

Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten | NJCM-Bulletin

Jaargang 49, nummer 4, 2024

ARTIKELN

- *L.R. Glas*, Van Turijn naar Vilnius: Over hervormingen van het Europees Sociaal Handvest 303
- *A. Pahladsingh & B. van Bockel*, Contractarbeid van Brits-Indiërs in Suriname als onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden (1873-1916) 329

DISSENTING OPINION

- *H.C.F.J.A. de Waele*, Naschrift – de (beperkte) meerwaarde van de Nederlandse Grondwet 351

ACTUALITEITEN

- *M. Hijink, H. Jans, K. Janssen, S.F. Smidt, J.R.E. Stolk & O. Verhaar*, Mensenrechtenactualiteiten.NL 355
- *L.P. Dijkers, K. van der Pas & A. Yayla*, Chroniques Strasbourgeoises 365
- *M.P. Beijer, N. van der Have, L.I van der Meulen, A. Pahladsingh & G.B.M. de Vries*, Kroniek EU en mensenrechten 375
- *M.S. Avramtcheva, B. Burger & J.M. Zonjee*, Tussen New York en Genève: VN-kroniek 387
- *B.E.P. Myjer*, Myj/mering. Over consensus anno 2024 402

MENSENRECHTENMENSEN

- *R.A. Lawson*, Mensenrechtenmens(en). In gesprek met Erik Jurgens 407
- *L.R. Glas & J. Krommendijk*, Mensenrechtenmens(en). In gesprek met Miriam Kullmann 414

NJCM/ICJ-BERICHTEN

- NJCM-jaarverslag 2023 423
- Notulen Algemene Ledenvergadering NJCM 2024 451

REGISTER JAARGANG 49

459

VAN TURIJN NAAR VILNIUS Over hervormingen van het Europees Sociaal Handvest

Lize Glas *

Samenvatting | In deze bijdrage vormt de Verklaring van Vilnius (4 juli 2024) aanleiding om het tienjarige hervormingsproces van het Europees Sociaal Handvest ('ESH')-systeem onder de loep te nemen. Tevens worden de ESH-verdragen, de toezichtsorganen en de bijbehorende procedures in een notendop besproken. Uit de bespreking van het hervormingsproces zal blijken dat het ESH-systeem er nu beter voorstaat en op meer aandacht van de Raad van Europa kan rekenen dan tien jaar geleden. Er is meer budget, het Comité van Ministers neemt zijn verantwoordelijkheid voor de *follow-up* van procedures serieuzer en met name de statenrapportageprocedure is hervormd. Ook hebben enkele staten het ESH (herzien) geratificeerd en extra verplichtingen op zich genomen. Tegelijkertijd blijft er ruimschoots ruimte bestaan voor verdere verbetering op het vlak van ratificatie en ten aanzien van de acceptatie van de collectieve klachtenprocedure, procedurele en inhoudelijke vernieuwingen en de relatie tot het EU-recht.

Trefwoorden | [Europees Sociaal Handvest], [Europees Comité voor Sociale Rechten], [sociale rechten], [Raad van Europa], [Verklaring van Vilnius]

DOI | 10.54195/NTM.19665

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

1 Inleiding

Op 4 juli 2024 kwam een bonte stoet hoogwaardigheidsbekleders bijeen in de hoofdstad van Litouwen om op een top te spreken over de toekomst van het Europees Sociaal Handvest (ESH). Dit waren onder meer leden van het bijbehorende Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR), ministers en topambtenaren die zich bezighouden met sociale rechten, afgevaardigden van Raad van Europa-instellingen en vertegenwoordigers van de Europese Commissie. Nederland was op 'hoog ambtelijk niveau' vertegenwoordigd. De Nederlandse inzet was erop gericht 'het belang van sociale rechtvaardigheid te onderstrepen, een zo hoog mogelijke ratificatiegraad van het normatieve raamwerk van het ESH te bewerkstelligen [...] en praktijkervaringen over de implementatie van sociale rechten te delen'. Daarnaast maakte Nederland zich 'sterk voor samenwerking en dialoog tussen de lidstaten en de RvE-organen met het oog op het versterken van de bescherming en implementatie van sociale rechten'.¹ De twee belangrijkste uitkomsten van deze *high-level conference* zijn de aanvullende verplichtingen die de verdragsstaten op zich hebben genomen en een politieke verklaring over het ESH, de Verklaring van Vilnius.² De

■ Dr. L.R. Glas is universitair hoofddocent aan de Radboud Universiteit; lid van de redactie.

1 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 20 juni 2024 (www.rijksoverheid.nl).

2 Aangenomen op 4 juli 2024 en beschikbaar via coe.int.

verklaring kan niet los worden gezien van het zogeheten Turijn-proces, een hervormingsproces van het ESH-systeem dat al sinds 2014 gaande is en waarvoor het startsein werd gegeven op een conferentie in Turijn.

De top in Vilnius vormt aanleiding om in deze beschouwing het Turijn-proces, waaronder ik ook de top in Vilnius schaar, en zijn uitkomsten tot nu onder de loep te nemen. Daartoe staan in deze bijlage centraal: de uitdagingen waar het ESH-systeem voor staat, welke maatregelen zijn genomen om een uitkomst te bieden voor die uitdagingen en welke maatregelen wel zijn geopperd, maar een brug te ver zijn gebleken voor de lidstaten van de Raad van Europa. Om de hervormingsplannen te kunnen plaatsen, geeft paragraaf 2 een beknopte beschrijving van het ESH-systeem. Paragraaf 3 beschrijft hoe het hervormingsproces vorm heeft gekregen tot aan de top in Vilnius. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de inhoud van de Verklaring van Vilnius. Naast dat ik de inhoud beschrijf, analyseer ik welke kwesties onaangeroerd zijn gebleven en dus waar de opstellers van het document mogelijk kansen hebben laten liggen en geen stappen wilden zetten. De onaangeroerde kwesties worden met name besproken op basis van een rapport van het Comité van Ministers (CM) waarin een overzicht staat van 'longer term substantive and procedural issues' ter verbetering van het ESH-systeem.³ Dat rapport komt aan de orde in paragraaf 3.2.

2 De ESH-verdragen, -toezichtsorganen en -procedures in een notendop⁴

Deze paragraaf vat de ESH-verdragen, -toezichtsorganen en -procedures kort samen door de relevante verdragen en protocollen in chronologische volgorde langs te gaan. Het aantal ratificaties komt aan de orde in paragraaf 3.2.2.

2.1 Het ESH (1961)

Het eerste ESH werd aangenomen in 1961 en trad vier jaar later in werking. Deel I bevat doelstellingen die de verdragsstaten met alle passende middelen nastreven.⁵ De verdragsstaten zijn daarnaast verplicht om zich te verbinden aan minstens vijf van de zeven kernbepalingen in deel II.⁶ Deze bepalingen beschermen onder meer het recht op arbeid, sociale zekerheid en sociale bijstand.⁷ Ook moeten de staten zich verbinden aan minstens tien artikelen of 45 genummerde leden van deel II.⁸ Dit *à la carte*-systeem maakt het mogelijk dat staten zich eerst verbinden aan bepalingen die zij al naleven. Vervolgens moeten zij ervoor zorgen dat wetgeving en praktijk

3 Comité van Ministers (GT-CHARTÉ), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report', CM(2022)196 def., 15 maart 2023. Deze *issues* worden omschreven in paragraaf 3.8.

4 Deze paragraaf is eerder in ongeveer dezelfde vorm in het Engels verschenen in L.R. Glas, 'The Reykjavik Declaration: How Does the European Social Charter Fit into the Community of Shared Values?', *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2024/39, revuedlf.com.

5 Art. 20 lid 1 onderdeel a ESH (1961).

6 Art. 20 lid 1 onderdeel b ESH (1961).

7 Art. 1, 12 en 13 ESH (1961).

8 Art. 20 lid 1 onderdeel c ESH (1961).

verder in overeenstemming worden gebracht met het ESH, wat idealiter leidt tot ‘acceptance of most – if not all – provisions [...], as opposed to an *à la carte* stagnancy’.⁹ Dit uitgangspunt is gebaseerd op artikel 20 lid 3 ESH (1961) dat het mogelijk maakt om aanvullende bepalingen als bindend te aanvaarden. Het uitgangspunt is tevens gestoeld op artikel 22 ESH (1961), dat erin voorziet dat het CM de verdragsstaten vraagt om te rapporteren over bepalingen in deel II die zij nog niet hebben aanvaard.¹⁰

Het ESH (1961) stelt een systeem in van periodieke rapportage door de aangesloten staten.¹¹ Deze procedure is hervormd. Op deze hervorming wordt hierna, in paragraaf 3.1.1 ingegaan. Op basis van de rapporten onderzoekt het ECSR, dat momenteel bestaat uit 15 onafhankelijke deskundigen,¹² vanuit juridisch oogpunt of wetten en praktijk in overeenstemming zijn met het ESH.¹³ Naast het ECSR speelt ook het *Governmental Committee of the ESC and the European Code of Social Security* (Regeringscomité) een rol in het ESH-systeem. Dat comité bestaat uit één vertegenwoordiger per ESH-staat en bereidt de werkzaamheden van het CM op het vlak van het ESH voor. Het CM is verantwoordelijk voor de *follow-up* van de bevindingen van het ECSR.¹⁴

2.2 Aanvullend Protocol bij het ESH (1988)

Het Turijn-proces is niet het eerste hervormingsproces van het ESH. Al in 1988 werd een Aanvullend Protocol bij het ESH aangenomen, dat in 1992 in werking trad. Dit protocol breidt de rechten uit het ESH (1961) uit met vier rechten, waaronder het recht op gelijke kansen en gelijke behandeling ten aanzien van werkgelegenheid en beroepsuitoefening zonder discriminatie op grond van geslacht.¹⁵ Net als het ESH (1961) bestaat het Aanvullend Protocol uit twee delen: een eerste met doelstellingen en een tweede met verplichtingen. Wederom is een *à la carte*-systeem van toepassing op deel II.¹⁶

2.3 Protocol tot wijziging van het ESH (1991)

In 1991 werd het Protocol tot wijziging van het ESH aangenomen om het statenrapportagesysteem te verbeteren.¹⁷ Dit systeem werd beschouwd als langdurig, te belastend vanwege het aantal

9 ECSR, *Activity Report 2022*, Straatsburg: 2023, p. 55. Zie ook High Level Group of Experts on Social Rights, ‘Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward’, 19 maart 2021, par. 29.

10 High Level Group of Experts on Social Rights, ‘Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward’, 19 maart 2021, par. 29; A. Nolan, ‘Introduction’, in: ECSR, *Activity Report 2022*, Straatsburg: 2023, p. 8.

11 Art. 21 ESH (1961).

12 ECSR, ‘European Committee of Social Rights’, coe.int.

13 Art. 2-3 Protocol tot wijziging van het ESH.

14 K. Lukas, ‘The European Social Charter’, in: C. Binder e.a. (red.), *Research Handbook on International Law and Social Rights*, Cheltenham: Edward Elgar 2020, p. 12-13.

15 Art. 1 Aanvullend Protocol bij het ESH (1988).

16 Art. 5 Aanvullend Protocol bij het ESH (1988).

17 Zie uitbreider A.W. Heringa, ‘Het Europees Sociaal Handvest. Recente ontwikkelingen’, *NJCM-Bulletin* 1992, p. 70-78.

vereiste rapporten en te politiek.¹⁸ Dit protocol is nog altijd niet in werking getreden omdat niet alle verdragsstaten bij het ESH (1961) dit verdrag hebben geratificeerd.¹⁹ Alle bepalingen op één na zijn echter van toepassing als gevolg van een besluit van het CM.²⁰ Die ene uitzondering is de bepaling dat de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE) de leden van het ECSR kiest;²¹ het CM kiest ze nog steeds.²²

2.4 Aanvullend Protocol bij het ESH betreffende een systeem voor collectieve klachten (1995)

Het Aanvullend Protocol bij het ESH betreffende een systeem voor collectieve klachten werd aangenomen in 1995 en trad drie jaar later in werking.²³ Dit systeem beoogt de implementatie van het ESH te verbeteren.²⁴ Bij het ECSR kunnen klachten worden ingediend door internationale werkgeversorganisaties en vakbonden, bepaalde internationale ngo's,²⁵ en vertegenwoordigers van nationale werkgeversorganisaties en vakbonden tegen hun staat.²⁶ Daarnaast kan een staat verklaren dat hij het collectieve klachtrecht van nationale ngo's aanvaardt.²⁷ Indien het ECSR een schending vaststelt op basis van een klacht, stuurt het zijn beslissing aan de partijen en het CM.²⁸ Op de beslissing rust een embargo: hij wordt pas openbaar nadat het CM een resolutie heeft aangenomen of na vier maanden vanaf de datum van toezending aan het CM.²⁹ Zo een resolutie heeft in het verleden wel eens tot onduidelijkheid geleid. Het ECSR stelde in de beroemde *bed, bad en brood*-uitspraak een schending vast van het 'recht op sociale en geneeskundige bijstand' en het 'recht op huisvesting' omdat zowel de wetgeving als de praktijk omtrent de opvang van ongedocumenteerden en uitgeprocedeerde asielzoekers onvoldoende was.³⁰

18 Raad van Europa, *Explanatory Report to the Protocol Amending the European Social Charter*, Turijn: 21 oktober 1991, par. 4; S. Angeleri & R. Dunbar, 'The Reform of the European Social Charter', in: The Academic Network on the European Social Charter e.a. (red.), *The European Social Charter: A Commentary*, Leiden: Brill Nijhoff 2022, p. 42.

19 Zie paragraaf 3.2.2.

20 Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019.

21 Art. 3 Protocol tot wijziging van het ESH.

22 Comité van Ministers, 'European Social Charter – European Committee of Social Rights (ECSR), Procedure for the Election of Six Members', CM/Del/Dec(2022)1437/4.3, 15 juni 2022.

23 Zie uitgebreider J. van der Velde, 'De collectieve klachtenprocedure onder het Europees Sociaal Handvest', *NJCM-Bulletin* 2006, p. 304-338.

24 Preambule bij Aanvullend Protocol bij het ESH betreffende een systeem voor collectieve klachten; Angeleri & Dunbar 2022 (*supra* noot 18), p. 47.

25 Art. 1 lid b Aanvullend Protocol bij het ESH betreffende een systeem voor collectieve klachten: 'which have consultative status with the Council of Europe and have been put on a list established for this purpose by the Governmental Committee'.

26 Art. 1 Aanvullend Protocol bij het ESH betreffende een systeem voor collectieve klachten.

27 Art. 2 Aanvullend Protocol bij het ESH betreffende een systeem voor collectieve klachten; ECSR, 'Signatures & ratifications. Situation at 1 May 2021, coe.int.

28 Art. 8 lid 1 Aanvullend Protocol bij het ESH betreffende een systeem voor collectieve klachten.

29 Art. 8 lid 2 Aanvullend Protocol bij het ESH betreffende een systeem voor collectieve klachten.

30 ECSR 1 juli 2014, nr. 90/2013 (*Conference of European Churches (CEC)/Nederland*), conclusie.

Daarop nam het CM een resolutie³¹ aan die door verschillende partijen verschillend werd geïnterpreteerd.³²

Het Aanvullend Protocol (1995) bepaalt dat het CM een aanbeveling aan de staat aanneemt wanneer het ECSR een schending heeft vastgesteld.³³ Tot juli 2020 had het CM echter maar één dergelijke aanbeveling aangenomen, terwijl het ECSR in de meeste zaken die het inhoudelijk beoordeelt een schending vaststelt.³⁴ In plaats daarvan nam het CM resoluties aan waarin het 'merely took note [...] of the state's intention to bring the situation into conformity with' het ESH.³⁵ Zo nu en dan vroeg het CM de staten om verslag uit te brengen over de getroffen tenuitvoerleggingsmaatregelen en verwezen de ministers naar redenen van de staten om het niet eens te zijn met de beslissing van het ECSR. Dat laatste kan worden geïnterpreteerd als een signaal van de ministers dat zij het oneens zijn met de beslissing.³⁶ De betrokken staat moet verslag uitbrengen aan het ECSR over de maatregelen die hij heeft genomen om een schending aan te pakken.³⁷ Het verdere verloop van de *follow-up*-procedure, inclusief de bereidheid van het CM om aanbevelingen te doen, is veranderd tijdens het Turijn-proces en wordt besproken in paragraaf 3.1.2.

2.5 Het ESH (herzien)

Tot slot werd in 1996 het herziene ESH aangenomen, dat in 1999 in werking trad.³⁸ Alhoewel het idee achter het nieuwe verdrag was dat het oude verdrag zou worden vervangen, is dit nog niet gebeurd, aangezien niet alle partijen bij het oude verdrag het nieuwe verdrag hebben geratificeerd.³⁹ Het nieuwe verdrag bevat nieuwe en gewijzigde rechten,⁴⁰ biedt meer bescherming aan kwetsbare groepen zoals vrouwen en personen met een handicap en beschermt de vier rechten uit het Aanvullend Protocol (1999).⁴¹ Wederom is een *à la carte*-systeem van toepassing. Het ESH (herzien) vereist dat de staten meer verplichtingen aanvaardden dan het ESH (1961): zes van de negen kernbepalingen en nog eens zestien bepalingen of 63 genummerde

31 Resolutie CM/ResCHS(2015)5 van het Comité van Ministers (15 april 2015), *Conference of European Churches (CEC)/Nederland*.

32 Amnesty International, *Mensenrechten op straat. Bed, bad, brood en de menselijke waardigheid in Nederland*, 10 november 2015, p. 7, 12.

33 Art. 9 lid 1 Aanvullend Protocol bij het ESH betreffende een systeem voor collectieve klachten.

34 H. Cullen, 'The Collective Complaints System of the European Social Charter; Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights', *Human Rights Law Review* 2022, afl. 1, p. 61-93; G. Palmisano, *Collective Complaints as a Means for Protecting Social Rights in Europe*, London: Anthem Press 2022, p. 42. Zie Aanbeveling RecChS(2001)1 van het Comité van Ministers (31 januari 2011) *Collective complaint No. 6/1999 Syndicat national des Professions du tourisme against France*.

35 Palmisano 2022 (*supra* noot 34), p. 42.

36 Palmisano 2022 (*supra* noot 34), p. 42-43.

37 Palmisano 2022 (*supra* noot 34), p. 45.

38 Zie uitgebreider C.J. Staal, 'Het herziene Europees Sociaal Handvest', *NJCM-Bulletin* 1997, p. 349-380.

39 High Level Group of Experts on Social Rights, 'Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward', 19 maart 2021, par. 2.

40 Raad van Europa, *Explanatory Report to the European Social Charter (Revised)*, Straatsburg: 3 mei 1996, par. 8.

41 Art. 20-23 ESH (herzien); Angeleri & Dunbar 2022 (*supra* noot 18), p. 57.

leden.⁴² De implementatie van de verplichtingen is onderworpen aan dezelfde twee toezichtprocedures als het ESH (1961) (statenrapportage en, indien aanvaard, collectieve klachten⁴³).⁴⁴

3 Het hervormingsproces tot aan Vilnius⁴⁵

Zoals al bleek uit de vorige paragraaf is het ESH-systeem voortdurend in beweging. In 2014 gaf de toenmalige secretaris-generaal van de Raad van Europa, Jagland, het startsein voor een nieuwe reeks hervormingen: het Turijn-proces.⁴⁶ Het doel van dit politieke proces is om het verdragssysteem een impuls te geven op vier hoofdpunten: ratificatie van het herziene ESH, acceptatie van de collectieve klachtenprocedure; een sterke band tussen de EU en het ESH om rivaliteit op juridisch vlak te voorkomen en versterkte samenwerkingsactiviteiten door bijvoorbeeld trainingen.⁴⁷ Als onderdeel van dit proces heeft onder meer de *Steering Committee for Human Rights* (CDDH) twee rapporten opgesteld over sociale rechten⁴⁸ en heeft de Mensenrechtencommissaris hervormingsvoorstellen gedaan.⁴⁹ Deze documenten worden hier niet afzonderlijk besproken omdat zij zijn uitgemond in een rapport over hoe het ESH-systeem verbeterd kan worden van een *ad hoc* werkgroep (GT-CHARTE).⁵⁰ Het CM heeft dat rapport overgenomen op 17 mei 2022. Enige tijd later, op 27 september 2022, namen de ministers een document aan waarin zij uiteenzetten welke operationele besluiten zij hebben genomen om de door de werkgroep voorgestelde hervormingen in te voeren.⁵¹

Deze paragraaf beschrijft hoe het hervormingsproces vorm heeft gekregen tot aan de top in Vilnius. Eerst komt het hervormingspakket van 27 september 2022 aan de orde (paragraaf 3.1). Daarna beschrijft paragraaf 3.2 de inhoud van een besluit van het CM en het onderliggende rapport waarin 'longer term substantive and procedural issues' worden opgesomd. Paragraaf 3.3 beschrijft kort de Verklaring van Reykjavík waarin de Raad van Europa-lidstaten onder meer het idee aanroerden van de organisatie van een top over het ESH. Tot slot wordt in paragraaf 3.4 het programma en budget van de Raad van Europa aangestipt waarin is besloten fors meer te investeren in het ESH-systeem dan voorheen.

42 Art. A ESH (herzien).

43 Indien een staat deze procedure heeft aanvaard.

44 Art. A, lid b-c ESH (herzien).

45 Paragrafen 3.1.1 en 3.1.2 zijn eerder in het Engels gepubliceerd in Glas 2024 (*supra* noot 4) en zijn voor deze bijdrage geüpdatet. Paragraaf 3.3 is gebaseerd op dezelfde publicatie en is een verkorte weergave van een deel daarvan.

46 Raad van Europa, *Analysis of the Legal Framework of the Council of Europe for the Protection of Social Rights in Europe (Volume I)*, Straatsburg: 2018, par. 229.

47 T. Jagland, 'Speech', in: M. Nicoletti (rapporteur), *High-Level Conference on the European Social Charter. General Report*, 2014, p. 99-100.

48 Zie Raad van Europa, *Analysis of the Legal Framework of the Council of Europe for the Protection of Social Rights in Europe (Volume I)*, Straatsburg: 2018, par. 229; Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019.

49 Secretaris-generaal, 'Improving the implementation of social rights – reinforcing the European Social Charter System: Secretary General's proposals', SG/Inf(2021)13, 22 april 2021.

50 Comité van Ministers, 'Improving the European Social Charter System – Consolidated Report', CM(2022)67 def., 17 mei 2022.

51 Comité van Ministers, 'Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System', CM(2022)114 def., 27 september 2022.

3.1 Hervormingspakket van 27 september 2022

De hervormingen in dit pakket zien op de statenrapportage- en de collectieve klachtenprocedure. Elke procedure wordt in een aparte paragraaf behandeld.

3.1.1 De statenrapportageprocedure

Het CM wil de efficiëntie en impact van de statenrapportageprocedure verbeteren en tegelijkertijd de rapportagelast verminderen.⁵² Om dit te bereiken wordt de rapportagefrequentie verminderd van jaarlijkse rapporten over één van vier groepen rechten tot rapporten om de twee jaar over één van twee groepen rechten.⁵³ Voor de staten die de collectieve klachtenprocedure hebben geaccepteerd, wordt de frequentie teruggebracht van tweejaarlijkse rapporten over alle rechten naar een kort rapport over één van twee groepen rechten elke vier jaar.⁵⁴ Het CM moedigt het ECSR aan om een ‘selective and targeted approach’ te hanteren en de staten een beperkt aantal gerichte vragen te stellen.⁵⁵ Deze aanpak kan worden gecontrasteerd met de eerdere meer uitgebreide aanpak waarbij informatie werd opgevraagd over ‘each accepted provision and responding to a growing number of questions posed and criteria developed by the ECSR’.⁵⁶

Daarnaast stimuleert het CM het ECSR om zijn aanpak van de *follow-up*-procedure aan te passen door geen vragen meer te stellen aan de betrokken staat bij de beoordeling van het rapport en door in zijn conclusies geen aanvullende vragen meer te stellen voor beantwoording in het volgende rapport.⁵⁷ Wanneer een staat geen actie onderneemt naar aanleiding van de bevindingen van het ECSR kan het CM een aanbeveling aannemen. In de periode 1993-2007 namen de ministers enkel 36 van zulke aanbevelingen aan.⁵⁸ In 2021 verklaarde het Regeringscomité zich bereid om aanbevelingen ter goedkeuring aan het CM voor te leggen, met name wanneer een staat ondanks de ernst en de duur van een situatie geen stappen zet.⁵⁹ In mei 2022 moedigde het CM het Regeringscomité aan om in overleg met de betrokken staat aanbevelingen te doen

52 Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System – Consolidated Report’, CM(2022)67 def., 17 mei 2022.

53 K. Lukas, *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary*, Cheltenham: Edward Elgar 2021, p. 10-11; Comité van Ministers, ‘Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System’, CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 1.

54 Lukas 2021 (*supra* noot 53), p. 10-11; Comité van Ministers, ‘Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System’, CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 5.

55 Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System – Consolidated Report’, CM(2022)67 def., 17 mei 2022; Comité van Ministers, ‘Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System’, CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 2. Het Regeringscomité en het ECSR stellen de vragen op en het Regeringscomité neemt de vragen aan.

56 Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System – Consolidated Report’, CM(2022)67 def., 17 mei 2022.

57 Comité van Ministers, ‘Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System’, CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 3-4.

58 Op 7 juni 2024 zocht ik in de ‘Search. Committee of Ministers’ met de filters ‘recommendation’; ‘English’; ‘European Social Charter’, wat leidde tot 134 resultaten. 36 daarvan betroffen aanbevelingen aangenomen in het kader van de rapportageprocedure in de periode 1993-2007.

59 Regeringscomité, ‘Position Paper on the Follow-up to the Steering Committee for Human Rights (CDDH) Report Addressed to the Committee of Ministers of the Council of Europe’, GC (2021)9, 11 mei 2021, p. 2 en 4.

die verbeteringen stimuleren en om een constructieve en ‘non-judgemental’ aanpak te hanteren.⁶⁰ Al in april 2022 nam het CM een dergelijke aanbeveling aan⁶¹ en het heeft deze praktijk sindsdien voortgezet, wat heeft geleid tot in totaal 67 redelijk specifieke aanbevelingen.⁶² Het CM heeft bijvoorbeeld voorgesteld dat Nederland zich meer inzet om wetgeving aan te nemen die discriminatie op grond van leeftijd buiten de arbeidsmarkt verbiedt.⁶³ Zes aanbevelingen hebben betrekking op meerdere staten, of omdat zij met hetzelfde probleem kampen of omdat het CM hen aanspreekt op het niet-ervullen van hun rapportageverplichting.⁶⁴ Het CM sluit de supervisiecyclus af met resoluties die zeer breed zijn geformuleerd en die weinig toevoegen aan de bevindingen van het ECSR.⁶⁵

In toevoeging op de periodieke rapporten kan het ECSR nu staten vragen om een *ad hoc*-rapport over nieuwe kwesties ‘with a broad or transversal scope or a pan-European dimension’.⁶⁶ Op basis van dergelijke rapporten zal het ECSR een algemeen overzicht geven van de situatie in de staten en daar een algemene ESH-analyse van geven, zonder zich uit te spreken over naleving van het ESH als zodanig.⁶⁷ Het Regeringscomité is verantwoordelijk voor het vaststellen van de onderwerpen en de timing van de *ad hoc*-rapporten en doet dit in samenspraak met het ECSR.⁶⁸ In 2023 verzochten het ECSR en het Regeringscomité om het eerste *ad hoc*-rapport over de *cost-of-living crisis*.⁶⁹ De landenrapporten, waaronder die van Nederland,⁷⁰ zijn inmiddels ingeleverd en het ECSR heeft ngo’s de kans geboden om op die rapporten te reageren.⁷¹

60 Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System – Consolidated Report’, CM(2022)67 def., 17 mei 2022; Comité van Ministers, ‘Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System’, CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 7.

61 Aanbeveling CM/RecChS(2022)3 van het Comité van Ministers (20 april 2022), *to Member States on the Application of the European Social Charter by Albania*.

62 Van de 134 resultaten genoemd in noot 58 waren er 67 aangenomen in het kader van de rapportage procedure in de periode 2008-2024.

63 Aanbeveling CM/RecChS(2023)15 van het Comité van Ministers (13 december 2023), *On the application of the European Social Charter by the Netherlands with respect to Article 23*.

64 Zie ook paragraaf 3.2.1.

65 A. Nolan, ‘A Brief Overview of the European Social Charter System, Working Paper, maart 2020, p. 4, housingrights watch.org.

66 Comité van Ministers, ‘Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System’, CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 8.

67 Comité van Ministers, ‘Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System’, CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 9.

68 Comité van Ministers, ‘Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System’, CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 8.

69 ECSR, ‘Appendix. Request for an *ad hoc* report on the cost of living crisis’, coe.int.

70 Government of Curaçao (Caribbean part of the Kingdom of the Netherlands), ‘Ad hoc report on the cost-of-living crisis’, RAP/Cha/CUW/2023, 11 december 2023; Government of the Netherlands, ‘Ad hoc report on the cost-of-living crisis’, RAP/RCha/NLD/2023, 21 december 2023.

71 ECSR, ‘Third party organisations invited to submit additional information to ECSR on *ad hoc* reports on the cost-of-living crisis by 30 June 2024’, 7 februari 2024, coe.int.

3.1.2 De collectieve klachtenprocedure

Het CM achtte het niet noodzakelijk om de collectieve klachtenprocedure ingrijpend te veranderen.⁷² Toch werd het ECSR uitgenodigd om de betrokken staat een tijdsschema te sturen zodat de staat weet welke procedurele stappen wanneer worden gezet.⁷³ Twee andere suggesties van het CM lijken overbodig omdat zij overeenkomen met de reeds gewijzigde praktijk van het ECSR: de ontvankelijkheidscriteria streng toepassen en het contradictoire karakter van de procedure ten volle respecteren.⁷⁴

Naar aanleiding van het Turijn-proces moeten staten enkel één *follow-up*-rapport indienen, twee jaar nadat het CM een aanbeveling heeft gedaan naar aanleiding van een zaak waarin het ECSR een schending heeft vastgesteld.⁷⁵ Zoals aangegeven in paragraaf 2.4 had het CM tot juli 2020 maar één aanbeveling aangenomen als onderdeel van deze procedure.⁷⁶ Hierna heeft het zijn praktijk aangepast en nog eens dertig aanbevelingen aangenomen,⁷⁷ waarin het de bevindingen van het ECSR en de reactie daarop van de betrokken staat redelijk uitgebreid samenvat. Daarnaast beveelt het CM tenuitvoerleggingsmaatregelen aan en herinnert het staten aan de deadline van twee jaar voor het toesturen van het *follow-up*-rapport.⁷⁸ De aanbevolen maatregelen zijn vaak redelijk specifiek. Zo werd Nederland bijvoorbeeld gevraagd

[to] pursue and finalise the adoption of measures to improve pay transparency taking into account parameters for establishing the equal value of the work performed, such as the nature of the work, training and working conditions'.⁷⁹

Het CM voorzag dat dialoog een integraal onderdeel zou zijn van de *follow-up*-procedure van zowel de rapportage- als de collectieve klachtenprocedure.⁸⁰ Deze dialoog moet plaatsvinden tussen de toezichthoudende instanties van het ESH en de nationale autoriteiten, indien nodig in groepen van landen en mogelijk met betrokkenheid van sociale partners en maatschappelijke organisaties.⁸¹ De dialoog kan de vorm aannemen van verzoeken om informatie, brieven,

72 Comité van Ministers, 'Improving the European Social Charter System – Consolidated Report', CM(2022)67 def., 17 mei 2022.

73 Comité van Ministers, 'Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System', CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 12.

74 Comité van Ministers, 'Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System', CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 10-11; Comité van Ministers, 'Discussion Document on Proposals concerning the Collective Complaints Procedure', GT-CHARTER(2022)5, 3 februari 2022.

75 Comité van Ministers, 'Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System', CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 13; Palmisano 2022 (*supra* noot 34), p. 45-46.

76 Palmisano 2022 (*supra* noot 34), p. 43 en voetnoot 10. Zie ook noot 34 voor de aanbeveling in kwestie.

77 Van de 134 hits genoemd in *supra* noot 58 waren er dertig aangenomen in het kader van de collectieve klachtenprocedure na 2001.

78 Zie ook Comité van Ministers, 'Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System', CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 13 waar de deadline van twee jaar wordt genoemd.

79 Aanbeveling CM/RecChS(2021)11 van het Comité van Ministers (17 maart 2021), *University Women of Europe (UWE) against the Netherlands Complaint No. 134/2016*.

80 Comité van Ministers, 'Improving the European Social Charter System – Consolidated Report', CM(2022)67 def., 17 mei 2022. Zie ook Comité van Ministers, 'Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System', CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 16.

81 Comité van Ministers, 'Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System', CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 16-17.

bijeenkomsten en landenbezoeken.⁸² Inmiddels is het ECSR met Oekraïne en Finland in dialoog getreden en staat er meer dialoog op de planning.⁸³

3.2 Rapport en besluit van 15 maart 2023 over *longer term substantive and procedural issues*

Op 15 maart 2023 nam het CM een rapport aan getiteld *Improving the European Social Charter System: longer term substantive and procedural issues*.⁸⁴ Op dezelfde dag nam het een beslissing op een aantal punten die zien op het ESH-systeem.⁸⁵ Met name de punten uit het rapport worden hier redelijk uitgebreid besproken, ook op basis van andere bronnen, en met overname van de kopjes uit het rapport. Deze punten vormen namelijk de achtergrond waartegen de top in Vilnius plaatsvond en zij zetten waarschijnlijk ook de toon voor de onderhandelingen in aanloop naar de top. De eerder genoemde GT-CHARTE-werkgroep die het rapport heeft opgesteld⁸⁶ is namelijk toegankelijk voor alle CM-delegaties.⁸⁷ De bespreking van deze punten leidt er tot slot toe dat de lezer op de hoogte is van de meest pregnante ESH-hervormingsvraagstukken.

3.2.1 *Betere implementatie van sociale rechten*

Volgens het rapport is er ‘strong consensus’ over de noodzaak om de implementatie van het ESH te verbeteren. Verbetering op dat front betekent volgens de GT-CHARTE in de eerste plaats het in de praktijk brengen van de maatregelen die eerder zijn besproken in paragraaf 3.1, wat neerkomt op het hervormen van met name de rapportageprocedure en in mindere mate de collectieve klachtenprocedure. Deze hervormingen moeten volgens de werkgroep worden geïmplementeerd alvorens wordt nagedacht over verdragswijzigingen en andere grootscheepse hervormingen.⁸⁸

De GT-CHARTE lijkt eraan voorbij te gaan dat verbeterde implementatie weliswaar gebaat is bij goedlopende supervisieprocedures, maar dat implementatie uiteindelijk aan de verdragsstaten is; alleen zij kunnen maatregelen treffen op nationaal niveau om ervoor te zorgen dat de ESH-rechten worden nageleefd. En alhoewel de verdragsstaten zeker stappen hebben gezet om hun wetgeving, beleid en praktijk in overeenstemming te brengen met het ESH, blijven er ook incompatibiliteiten bestaan. Daarbij komt het regelmatig voor dat staten de beslissingen

82 Comité van Ministers, ‘Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System’, CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 18.

83 ECSR, *Activity Report 2023*, Straatsburg: 2024, p. 87.

84 Comité van Ministers (GT-CHARTE), ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report’, CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

85 Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report’, CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023.

86 Zie onder het paragraafnummer 3.1.

87 Comité van Ministers, ‘Exchange of views on ways of enhancing the European Social Charter System’, CM/Del/Dec(2021)1413/4.5, 7 oktober 2021, par. 1.

88 Comité van Ministers (GT-CHARTE), ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report’, CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

die het ECSR neemt als onderdeel van de twee supervisieprocedures negeren.⁸⁹ Bovendien zijn de staten cruciaal voor het goed functioneren van de supervisiemechanismen en in het bijzonder van de rapportageprocedure: zonder hun input kan het ECSR vrij weinig. Ook op dit punt is er ruimte voor verbetering. De verdragsstaten houden zich vaak niet aan de deadline voor het toesturen van informatie als onderdeel van de rapportageprocedure, waardoor het ECSR in 2022 niet in staat was om de situatie in 111 zaken te beoordelen en dat op een totaal van 611 conclusies.⁹⁰ Het CM heeft dit probleem geadresseerd in twee aanbevelingen aan in totaal 23 staten, waaronder Nederland met betrekking tot Curaçao. In deze aanbevelingen vragen de ministers de staten om zich aan de rapportageverplichting te houden, te voldoen aan verzoeken om informatie en de benodigde mechanismen in te richten.⁹¹

In zijn beslissing besteedt het CM ook aandacht aan een ander punt dat cruciaal is voor de implementatie van het ESH: de zichtbaarheid van het bijbehorende systeem en de bekendheid van het systeem onder nationale stakeholders. Het instrueert het Regeringscomité om een aanbeveling op te stellen over:⁹²

- the promotion of education and training on the Council of Europe social rights framework;
- the role which the Council of Europe Programme on Human Rights Education for Legal Professionals (HELP) might play in this connection; and
- ways to enhance communication and awareness raising about the Charter and European Committee of Social Rights decisions and conclusions at national level;

De zichtbaarheid en bekendheid van het ESH-systeem lijkt nog onvoldoende te zijn, zeker in vergelijking met die van het EVRM-systeem.⁹³ Om dit te verbeteren kan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan het toevoegen van vertalingen van ECSR-beslissingen aan HUDOC-ESC en het uitwisselen van *good practices*, zoals het uitvoeren van *social impact assessments*, tussen

89 Lukas 2020 (*supra* noot 14), p. 141; G. Cavaggion, 'The Implementation of the European Social Charter by National Authorities', in: The Academic Network on the ESC e.a. (red.), *The European Social Charter: A Commentary*, Leiden: Brill Nijhoff 2022, p. 173.

90 Comité van Ministers, 'Exchange of Views with Ms Aoife Nolan, President of the European Committee of Social Rights (ECSR)', DD(2023)352, 18 oktober 2023, p. 2.

91 Aanbeveling CM/RecChS(2023)7 van het Comité van Ministers (13 december 2023), *On the application of the European Social Charter Albania, Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Malta, Republic of Moldova, Slovak Republic and Türkiye*; Aanbeveling CM/RecChS(2024)4 van het Comité van Ministers (5 juni 2024), *On the application of the European Social Charter by Albania, Andorra, Armenia, Bosnia and Herzegovina, France, Georgia, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Lithuania, Luxembourg, Malta, Republic of Moldova, Montenegro, the Netherlands with respect to Curacao, North Macedonia, Romania, Serbia, Slovak Republic, Spain and Türkiye*.

92 Comité van Ministers, 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report', CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 1.

93 L. Betten, 'Het Europees Sociaal Handvest: Europa's stiefkind', *NJCM-Bulletin* 1988, p. 438-450; G. Gori, 'Domestic Enforcement of the European Social Charter: The Way Forwards', in: G. de Búrca & B. de Witte (red.), *Social Rights in Europe*, Oxford: OUP 2005, p. 88; Raad van Europa, 'Brussels' Document on the Future of the Protection of Social Rights in Europe, 2015, p. 7; J. Luther & L. Mola, 'Introduction: Europe's Social Rights under the 'Turin Process'', in: J. Luther & L. Mola (red.), *Europe's Social Rights under the 'Turin Process'*, Napels: Editoriale Scientifica 2016, p. 8; Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019, par. 180, 199; ECSR, *Activity Report 2022*, Straatsburg: 2023, p. 55. Zie ook High Level Group of Experts on Social Rights, 'Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward', 19 maart 2021, par. 43.

verdragsstaten.⁹⁴ Ook van belang is dat het CM de PACE en het Congres van Lokale en Regionale Overheden aanmoedigt om de kennis en implementatie van het ESH te vergroten.⁹⁵

3.2.2 Meer ESH-verplichtingen

Er bestaat brede overeenstemming dat meer moet worden gedaan om het aanvaarden door de verdragsstaten van aanvullende ESH-bepalingen te promoten, zodat zij uiteindelijk alle bepalingen in deel II accepteren.⁹⁶ Enkel drie⁹⁷ van de 35 staten bij het ESH (herzien) hebben alle bepalingen in deel II geaccepteerd en geen van de staten bij het ESH (1961) heeft alle bepalingen geaccepteerd. Op dit vlak is dus nog alle ruimte voor verbetering. Nederland, dat partij is bij het ESH (herzien), heeft alle bepalingen met uitzondering van artikel 19 lid 12 ESH (herzien) over het onderwijs in de moedertaal van migrerende werknemers geratificeerd.⁹⁸ De recentelijk herziene procedure voor niet-geaccepteerde bepalingen kan mogelijk staten stimuleren om meer bepalingen te accepteren.⁹⁹ Deze procedure houdt in dat de verdragsstaten gevraagd kunnen worden om te rapporteren over de bepalingen die zij nog niet hebben geaccepteerd.¹⁰⁰

Daarnaast kunnen de zeven staten¹⁰¹ die enkel partij zijn bij het ESH (1961) worden aangeemoedigd om het ESH (herzien) te ratificeren.¹⁰² Daarbij zijn er vier staten die geen van beide ESH hebben geratificeerd.¹⁰³ Het heeft de voorkeur om het ESH (herzien) te ratificeren, omdat het aansluit bij 'the major social issues arising in present-day Europe (gender equality, reconciliation of work and family life, population ageing, poverty, and exclusion)'.¹⁰⁴ Bovendien zijn de verplichtingen onder het nieuwe verdrag uitgebreider dan onder het oude.¹⁰⁵ Ook moeten

94 Raad van Europa, 'Brussels' Document on the Future of the Protection of Social Rights in Europe, 2015, p. 7; Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019, par. 180 en 214; High Level Group of Experts on Social Rights, 'Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward', 19 maart 2021, par. 42-43.

95 Comité van Ministers, 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 3.

96 Comité van Ministers (GT-CHARTER), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report', CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

97 Frankrijk, Portugal en Spanje.

98 Raad van Europa, 'Acceptance of provisions of the Revised European Social Charter (1996)', coe.int (geraadpleegd op 9 februari 2024). In hetzelfde document (p. 6) staat ook informatie over het ESH (1961). Nederland heeft deze bepaling niet geaccepteerd omdat zij niet past binnen het integratiebeleid, zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29941, nr. 3, p. 28.

99 Comité van Ministers (GT-CHARTER), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report', CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

100 K. Lukas, 'Intervention before the Committee of Ministers', in: ECSR, *Activity Report 2022*, Straatsburg: 2023, p. 95.

101 Kroatië, Tsjechië, Denemarken, IJsland, Luxemburg, Polen en het Verenigd Koninkrijk. In Vilnius werd dit aantal zes dankzij de ratificatie door IJsland van het ESH (herzien), zie: Raad van Europa, 'Treaty event at the High-Level Conference on the European Social Charter in Vilnius', www.coe.int.

102 Comité van Ministers (GT-CHARTER), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023; Comité van Ministers, 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report', CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023.

103 Lichtenstein, Monaco, San Marino en Zwitserland, zie Raad van Europa, 'Signatures & ratifications. Situation at 1 May 2021', coe.int.

104 PACE, 'Monitoring of Commitments concerning Social Rights', Rapport (Rapporteur: Bernard Marquet), Doc. 12441, 29 november 2010, par. 11.

105 Raad van Europa, 'Brussels' Document on the Future of the Protection of Social Rights in Europe, 2015, p. 6-7.

de vier staten¹⁰⁶ wiens ratificatie nodig is voor de inwerkingtreding van het Protocol tot wijziging van het ESH (1991) worden aangemoedigd om dit te doen zodat het ESH daadwerkelijk geamendeerd kan worden.¹⁰⁷ In 2010 gaven deze staten overigens aan dat zij niet van plan waren om dit in de nabije toekomst te doen.¹⁰⁸

Tot slot beschouwen ‘several delegations’ het accepteren van de collectieve klachtenprocedure, wat inmiddels door zestien staten (waaronder Nederland) is gedaan, als een belangrijke stap voor het versterken van het ESH-systeem.¹⁰⁹ Hier is dus geen brede overeenstemming over en daarmee lijkt het aanbevelen van het aanvaarden van de klachtprocedure een meer omstreden punt dan het sturen op het aanvaarden van additionele bepalingen.

Overigens heeft het Turijnproces, dat meer dan tien jaar geleden van start ging, ondanks oproepen van het CM en anderen,¹¹⁰ er tot aan Vilnius niet toe geleid dat de staten veel extra verplichtingen op zich hebben genomen.¹¹¹ Enkel drie¹¹² staten hebben extra bepalingen in deel II van het ESH geaccepteerd, nog eens drie¹¹³ extra staten hebben het ESH (herzien) geratificeerd en één¹¹⁴ staat heeft de collectieve klachtenprocedure omarmd.¹¹⁵

3.2.3 Inhoudelijke kwesties

De achtergrond van dit inhoudelijke punt is dat volgens sommigen er belangrijke aspecten van rechten missen. Zo ontbeert het recht op bescherming van de gezondheid momenteel het recht op seksuele en reproductieve gezondheid.¹¹⁶ Ook is geopperd dat geheel nieuwe rechten zouden kunnen worden toegevoegd in het licht van nieuwe technologische en sociale ontwikkelingen.¹¹⁷

106 Denemarken, Duitsland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. Zie de Treaty Office-website van de Raad van Europa.

107 Comité van Ministers (GT-CHARTE), ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)’, CM(2022)196 def., 15 maart 2023; Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report’, CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 2. Deze procedure berust op art. 22 ESH (1961).

108 PACE, ‘Monitoring of Commitments concerning Social Rights’, Rapport (Rapporteur: Bernard Marquet), Doc. 12441, 29 november 2010, par. 14.

109 Comité van Ministers (GT-CHARTE), ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)’, CM(2022)196 def., 15 maart 2023. Zie ook Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report’, CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 2.

110 Nicoletti 2014 (*supra* noot 47), p. 46; Comité van Ministers, ‘Decision’, CM/Del/Dec(2019)129/2a, 17 mei 2019, par. 3; ECSR, ‘Position paper on follow-up to the report and proposals of the Steering Committee for Human Rights’, 21 oktober 2020, p. 7; Secretaris-generaal, ‘Improving the implementation of social rights – reinforcing the European Social Charter System: Secretary General’s proposals’, SG/Inf(2021)13, 22 april 2021, p. 3; Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report’, CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 2.

111 Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019, par. 61.

112 België (2015), Oekraïne (2017) en Bulgarije (2022).

113 Griekenland (2016); Duitsland (2021); Spanje (2021).

114 Spanje (2022).

115 Zie de Treaty Office-website van de Raad van Europa.

116 Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)’, 30 september 2022, GT-CHARTE(2022)14-rev2. Zie art. 11 ESH (herzien).

117 Lukas 2023 (*supra* noot 100), p. 97.

Daarbij kan worden gedacht aan het recht op water en het recht op voedsel.¹¹⁸ Verder heeft de PACE zich sterk gemaakt voor het toevoegen van nieuwe rechten ‘on enhanced protection of workers in non-standard forms of employment and tackling challenges arising from new forms of work such as platform work and work involving artificial intelligence’.¹¹⁹ Ook het recht op een schoon leefmilieu zou aan het ESH kunnen worden toegevoegd. Over dit recht merken de delegaties op dat zij willen wachten op de uitkomst van het werk van de CDDH voordat zij beslissen over ‘treaty-making activity’ binnen het kader van het ESH.¹²⁰ In 2022 is het CDDH namelijk begonnen met het samenstellen van een rapport over de noodzaak en haalbaarheid van een nieuw instrument (of nieuwe instrumenten) over mensenrechten en het milieu.¹²¹ Dit rapport zou in juni 2024 worden opgeleverd,¹²² maar heeft vertraging opgelopen: het CDDH heeft uitstel aangevraagd tot 31 december 2024.¹²³ In het laatste conceptrapport dat beschikbaar was ten tijde van het schrijven van deze bijdrage, wordt redelijk uitgebreid ingegaan op de mogelijkheid om een Aanvullend Protocol bij het ESH aan te nemen dat het recht op een schoonleefmilieu zou beschermen en op de verschillende inhoudelijke opties voor zo’n protocol.¹²⁴

De GT-CHARTE-delegaties zijn het erover eens dat er veel ruimte is om bestaande ESH-bepalingen toe te passen op nieuwe en zich ontwikkelende situaties. Het CM nodigt het ECSR uit om deze ruimte te benutten.¹²⁵ Wanneer er desondanks leemtes blijven bestaan die niet kunnen worden opgevuld op basis van de huidige bepalingen, dan nodigt het CM het Regeringscomité uit ‘to consider ways of filling such gaps, through the possible elaboration of soft law instruments (Committee of Ministers’ guidelines, recommendations or declarations) or other means’.¹²⁶ Hieruit blijkt al dat de ministers er niet om staan te springen om nieuwe (aspecten van) rechten toe te voegen aan het ESH; liever zien zij nieuwe *soft law* instrumenten. De terughoudendheid van de staten op dit vlak blijkt nog duidelijker uit een ander GT-CHARTE-document. Hierin valt te lezen dat de delegaties er de voorkeur aangeven om tijd en middelen in te zetten om de recent aangenomen hervormingsmaatregelen te implementeren en om naleving van het

118 ECSR, ‘Position paper on follow-up to the report and proposals of the Steering Committee for Human Rights’, 21 oktober 2020, p. 8; Secretaris-generaal, ‘Improving the implementation of social rights – reinforcing the European Social Charter System: Secretary General’s proposals’, SG/Inf(2021)13, 22 april 2021, p. 6; High Level Group of Experts on Social Rights, ‘Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward’, 19 maart 2021, par. 58; Aanbeveling 2239 (2022) van de PACE (14 oktober 2022), *The Future of Work is Here: Revisiting Labour Rights*, par. 2.

119 Aanbeveling 2239 (2022) van de PACE (14 oktober 2022), *The Future of Work is Here: Revisiting Labour Rights*, par. 2.

120 Comité van Ministers (GT-CHARTE), ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)’, CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

121 Raad van Europa, ‘Environment and Human Rights (CDDH-ENV)’, coe.int.

122 Raad van Europa, ‘Environment and Human Rights (CDDH-ENV)’, coe.int.

123 Zie het ‘Abridged meeting report’ van de 100^{ste} meeting van het CDDH, beschikbaar op: Raad van Europa, ‘Plenary meetings of the CDDH’, coe.int.

124 CDDH, ‘[DRAFT] REVISED CDDH report on the need for and feasibility of a further instrument or instruments on human rights and the environment’, CDDH-ENV(2023)06REV4, 29 april 2024, par. 131-147.

125 Comité van Ministers (GT-CHARTE), ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)’, CM(2022)196 def., 15 maart 2023; Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)’, CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 4.

126 Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)’, CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 4.

ESH te vergroten boven het toevoegen van nieuwe rechten of het anderszins uitbreiden van de reikwijdte van het ESH.¹²⁷ Enkele delegaties zijn van mening dat het ECSR de bevoegdheid heeft 'to examine such situations and explore the scope of existing Charter rights using the available monitoring tools, including the new procedure for ad hoc reports'.¹²⁸ Zij lijken dus een stapje verder te gaan en ruimte te zien voor het oprekken van de reikwijdte van het ESH. De delegaties spreken verder uit dat 'enhanced dialogue' een rol zal spelen bij het vaststellen van de reikwijdte van bestaande ESH-verplichtingen.¹²⁹ Anders geformuleerd: de verdragsstaten houden graag een vinger aan de pols om te voorkomen dat het ECSR al te creatief te werk gaat.

3.2.4 Toetreding van de EU tot het ESH

Minder bekend dan de toetredingssaga van de EU tot het EVRM is waarschijnlijk dat ook toetreding van de EU tot het ESH onderwerp van debat is.¹³⁰ Niet enkel de Raad van Europa, maar ook sommige EU-actoren staan hierachter.¹³¹ Toetreding kan een oplossing vormen voor nu conflicterende ESH- en EU-verplichtingen,¹³² de implementatie van de EU-sociale pijler bespoedigen¹³³ en de geloofwaardigheid van EU-optreden op dit beleidsterrein vergroten.¹³⁴

127 Comité van Ministers, 'Synopsis', GT-CHARTE(2022)CB9, 21 oktober 2022, par. 5.

128 Comité van Ministers (GT-CHARTE), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report', CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

129 Comité van Ministers (GT-CHARTE), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report', CM(2022)196 def., 15 maart 2023. Zie over dialoog ook paragraaf 3.1.2.

130 P. van Dijk, 'Is het Europees Sociaal Handvest dan niet 'Europees'?', *NJB* 1989, afl. 39, p. 1412-1413; Aanbeveling 2029 (2015) van de PACE (27 januari 2015), *The Implementation of the Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union*, par. 7.3; Raad van Europa, 'Brussels' Document on the Future of the Protection of Social Rights in Europe, 2015, p. 11; Secretaris-generaal, 'Improving the implementation of social rights – reinforcing the European Social Charter System: Secretary General's proposals', SG/Inf(2021)13, 22 april 2021, p. 6; High-Level Reflection Group of the Council of Europe, 'Report', oktober 2022, p. 20; Aanbeveling 2245 (2023) van de PACE (24 januari 2023), *The Reykjavik Summit of the Council of Europe – United around Values in the Face of Extraordinary Challenges*, par. 12.2; High Level Group of Experts on Social Rights, 'Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward', 19 maart 2021, par. 55.

131 Resolutie P7_TA-PROV(2014)0173 van het Europees Parlement (27 februari 2014), *On the Situation of Fundamental Rights in the European Union*, par. 8(a); Resolutie P8_TA(2017)0010 van het Europees Parlement (19 januari 2017), *On a European Pillar of Social Rights*, par. 32; Fundamental Rights Agency, 'Chair's statement', Fundamental Rights Forum, Vienna, 25-27 september 2018, p. 10; Resolutie P9_TA(2023)0103 van het Europees Parlement (18 april 2023), *On the Institutional Relations between the EU and the Council of Europe*, par. 15; 'Opinion 2023/C 293/09 van het Europees Economisch en Sociaal Comité, *On the Social Progress Protocol* (18 augustus 2023), par. 1.10, 5.3.

132 Raad van Europa, 'Brussels' Document on the Future of the Protection of Social Rights in Europe, 2015, p. 10; Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019, par. 232-235, 240-241 en 246; Raad van Europa, 'High-Level Conference on the European Social Charter', coe.int; High Level Group of Experts on Social Rights, 'Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward', 19 maart 2021, par. 51. Zie ook ECSR 23 juni 2010, nr. 55/2009 (*Confédération Générale du Travail (CGT)/Frankrijk*) waaruit blijkt dat het ECSR ESH-verplichtingen ook in stand houdt wanneer die verplichtingen conflicteren met EU-verplichtingen.

133 Fundamental Rights Agency, 'Chair's statement', Fundamental Rights Forum, Vienna, 25-27 september 2018, p.10; Resolutie P9_TA(2023)0103 van het Europees Parlement (1 december 2023), *On Institutional Relations between the EU and the Council of Europe*, par. 15.

134 U. Khaliq, 'The EU and the European Social Charter: Never the Twain Shall Meet', *Cambridge Yearbook on European Legal Studies* (2012-2013), p. 180; O. de Schutter, 'The European Social Charter as the Social Constitution of Europe', in: N. Bruun e.a. (red.), *The European Social Charter and the Employment Relation*, Londen: Bloomsbury Publishing 2017, p. 51.

Toch zijn de GT-CHARTE-delegaties niet heel enthousiast over toetreding. Zij zijn eerder terughoudend ('reticent') om stappen op dit vlak te zetten, ondanks dat zij in algemene termen onderschrijven dat versterkte samenwerking van de Raad van Europa met de EU op het gebied van sociale rechten wenselijk is.¹³⁵ Alhoewel zij geen fundamentele bezwaren¹³⁶ hebben tegen toetreding, verwijzen zij naar het complexe en langdurige proces van toetreding van de EU tot het EVRM en willen sommigen dat proces eerst afwachten. Desalniettemin achtten zij 'some early exploratory action' door bijvoorbeeld de secretaris-generaal van de Raad van Europa waarschijnlijk wenselijk aangezien verschillende instituten (meermaals) hebben opgeroepen tot toetreding.¹³⁷ Dat toetreding niet voor alle staten een prioriteit is, blijkt ook uit het feit dat in de Verklaring van Reykjavík niets stond over toetreding terwijl in een concept het idee werd genoemd om samen met de EU in kaart te brengen welke EU-verplichtingen er bestaan die betrekking hebben op het ESH teneinde toetreding te faciliteren.¹³⁸

3.2.5 Het persoonlijke toepassingsbereik van het ESH

Het toepassingsbereik van het ESH is op grond van een bijlage bij het verdrag beperkt tot 'nationals of other Parties lawfully resident or working regularly within the territory of the Party concerned'.¹³⁹ Het ECSR gaat echter in bepaalde zaken aan dit beperkte toepassingsbereik voorbij. Het creëert ruimte voor een uitzondering op grond van het internationale recht en het achterliggende doel van het ESH: 'to [...] give life and meaning in Europe to the fundamental social rights of all human beings'.¹⁴⁰ Zo maakt het ECSR het mogelijk dat ook migranten zonder verblijfsstatus aanspraak kunnen maken op basisrechten zoals het recht op leven of fysieke integriteit.¹⁴¹ Zoals het CM optekent, vinden velen dat de beperking uit de bijlage, die juist de meest kwetsbare personen uitsluit, niet in overeenstemming is met de aard van het ESH als mensenrechteninstrument.¹⁴² Deze mening wordt echter niet breed gedeeld door de staten.

135 De EU is het eens met het punt over samenwerking, zie de 'La Hulp Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights', 16 april 2024, par. 42.

136 Zie bezwaren die elders zijn opgetekend in Glas 2024 (*supra* noot 4), par. 4.3.7.

137 Comité van Ministers (GT-CHARTE), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023. Zie voor die oproepen: Resolutie P7_TA-PROV(2014)0173 van het Europees Parlement European (27 februari 2014), *On the Situation of Fundamental Rights in the European Union*, par. 8(a); Resolutie P8_TA(2017)0010 van het Europees Parlement (19 januari 2017), *On a European Pillar of Social Rights*, par. 32; Fundamental Rights Agency, 'Chair's statement', Fundamental Rights Forum, Vienna, 25-27 september 2018, p. 10; Resolutie P9_TA(2023)0103 van het Europees Parlement (18 april 2023), *On the Institutional Relations between the EU and the Council of Europe*, par. 15; 'Opinion 2023/C 293/09 van het Europees Economisch en Sociaal Comité, *On the Social Progress Protocol* (18 augustus 2023), par. 1.10, 5.3.

138 Comité van Ministers, 'Draft Elements for Final Outcome Document', 30 maart 2023, GT-SOM4(2023)11, p. 4.

139 Appendix bij het ESH (herzien) (nadruk auteur).

140 ECSR 24 januari 2018, 114/2015 (*European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF)/Frankrijk*), par. 53.

141 Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019, par. 64.

142 Comité van Ministers (GT-CHARTE), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023. Zie ook Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019, par. 93; ECSR, 'Position paper on follow-up to the report and proposals of the Steering Committee for Human Rights', 21 oktober 2020, p. 8; Secretaris-generaal, 'Improving the implementation of social rights – reinforcing the European Social Charter System: Secretary General's proposals', SG/Inf(2021)13, 22 april

Terwijl enkele delegaties ervoor openstaan om deze kwestie te bespreken, zijn anderen, waaronder Nederland,¹⁴³ hier categorisch op tegen en juist erg gehecht aan de beperking.¹⁴⁴ Een bespreking zou betrekking kunnen hebben op de mogelijkheid dat staten kunnen verklaren dat zij het toepassingsbereik in ieder geval oprekken naar onderdanen van niet-verdragsstaten die legaal werken of verblijven binnen hun landsgrenzen.¹⁴⁵

3.2.6 Overige kwesties

Tot slot bevat het rapport een aantal overige punten van overwegend procedurele aard die in twee categorieën zijn verdeeld. In de eerste categorie vallen twee kwesties die de delegaties steunen en die de verdragsstaten of ESH-organen onmiddellijk kunnen oppakken. Het eerste punt in die categorie is het verkorten of afschaffen van het embargo van maximaal vier maanden¹⁴⁶ op publicatie van ECSR-beslissingen in de collectieve klachtenprocedure: dit kunnen staten individueel doen door middel van een verklaring of het CM kan hiertoe een besluit nemen.¹⁴⁷ Ten tweede kan de zichtbaarheid van het eerder genoemde HELP-programma worden vergroot en kan het programma zelf worden versterkt.¹⁴⁸

In de tweede categorie valt een viertal punten die wat lastiger lijken te zijn: zij kunnen in de toekomst aan de orde worden gesteld 'as appropriate'. Het eerste punt is het ophogen van het huidige ECSR-ledental van vijftien.¹⁴⁹ Een verhoging van het aantal leden kan bijdragen aan een betere balans in het ECSR tussen de verschillende juridische tradities en 'social models'.¹⁵⁰ Daarnaast zou deze maatregel de toegenomen werkdruk¹⁵¹ wat kunnen verlagen. Het tweede punt heeft betrekking op het selecteren van de leden. Zoals uitgelegd in paragraaf 2.3 voorziet het (nog niet in werking getreden) Protocol tot wijziging van het ESH (1991) erin dat de PACE de leden kiest (in plaats van het CM). Het CM zou de PACE deze bevoegdheid

2021, p. 6; High Level Group of Experts on Social Rights, 'Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward', 19 maart 2021, par. 36-38.

143 ECSR 1 juli 2014, nr. 90/2013 (*Conférence of European Churches (CEC)/Nederland*), par. 64-65.

144 Comité van Ministers (GT-CHARTÉ), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

145 Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019, par. 7.

146 Zie paragraaf 2.4.

147 Comité van Ministers, 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 7; Comité van Ministers (GT-CHARTÉ), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023. Zie ook Amnesty International, 'Contribution to the High-level Conference of the European Social Charter', maart 2024, TIGO IOR 10/2024.5350, p. 3.

148 Comité van Ministers (GT-CHARTÉ), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023; Comité van Ministers, 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 5. Zie paragraaf 3.2.1.

149 Comité van Ministers (GT-CHARTÉ), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

150 CDDH, 'Report identifying good practices and making proposals with a view to improving the implementation of social rights in Europe', CDDH(2019)R91Addendum3, 21 juni 2019, par. 120.

151 Zie hierover paragraaf 3.5.

kunnen geven zonder de volledige ratificatie van dit protocol af te wachten.¹⁵² Hiermee worden nationale ratificatieprocedures omzeild en zou het protocol *de facto* in werking treden aangezien dan alle bepalingen van toepassing zouden zijn.¹⁵³ Betrokkenheid van de PACE kan de democratische legitimiteit van het ECSR versterken en (daarmee) de bereidheid van de staten om de bevindingen van het comité te accepteren.¹⁵⁴ Ten derde zouden meer staten een verklaring kunnen aannemen dat zij nationale ngo's toestaan om collectieve klachten te brengen.¹⁵⁵ Nu staat enkel Finland dit toe.¹⁵⁶ Wanneer meer staten Finlands voorbeeld zouden volgen, zou dit positief zijn voor het ESH-systeem. Ngo's kunnen namelijk bijdragen aan een meer divers pallet aan klachten aangezien zij de meest actieve klachtenbrengers zijn en vakbonden met name klachten brengen over arbeidsrechten.¹⁵⁷ Meer klachten zouden het ECSR bovendien in staat stellen om de ESH-rechten handen en voeten te geven in concrete situaties, wat kan bijdragen aan de zichtbaarheid van het ESH.¹⁵⁸ Het laatste punt is het stimuleren van interventies door *amicus curiae*.¹⁵⁹ Het ECSR kan bijvoorbeeld nationale mensenrechten instituten uitnodigen om te interveniëren¹⁶⁰ zodat deze instituten meer betrokken raken bij de implementatie van het ESH en het comité over betere informatie beschikt.¹⁶¹

3.3 De Verklaring van Reykjavík

Op 17 mei 2023 kwamen de Raad van Europa-lidstaten bijeen in Reykjavík en namen zij een verklaring aan met de titel *United around our values*.¹⁶² De directe aanleiding voor deze top

152 Comité van Ministers (GT-CHARTÉ), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

153 Zie ook paragraaf 2.4

154 PACE, 'The "Turin Process": Reinforcing Social Rights in Europe', rapport (Rapporteur: S.E. Bonet), Doc. 14343 of 12 juni 2017, par. 25.

155 Comité van Ministers (GT-CHARTÉ), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

156 'Reservations and Declarations for Treaty No.158 – Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints (ETS No. 158)', coe.int.

157 Comité van Ministers, 'Reply to Recommendation 1975 (2007)', Doc. 11635, 21 mei 2008, 'Appendix 2 – Opinion of the of the European Committee of Social Rights (ECSR) on Parliamentary Assembly Recommendation 1795 (2007)'.

158 Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019, par. 94.

159 Regel 32A, lid 1 van de Regels van het ECSR bepaalt: 'Upon a proposal by the Rapporteur, the President may invite any organisation, institution or person to submit observations'.

160 Secretaris-generaal, 'Improving the implementation of social rights – reinforcing the European Social Charter System: Secretary General's proposals', SG/Inf(2021)13, 22 april 2021, par. 28(iii); Resolutie 1972 van de PACE (28 januari 2011), *Monitoring of commitments concerning social rights*, par. 6.4; Comité van Ministers (GT-CHARTÉ), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

161 High Level Group of Experts on Social Rights, 'Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward', 19 maart 2021, par. 28(iii).

162 Zie ook L.R. Glas, 'De Verklaring van Reykjavík. United around our values (niets minder, maar ook niet veel meer)', *NTM/NJCM-Bull.* 2023, p. 237-240.

was de Russische inval in Oekraïne en een groot deel van de verklaring heeft daar dan ook betrekking op. Toch was er ook ruimte om iets over sociale rechten te verklaren.¹⁶³

‘Social justice is crucial for democratic stability and security and in this regard we reaffirm our full commitment to the protection and implementation of social rights as guaranteed by the European Social Charter System. We will consider the organisation of a high-level conference on the European Social Charter, as a step to take further commitments under the Charter where possible’.

Deze alinea kan worden opgeknipt in drie delen. Allereerst herbevestigen de staten hun inzet voor de bescherming en implementatie van de ESH-rechten. Alhoewel deze zin van weinig praktische betekenis is, is hij wel van grote symbolische betekenis.¹⁶⁴ Sociale rechten worden vaak als het ondergeschoven kindje van de Raad van Europa gezien, waar de meeste aandacht uitgaat naar de overwegend burger- en politieke rechten in het EVRM.¹⁶⁵ Ten tweede valt op dat de verklaring sociale rechtvaardigheid verbindt aan democratische stabiliteit en veiligheid. Zoals de PACE heeft uitgelegd, kan meer aandacht voor sociale rechten een van de problemen achter democratische *backsliding* adresseren, aangezien sociale ongelijkheid een voedingsbodem vormt voor onder meer wantrouwen tegen de politieke elite, wat op zijn beurt leidt tot bijvoorbeeld populisme.¹⁶⁶ Door deze verbinding te leggen, laten de staten zien hoe vergaand het belang is van sociale rechten en dus ook hoe belangrijk deze rechten zijn, juist nu democratieën onder druk staan. De laatste zin in de hierboven weergegeven alinea is ingehaald door de tijd, want wij weten inmiddels dat het overwegen van een top heeft geleid tot het daadwerkelijk organiseren daarvan.

3.4 Het Raad van Europa programma en budget 2024-2027

De Raad van Europa heeft in budgettaire opzicht zware tijden achter de rug.¹⁶⁷ Ook voor het ESH-systeem is volgens velen lange tijd te weinig budget gereserveerd,¹⁶⁸ terwijl de werklast juist is toegenomen als gevolg van onder meer extra ratificaties,¹⁶⁹ het instellen van de collectie-

163 Verklaring van Reykjavík, 19 mei 2023, p. 6.

164 Secretaris-generaal, ‘Improving the implementation of social rights – reinforcing the European Social Charter System: Secretary General’s proposals’, SG/Inf(2021)13, 22 april 2021, p. 3 vroeg al eerder om zo’n herbevestiging.

165 P. Alston, ‘Assessing the Strengths and Weaknesses of the European Social Charter’s Supervisory System’, in: G. de Búrca & B. de Witte (red.), *Social Rights in Europe*, Oxford: OUP 2005, p. 47.

166 Aanbeveling 2245 (2023) van de PACE (24 januari 2023), *The Reykjavík Summit of the Council of Europe – United around Values in the Face of Extraordinary Challenges*, par. 18. Zie ook Resolutie 2024 van de PACE (18 november 2014), *Social Exclusion: A Danger for Europe’s Democracies*; Aanbeveling 2180 van de PACE (30 juni 2017), ‘*Turin Process*’: *Reinforcing Social Rights in Europe*, par. 2.

167 Zie ook L.R. Glas, ‘De gezondheid van de Raad van Europa op zeventigjarige leeftijd’, *NTM/NJCM-Bull.* 2020, p. 25-44 en 32-34.

168 ECSR, ‘Position paper on follow-up to the report and proposals of the Steering Committee for Human Rights’, 21 oktober 2020, p. 4 en 7; Regeringscomité, ‘Position Paper on the Follow-up to the Steering Committee for Human Rights (CDDH) Report Addressed to the Committee of Ministers of the Council of Europe’, GC (2021)9, 11 mei 2021, p. 5; Secretaris-generaal, ‘Improving the implementation of social rights – reinforcing the European Social Charter System: Secretary General’s proposals’, SG/Inf(2021)13, 22 april 2021, p. 3; High Level Group of Experts on Social Rights, ‘Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward’, 19 maart 2021, par. 57.

169 Van 1400 in 1998 naar 3220 in 2021.

ve klachtenprocedure¹⁷⁰ en vervolgens een toenemend aantal klachten en *amicus curiae*.¹⁷¹ Ook het hervormingspakket uit 2022 zal naar verwachting de werkdruk verder opvoeren.¹⁷² Vanwege de scheve verhouding tussen werklast en budget beschreef het ECSR zo'n drie jaar geleden zijn budget als 'not sustainable and not compatible with a strengthening of the Council of Europe's social rights framework in general nor with a credible re-vamping of the reporting procedure in particular'.¹⁷³ Met andere woorden: het Turijnproces kan tot nog zo veel mooie ideeën leiden, maar als er geen extra budget bijkomt, sorteren zij geen effect. En zonder extra budget zou de beslistermijn van veertig weken voordat een collectieve klacht inhoudelijk wordt behandeld verder toenemen.¹⁷⁴

Tegen het einde van 2023 kwam er voor het ECSR op budgettair vlak mooi nieuws: het CM verhoogde het budget van de Raad van Europa op een 'not insignificant' manier en het ECSR profiteerde daarvan mee.¹⁷⁵ In zijn programma en budget voor 2024-2027 reserveert het CM voor de effectieve implementatie van het ESH € 8.477.000 voor 2024 en € 8.818.600 voor 2025.¹⁷⁶ Ter vergelijking: in 2023 reserveerde het in totaal € 4.808.700 voor sociale rechten.¹⁷⁷ Het programma en budget betekende voor de gehele Raad van Europa een breuk met het verleden, want voor het eerst in ongeveer dertig jaar steeg de begroting in reële termen en dus meer dan de inflatie. Deze trendbreuk vindt zijn oorsprong in de Verklaring van Reykjavík en laat zien dat de Raad van Europa-lidstaten zich meer dan eerst politiek betrokken voelen bij de organisatie.¹⁷⁸

170 Comité van Ministers, 'Reform of the Reporting Procedure: Objectives and Criteria. Reflection Paper Prepared by the European Committee of Social Rights (ECSR)', GT-CHARTE(2021)9, 17 december 2021.

171 Comité van Ministers, 'Reform of the Reporting Procedure: Objectives and Criteria. Reflection Paper Prepared by the European Committee of Social Rights (ECSR)', GT-CHARTE(2021)9, 17 december 2021.

172 Zie hierover paragraaf 3.1. Het is te verwachten dat meer dialogoos en de ad hoc-rapporten tot een hogere werklast leiden.

173 Comité van Ministers, 'Reform of the Reporting Procedure: Objectives and Criteria. Reflection Paper Prepared by the European Committee of Social Rights (ECSR)', GT-CHARTE(2021)9, 17 december 2021. Zie ook High Level Group of Experts on Social Rights, 'Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward', 19 maart 2021, par. 28(i); Nolan 2023 (*supra* noot 10), p. 7.

174 Comité van Ministers, 'Reform of the Reporting Procedure: Objectives and Criteria. Reflection Paper Prepared by the European Committee of Social Rights (ECSR)', GT-CHARTE(2021)9, 17 december 2021; Nolan 2023 (*supra* noot 10), p. 7. Zie ook Amnesty International, 'Contribution to the High-level Conference of the European Social Charter', maart 2024, TIGO IOR 10/2024.5350, p. 5.

175 S. Schmahl, 'What Financial Resources Does the Council of Europe Have or Need?', *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2024/24, par. 4, revuedlf.com.

176 Raad van Europa, 'Programme and Budget 2024-2027', CM(2024)1, 19 december 2023, p. 73.

177 Raad van Europa, 'Council of Europe Programme and Budget 2022-2025 (2023 adjusted)', CM(2023)1, 15 december 2022, p. 67. Ondanks de verschillende labels neem ik aan dat de deelprogramma's ('effectieve implementatie van het ESH' en 'sociale rechten') een vergelijkbare inhoud hebben aangezien het beoogde doel van de deelprogramma's hetzelfde is, zie Raad van Europa, 'Programme and Budget 2024-2027', CM(2024)1, 19 december 2023, p. 71 en Raad van Europa, 'Council of Europe Programme and Budget 2022-2025 (2023 adjusted)', CM(2023)1, 15 december 2022, p. 68.

178 Verklaring van Reykjavík, 19 mei 2023, p. 8; M. Ailincăi, 'Combien valent les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit? A propos du budget du Conseil de l'Europe pour le biennium 2024-2025', *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2024/49, revuedlf.com.

4 De Verklaring van Vilnius¹⁷⁹

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat er in de ongeveer tien jaar die het ESH-systeem heeft afgelegd van Turijn naar Vilnius veel is gebeurd. Het CM heeft met name de statenrapportage-procedure hervormd en heeft het mogelijk gemaakt om *ad hoc*-rapporten op te vragen van de verdragsstaten. Daarnaast zijn de ministers hun verantwoordelijkheid voor de follow-up van statenrapporten en collectieve klachten serieuzer gaan nemen door meer aanbevelingen aan te nemen. Daarnaast hebben zij het budget voor het systeem significant verhoogd. Bovendien is de Verklaring van Reykjavík van groot symbolisch belang voor het ESH-systeem en heeft zij geleid tot de organisatie van de top in Vilnius. Het is duidelijk dat het ESH-systeem een prominenter plek binnen de Raad van Europa heeft verworven, wat zich uit in zowel belangrijke symbolische statements als in meer praktische hervormingen. Al met al verkeerde het systeem in een betere uitgangspositie voorafgaand aan de verklaring van Vilnius dan aan die van Turijn.¹⁸⁰ Tegelijkertijd zijn de doelen van het Turijnproces, zoals Jagland die in 2014 formuleerde,¹⁸¹ zeker nog niet behaald, zoals hieronder zal blijken.

De vraag is nu of de Verklaring van Vilnius een stap is in de richting van het behalen van die doelen. Ter beantwoording van die vraag zal ik de inhoud van het document beschrijven en analyseren welke kwesties onaangeroerd zijn gebleven en dus waar de opstellers van het document mogelijk kansen hebben laten liggen. De mogelijk onaangeroerde kwesties zijn de 'longer term substantive and procedural issues' zoals omschreven in paragraaf 3.2. Deze paragraaf hanteert dan ook dezelfde kopjes als die van 3.2.

Een aantal meer algemene punten past niet binnen die structuur en benoem ik nu kort. De Verklaring van Vilnius vangt aan met een drietal verwijzingen naar eerdere documenten. Eerst verwijst men naar de alinea in de Verklaring van Reykjavík over sociale rechten.¹⁸² Ten tweede wordt een recente beslissing van het CM aangehaald waarin de ministers het belang van het ESH en zijn toezichtsprocedures voor de bescherming van sociale en economische rechten voor de burgers in heel Europa onderstrepen.¹⁸³ Volgens de president van het ECSR is dit 'a far stronger statement of support than has emerged from other ministerial sessions'.¹⁸⁴ Tot slot refereert de Verklaring van Vilnius aan de veel oudere Verklaring van Wenen (1993) waarin het uitgangspunt is geformuleerd dat alle mensenrechten 'universal, indivisible, interdependent and interrelated' zijn.¹⁸⁵ Vervolgens worden de gevolgen van de Russische oorlog tegen Oekraïne voor de bescherming van onder meer sociale rechten benoemd en wordt, net als in de Verklaring van Reykjavík, het belang van sociale rechten voor democratische stabiliteit benadrukt.¹⁸⁶ Alhoewel in minder sterke bewoording dan in de recente CM-beslissing, benadrukt

179 Hierover publiceerde ik eerder en beknopter een blog, zie L.R. Glas, 'The Tide is Turning for the European Social Charter: The Vilnius Declaration and the Warm-up Thereto', *strasbourgobservers.com*, 19 juli 2024. Deze paragraaf en de conclusie bouwen deels voort op deze publicatie.

180 Zie ook A. Nolan, 'European Social Charter: more relevant than ever', *socialeurope.eu*, 20 juni 2024.

181 Zie de inleiding bij paragraaf 3.

182 Verklaring van Vilnius, par. 1. Zie paragraaf 3.3.

183 Verklaring van Vilnius, par. 2. Comité van Ministers, '2. United around our values. b. Implementation of the Reykjavík Declaration', CM/Del/Dec(2024)133/2b, 17 mei 2024.

184 Aldus ook A. Nolan, 'European Social Charter: more relevant than ever', *socialeurope.eu*, 20 juni 2024.

185 Verklaring van Vilnius, par. 3.

186 Verklaring van Vilnius, par. 4-5.

de Verklaring van Vilnius ook het belang van het ESH systeem. Het system 'provides effective governance inputs [...] in the pursuit of social justice and the protection of social rights' en onderstreept 'the importance of having a robust and responsive social rights framework across Europe'.¹⁸⁷

4.1 Betere implementatie van sociale rechten

Paragraaf 3.2.1 stipte een drietal punten aan die van belang zijn voor een betere implementatie van het ESH. Ten eerste is dat het in de praktijk brengen van de door het CM ingezette hervormingen.¹⁸⁸ De Verklaring van Vilnius verwelkomt de beslissingen van het CM hieromtrent,¹⁸⁹ overigens zonder nieuwe concrete hervormingsplannen op tafel te leggen.

Ten tweede betekent betere implementatie met name het treffen van maatregelen op nationaal niveau, het naleven van ECSR-beslissingen en het zich houden aan deadlines voor het toesturen van statenrapportages. In Vilnius verklaren de regeringsvertegenwoordigers dat zij blijvende aandacht zullen schenken aan 'the challenges and opportunities to implement the Charter's requirements'. Om dit te bereiken, stimuleren zij de verdragsstaten 'to make full use of all available possibilities for enhanced dialogue between the organs of the Charter, States Parties and social partners'.¹⁹⁰ Ook verwelkomt de verklaring 'the effective action taken by the States Parties to the European Social Charter to address the findings and conclusions of the [ECSR] when necessary'.¹⁹¹ De verdragsstaten worden vooral aangemoedigd om op de reeds ingeslagen weg voort te gaan. De verklaring reflecteert niet kritisch op waar de staten tekortschieten en stimuleert hun niet om extra stappen te zetten op het vlak van implementatie, terwijl er weldegelijk ruimte voor verbetering is.¹⁹² Wel wordt het CM opgeroepen om meer prioriteit te geven aan samenwerkingsactiviteiten op het gebied van sociale rechten om de implementatie van het ESH in het licht van ECSR-beslissingen en CM-aanbevelingen te bespoedigen.¹⁹³ Wellicht geven de staten zo toch impliciet toe dat er ruimte is voor verbetering.

Tot slot is voor implementatie de zichtbaarheid en bekendheid van het ESH-systeem van belang. De Verklaring van Vilnius gaat op dit aspect niet als zodanig in, alhoewel bijvoorbeeld de samenwerkingsactiviteiten die in paragraaf 3.6 aan bod komen hieraan kunnen bijdragen.

4.2 Meer ESH-verplichtingen

Er is brede overeenstemming dat meer moet worden gedaan om het aanvaarden door de verdragsstaten van aanvullende ESH-bepalingen te stimuleren.¹⁹⁴ Toch is de formulering van de Verklaring van Vilnius hier redelijk voorzichtig: de regeringsvertegenwoordigers

187 Verklaring van Vilnius, par. 6, 7.a.

188 Zie paragraaf 3.1.

189 Verklaring van Vilnius, par. 7.f.

190 Verklaring van Vilnius, par. 8.a.

191 Verklaring van Vilnius, par. 7.d.

192 Zie paragraaf 3.2.1.

193 Verklaring van Vilnius, par 8.d.ii.

194 Zie paragraaf 3.2.2.

'acknowledge the possibility offered by the Charter for States Parties to increase progressively their commitments [...], a process that can and should be further strengthened through constructive and enhanced dialogue between the competent national authorities and the organs of the Charter, together with social partners'.¹⁹⁵

Vooral het belang van dialoog wordt benadrukt, zonder erop te wijzen dat het accepteren van aanvullende ESH-bepalingen als uitgangspunt moet worden genomen¹⁹⁶ en dus niet enkel een 'possibility' is. Tijdens een *treaty event* in Vilnius hebben Andorra, IJsland en Ierland aanvullende verplichtingen op zich genomen. Armenië en Moldavië hebben uitgesproken dat zij bereid zijn om dit ook te doen of om de collectieve klachtenprocedure te accepteren.¹⁹⁷ Ook België wil een extra verplichting op zich nemen.¹⁹⁸ Ondanks de voorzichtige bewoording in de verklaring lijken enkele staten het uitgangspunt niet geheel uit het oog te zijn verloren.

In wat duidelijkere bewoording worden de lidstaten aangemoedigd om te overwegen het ESH (herzien) te ratificeren.¹⁹⁹ IJsland gaf hier in Vilnius gehoor aan.²⁰⁰ Tegelijkertijd hebben nog steeds tien lidstaten dit verdrag niet geratificeerd.²⁰¹ Daarbij stelt de Verklaring van Vilnius, in wederom heel voorzichtige bewoording, voor 'to keep under review the possibilities for acceptance of additional commitments under the Charter, including the collective complaints procedure'.²⁰² Dertig lidstaten hebben de collectieve klachtenprocedure niet geaccepteerd en de top heeft hierin geen verandering gebracht,²⁰³ maar wellicht dat Armenië of Moldavië binnenkort over stag gaat. De Verklaring van Vilnius rept niet over de staten die het Protocol tot wijziging van het ESH (1991) nog niet hebben geratificeerd.

Bovenaan de verklaring wordt de top omschreven als 'a step by member States to take further commitments under the Charter'. Het Verenigd Koninkrijk bestempelde dit doel²⁰⁴ en de organisatie van een *treaty event* hiertoe voorafgaand aan de top als 'overly ambitious'.²⁰⁵ Met drie staten die extra verplichtingen op zich hebben genomen en één staat die het ESH (herzien) heeft geratificeerd, is de oogst van het *treaty event* niet heel rijk. De Verklaring van Vilnius is dus op dit vlak een babystapje. Tegelijkertijd is er van de ambities wel degelijk iets terecht gekomen, zit er nog het nodige in de pijplijn en is er in relatief korte tijd veel bereikt in vergelijking met de ratificatie-oogst van het Turijnproces²⁰⁶ gedurende de tien jaar voorafgaand aan Vilnius.

195 Verklaring van Vilnius, par. 7.c.

196 Zie paragraaf 2.1.

197 Raad van Europa, 'Treaty event at the High-Level Conference on the European Social Charter in Vilnius', www.coe.int.

198 I. Schömann, 'European Social Charter—political will needed', *socialeurope.eu*, 27 juni 2024.

199 Verklaring van Vilnius, par. 8.c.

200 Raad van Europa, 'Treaty event at the High-Level Conference on the European Social Charter in Vilnius', coe.int.

201 Zie de Treaty Office-website van de Raad van Europa.

202 Verklaring van Vilnius, par. 8.c.

203 Zie de Treaty Office-website van de Raad van Europa.

204 Zie ook Raad van Europa, 'Call for contributions on the High-Level Conference on the European Social Charter', 15 februari 2024, coe.int.

205 Verenigd Koninkrijk, 'UK Submission on the High-Level Conference on Social Rights Programme', coe.int.

206 Zie paragraaf 3.2.2.

4.3 Inhoudelijke kwesties

Volgens sommigen ontbreken er belangrijke (aspecten van) rechten in het ESH. Tegelijkertijd heeft het CM het ECSR uitgenodigd om de ruimte te benutten die er is om bestaande ESH-bepalingen toe te passen op nieuwe situaties.²⁰⁷ De Verklaring van Vilnius haalt deze uitnodiging aan,²⁰⁸ zonder een proces in gang te zetten dat ertoe zou kunnen leiden dat het ESH inhoudelijk wordt geamendeerd.

4.4 Toetreding van de EU tot het ESH

De Verklaring van Vilnius gaat niet in op de mogelijke toetreding van de EU tot het ESH. Dit bevestigt dat toetreding niet voor alle staten een prioriteit is.²⁰⁹ Toch wordt de EU wel genoemd in de verklaring: er wordt geopperd om mogelijkheden te onderzoeken om samenwerking te intensiveren met de EU. Dit is nauwelijks een stap in de richting van het behalen van een van de doelen die Jagland al in 2014 formuleerde: een sterke band tussen de EU en het ESH om rivaliteit op juridisch vlak te voorkomen.²¹⁰ Onverenigbaarheden tussen het EU-recht en het ESH zullen dus blijven bestaan.

4.5 Het persoonlijke toepassingsbereik van het ESH

Zoals eerder uitgelegd zijn bepaalde staten, waaronder Nederland, erg gehecht aan het beperkte persoonlijke toepassingsbereik van het ESH.²¹¹ Het is dan ook niet verbazingwekkend dat de Verklaring van Vilnius niet rept over deze kwestie.

4.6 Overige kwesties

Geen van de overige kwesties die paragraaf 3.2.6 besprak komt aan de orde in de Verklaring van Vilnius, ook niet de twee punten waarvoor grote steun leek te bestaan: het afschaffen van het embargo op de publicatie van beslissingen op collectieve klachten en het vergroten van de zichtbaarheid van het HELP-programma. Er wordt dus ook geen beslissing genomen over het ophogen van het aantal ECSR-leden, hun verkiezing of het stimuleren van *amicus curiae*. Noch worden de staten gestimuleerd om nationale ngo's toe te staan collectieve klachten te brengen. Iets dat zijdelings aan de orde kwam in het rapport van 15 maart 2023, de mogelijkheid om samenwerkingsactiviteiten uit te breiden,²¹² komt wel aan bod in de verklaring. Het CM wordt uitgenodigd om dergelijke activiteiten op het vlak van sociale rechten te prioriteren teneinde

207 Zie paragraaf 3.2.3.

208 Verklaring van Vilnius, par. 7.f.

209 Zie paragraaf 3.2.4.

210 Zie de inleiding bij paragraaf 3.

211 Zie paragraaf 3.2.5.

212 Comité van Ministers, 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 5.

de implementatie van het ESH te bevorderen.²¹³ Ook wordt het CM uitgenodigd om met nationale, lokale en regionale autoriteiten en sociale partners besprekingen in gang te zetten om een *rights-based approach* en het delen van kennis te bevorderen op onder meer het vlak van het recht op een schoon leefmilieu en nieuwe uitdagingen op het gebied van werk.²¹⁴ Blijkbaar was het niet haalbaar om in Vilnius knopen over procedurele kwesties door te hakken, maar was het wel mogelijk om overeenstemming te bereiken over punten die als wat minder concreet kunnen worden gezien en die het huidige systeem onveranderd laten: samenwerking en kennisdeling.

5 Slot

Zoals in de inleiding bij de vorige paragraaf al werd geconcludeerd, verkeerde het ESH-systeem in een betere uitgangspositie voorafgaand aan de Verklaring van Vilnius dan aan die van Turijn. In de tussentijd zijn er namelijk verschillende dingen ten goede veranderd. Tegelijkertijd is er ook veel hetzelfde gebleven, alhoewel het *treaty event* in Vilnius wel enig effect heeft gesorteerd. Zo hebben niet alle Raad van Europa-lidstaten het ESH (herzien) geratificeerd en heeft enkel een minderheid van hen de collectieve klachtenprocedure omarmd. Daarbij blijven incompatibiliteiten tussen het ESH en EU-recht staan, laat staan dat er stappen worden gezet richting toetreding van de EU. Noch heeft de verklaring het startschot gegeven voor concrete hervormingen van procedurele of inhoudelijke aard. Zo blijft het ledenaantal van het ECSR hetzelfde en blijft het CM de leden kiezen. Ook blijft de beperkte persoonlijk reikwijdte behouden en worden er geen nieuwe (aspecten van) rechten aan het ESH toegevoegd. Tot slot waren de staten in de Verklaring van Vilnius weinig kritisch op wat zij beter kunnen doen en stimuleerden zij hun *peers* niet in heel heldere taal om meer verplichtingen op zich te nemen.

Wanneer wij ons echter minder richten op de precieze inhoud en gevolgen van de tekst, dan kunnen wij de verklaring positiever bezien.²¹⁵ Het enkele feit *dat* een top werd georganiseerd en *dat* een politieke verklaring werd aangenomen waarin het belang van sociale rechten wordt onderstreept is een welkome ontwikkeling voor een systeem dat veelal opereert in de schaduw van het *Palais des droits de l'homme* waarin het EHRM is gehuisvest. En wanneer de Verklaring van Vilnius wordt gezien in samenhang met wat er sinds de start van het Turijnproces is gebeurd, wordt duidelijk dat er het laatste decennium vooruitgang is geboekt dankzij hervormingen, grotere betrokkenheid van het CM bij de *follow-up* en meer budget voor het ESH-systeem. Bovendien verklaarden de regeringsvertegenwoordigers in Vilnius dat zij openstaan voor mogelijke maatregelen die het ESH-systeem verder kunnen optimaliseren.²¹⁶ Alhoewel dit een wat vage toezegging is, wordt er enige ruimte gelaten voor meer hervormingen in de toekomst, wellicht in de vorm van de overige kwesties die in paragraaf 3.2.6 zijn besproken.

213 Verklaring van Vilnius, par. 8.d.ii.

214 Verklaring van Vilnius, par. 8.d.i.

215 Zie ook R. Wilson, 'Social rights – securing Europe's future', *social europe.eu*, 5 juli 2024. Hij merkt zelfs op: 'it felt like a paradigm shift was taking place'.

216 Verklaring van Vilnius, par. 8.d.iv.

De Verklaring van Vilnius sluit af met de belofte dat de regeringsvertegenwoordigers regelmatig zullen nagaan of het nodig is om een vergelijkbare conferentie te organiseren.²¹⁷ Zoals blijkt uit het interview met Miriam Kullmann, lid van het ECSR, in deze aflevering heeft Moldavië alvast beloofd om de organisatie van de volgende conferentie op zich te nemen. Het ESH zal dus in de belangstelling van de Raad van Europa blijven staan in de nabije toekomst.

²¹⁷ Verklaring van Vilnius, par. 8.d.v.

CONTRACTARBEID VAN BRITS-INDIËRS IN SURINAME ALS ONDERDEEL VAN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN (1873-1916)

Aniel Pahladsingh & Bas van Bockel *

Samenvatting | Hoewel contractarbeid nauw is verbonden met het slavernijverleden wordt het vaak minder goed begrepen dan slavernij. Door te bepalen in welke termen we over contractarbeid kunnen spreken verbinden we er een moreel en juridisch oordeel aan. Dit kan bijdragen aan een beter begrip van wat contractarbeid eigenlijk inhield, en aan het maatschappelijke bewustzijn van deze periode in de geschiedenis die nog doorwerkt tot in het heden. De conclusie is dat er ten minste sprake was van verplichte arbeid, en gedurende langere periodes van gedwongen arbeid (dwangarbeid).

Trefwoorden | [gedwongen arbeid], [verplichte arbeid], [vrije arbeidskeuze], [slavernij], [artikel 4 EVRM], [IAO-Conventie nr. 29], [koloniaal verleden]

DOI | 10.54195/NTM.19676

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

1 Inleiding

In de media werd in de afgelopen tijd vanuit de Surinaamse-Hindoestaanse¹ gemeenschap verzocht om excuses vanwege de behandeling van zogeheten contractarbeiders uit het voormalige Brits-Indië, die in de periode na de afschaffing van de slavernij in 1863 vaak onder erbarmelijke omstandigheden in Suriname hebben gewerkt.² De Nederlandse regering erkent inmiddels het aangedane leed, maar excuses daarvoor zijn (vooralsnog) uitgebleven.³ Contractarbeid van Brits-Indiërs in Suriname is een aspect van het slavernijverleden waar tot voor kort weinig aandacht aan werd besteed. Toch is ook de contractarbeid van belang voor de maatschappelijke discussie rond het slavernijverleden die in Nederland en Suriname wordt gevoerd, omdat dit verschijnsel daarmee sterk verbonden is.

Anders dan de term ‘slavernij’ houdt de term ‘contractarbeid’ geen moreel of juridisch waardeoordeel in. Contractarbeid wordt, mede om die reden, vaak dan ook minder goed begrepen dan slavernij. Een beter begrip van wat contractarbeid zoal inhield is van belang omdat het kan bijdragen aan meer bewustzijn van deze periode in de geschiedenis, en van de doorwerking daarvan tot in het heden. Door te bepalen in welke termen we over contractarbeid kunnen spreken verbinden we er tevens een oordeel aan, en hierover bestaat weinig overeenstemming over onder de diverse auteurs die over dit onderwerp hebben geschreven. De meningen lopen

■ Mr. dr. A. Pahladsingh is senior jurist bij het Ministerie van SZW. Mr. dr. B. van Bockel is *research fellow* aan de KU Leuven. Beide auteurs zijn tevens als gastdocent verbonden aan de Anton de Kom Universiteit van Suriname. Deze bijdrage is persoonlijke titel geschreven.

1 Met het begrip ‘Hindoestanen’ wordt gerefereerd naar de voormalige inwoners uit Brits-Indië die afkomstig zijn uit het land Hindoestan, de term voor Brits-Indië in het Hindi (Engels: *Hindustan*).

2 ‘Erfgenamen Hindoestaanse contractarbeiders willen excuses’, *NOS* 18 april 2024; ‘Opinie: Koning, betuig spijt aan Hindoestaanse nazaten’, *AD* 18 april 2024.

3 ‘Rutte zwijgt over excuses, tot ongenoegen van nabestaanden Hindoestaanse ‘tot koelie gemaakten’’, *AD* 7 mei 2024.

sterk uiteen, van ‘substituut slavernij’⁴, tot ‘dwangarbeid’⁵ en zelfs tot ‘vrije arbeid’.⁶ Deze verschillen in terminologie scheppen verwarring en dragen niet bij aan de beantwoording van maatschappelijke vraagstukken rond contractarbeid. Concreet valt daarbij bijvoorbeeld te denken aan de vraag of excuses van overheidswege eventueel op hun plaats zouden zijn. Maar ook zou scherpere duiding van contractarbeid meer in het algemeen kunnen helpen om het maatschappelijke debat dat over dit onderwerp bestaat richting te geven. Dit geldt niet alleen voor de (voormalige) Brits-Indiërs en hun nazaten, maar ook voor de andere groepen contractarbeiders zoals de Chinezen⁷ en Javanen⁸, die in (deels) dezelfde periode onder vergelijkbare omstandigheden in Suriname contractarbeid hebben verricht.

1.1 Verantwoording

Bij het bepalen van de termen waarin we over contractarbeid kunnen spreken kan ofwel aangesloten worden bij het dagelijkse spraakgebruik, of getoetst worden aan juridische kaders. In deze bijdrage is voor dat laatste gekozen, en wordt getracht de vraag of er naar de huidige maatstaven gesproken kan worden van slavernij, dienstbaarheid, gedwongen arbeid, verplichte arbeid of vrije arbeidskeuze bij benadering te beantwoorden. Een van de redenen hiervoor is dat indien wordt uitgegaan van het gewone spraakgebruik er weinig zekerheid over de exacte betekenis van de gebezigde terminologie bestaat, en deze uiteenloopt. Dit vormt tevens de aanleiding voor het tot stand komen van deze bijdrage.

De internationale arbeidsrechtelijke en mensenrechteninstrumenten die nu van toepassing zijn waren nog niet tot stand gekomen ten tijde van de contractarbeid. Deze bijdrage gaat daarom uitsluitend in op de vraag hoe de contractarbeid naar de *huidige* maatstaven geduid zou kunnen worden. Hier zijn verschillende redenen voor en het is goed om deze hier kort toe te lichten. Ten eerste is het in het kader van een maatschappelijke discussie over een deel van het verleden passend om dat verleden te bezien in het licht van de huidige maatschappelijke en juridische normen, en juist niet in het licht van de normen zoals die destijds golden. Om dit te verduidelijken is het wellicht verhelderend om de vergelijking te maken met slavernij. Ook slavernij was eeuwenlang een maatschappelijk geaccepteerd fenomeen, en er waren geen wettelijke of andere normen die zich tegen slavernij verzetten. Integendeel, de eigendom van tot slaaf gemaakten was in vele landen (waaronder Nederland) wettelijk erkend en geregeld, en de voorwaarden

4 R. Bhagwanbali, *De tot koelie gemaakten*, Den Haag: Amrit 2021.

5 Zie S. Hira, ‘Kolonialisme en Aziatische dwangarbeid in Suriname’, 2024, te raadplegen via: <https://iisr.nl/wp-content/uploads/2024/05/Sandew-Hira-Kolonialisme-en-Aziatische-dwangarbeid-in-Suriname.pdf>.

6 C.E.S. Choenni, ‘Het wereldverschil tussen slavernij en contractarbeid’, *Starnieuws* 20 april 2024; H. Ramsoedh, ‘De excuseskoorts van enkele nazaten van Hindostaanse contractarbeiders’, 22 april 2024, te raadplegen via: <https://werkgroepcaraibischeletteren.nl/de-excuseskoorts-van-enkele-nazaten-van-hindostaanse-contractarbeiders/>; ‘Erfgenamen Hindostaanse contractarbeiders willen excuses’, *NOS* 18 april 2024.

7 De Chinezen kwamen vanaf 1853 naar Suriname. In de jaren vijftig en zestig van de 19^e eeuw betrof het ongeveer 2.500 contractarbeiders die naar Suriname kwamen. De eerste groep kwam uit Java en de vervolggroepen betroffen grotendeels Hakka Chinezen uit China. Voor meer achtergronden zie J. Ankum-Houwink, ‘Chinese kontraktarbeiders in Suriname in de 19^e eeuw’, *OSO Tijdschrift voor Surinaamse Taalkunde, Letterkunde en Geschiedenis* 1985.

8 Het ging om ongeveer 33.000 personen, grotendeels afkomstig uit Java in de periode 1890-1939. Zie D. van den Bersselaar & H. Ketelaars, *De komst van contractarbeiders uit Azië. Hindoestanen en Javanen in Suriname*, Leiden: Coördinaat Minderhedenstudies Rijksuniversiteit Leiden 1991.

waaronder deze eigendom werd uitgeoefend werden door het koloniale gezag nader vastgesteld in zogeheten ‘slavernijreglementen’. In het kader van de maatschappelijke discussie die nu over de slavernij wordt gevoerd zou het uiteraard niet gepast zijn om uit te gaan van de wettelijke kaders zoals die ten tijde van de slavernij golden. We gaan in de discussie over het slavernijverleden vanzelfsprekend uit van de (maatschappelijke en juridische) normen zoals die nu gelden. Dat is niet verrassend, want de huidige maatschappelijke opvattingen zijn voortgekomen uit – juist deze en vergelijkbare – ervaringen uit het verleden, waar ook in de huidige tijd nog discussie over is.

Ten tweede staan de huidige internationale mensenrechtelijke en arbeidsrechtelijke normen niet los van het koloniale en slavernijverleden. Zo is de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO, Engels: *International Labour Organization*, ILO) al in 1919 opgericht, en stamt het eerste verdrag dat binnen de ILO tot stand kwam tegen gedwongen arbeid, de *Forced Labour Convention* (nr. 29), uit 1930. Deze ontwikkelingen zijn niet los te zien van de koloniale context en met name van het einde van de slavernij, waar de contractarbeid onlosmakelijk mee verbonden is.

Ten derde werd de *Forced Labour Convention* beschouwd als codificatie van bestaand internationaal gewoonterecht, dat derhalve ook al ten tijde van de contractarbeid gold. Daarbij zou er, als er uitsluitend zou worden getoetst aan het koloniale recht zoals dat gold ten tijde van de contractarbeid, niet veel zijn om aan te toetsen. Er waren, zoals verderop in deze bijdrage nog zal worden besproken, weliswaar ook toen enkele regels van koloniaal recht die de contractarbeiders enige bescherming moesten bieden, maar die werden niet strikt nageleefd.

Ter verantwoording van dit onderzoek dient er verder op te worden gewezen dat de conclusies gebaseerd zijn op literatuuronderzoek, en er geen primair bronnenonderzoek aan ten grondslag ligt. Er zijn grote hiaten in de beschikbare kennis over deze periode in de geschiedenis, zodat de auteurs van deze bijdrage op een aantal punten niet de gewenste duidelijkheid hebben kunnen krijgen. Dat er sprake is van een samenspel van historische feiten en omstandigheden die tijdens een langere periode hebben plaatsgevonden in Brits-Indië, Suriname en Nederland, maar bijvoorbeeld ook tijdens de reis die de contractarbeiders maakten van Brits-Indië naar Suriname, hebben het onderzoek bemoeilijkt. Ook andere factoren maken het moeilijker om een eenduidig antwoord te geven op de hoofdvraag die in deze bijdrage wordt gesteld. Zo werden contractarbeiders te werk gesteld op plantages die privé-eigendom waren, en er waren verschillen in de behandeling van de contractarbeiders op verschillende plantages waar vaak maar weinig over bekend is. De ervaringen van Brits-Indische contractarbeiders die naar Suriname zijn gekomen in de periode van de contractarbeid zijn bovendien maar in zeer beperkte mate gedocumenteerd, en er zijn periodes van vele jaren – en soms meer dan tien jaar – in de geschiedenis van de contractarbeid in Suriname aan te wijzen waar nu vrijwel niets meer over bekend is. Voor een beter beeld van deze periode in de geschiedenis is er dus nog veel aanvullend (bronnen)onderzoek nodig. In de loop der tijd zijn er wel enkele belangwekkende studies verschenen waar de auteurs zich op hebben kunnen baseren. De Klerk en Bhagwanbali hebben uitgebreid onderzoek gedaan naar de primaire archiefbronnen rond de contractarbeid in Suriname.⁹ Verder heeft Emmer als koloniale geschiedschrijver de contractarbeid in Suriname in

9 S. Hira, ‘Kolonialisme en Aziatische dwangarbeid in Suriname’, 2024, te raadplegen via: <https://iisr.nl/wp-content/uploads/2024/05/Sandew-Hira-Kolonialisme-en-Aziatische-dwangarbeid-in-Suriname.pdf>.

kaart gebracht.¹⁰ Tenslotte heeft de mondelinge overlevering van verhalen binnen de families van de auteurs het beeld dat in de geraadpleegde bronnen wordt geschetst van de omstandigheden waaronder Brits-Indische contractarbeiders in Suriname te werk werden gesteld op enkele punten tot leven gebracht.

Deze bijdrage is als volgt opgezet: na deze inleidende paragraaf worden in paragraaf 2 enkele achtergronden van de Surinaamse contractarbeid geschetst waarbij kort wordt ingegaan op het koloniale recht zoals dat destijds gold. De reden hiervoor is dat de juridische kaders van toen – maar vooral ook de wijze waarop deze kaders in de praktijk werden gehanteerd – mede van belang zijn voor de beoordeling van de contractarbeid naar de huidige internationaalrechtelijke maatstaven ten aanzien van arbeid. In paragraaf 3 wordt ingegaan op het internationale recht ten aanzien van arbeid (IAO-verdragen). In de IAO-Conventie nr. 29 uit 1930 worden verschillende vormen van arbeid verboden. In het Europees recht vormt artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) het voornaamste toetsingskader. Zoals zal worden toegelicht vormen de IAO-verdragen het uitgangspunt bij de interpretatie van artikel 4 van het EVRM (verboden arbeidsvormen). Aan de hand van deze maatstaven wordt in paragraaf 4 getoetst of er sprake is geweest van slavernij, van dienstbaarheid, van gedwongen arbeid of verplichte arbeid of toch van een vorm van vrije arbeidskeuze. Geconcludeerd wordt dat er naar onze huidige maatstaven in het algemeen geen sprake was van vrije arbeidskeuze of van slavernij, maar in ieder geval van verplichte arbeid (*compulsary labour*) en in sommige perioden waarschijnlijk vooral van gedwongen arbeid (*forced labour*). Dit sluit niet uit dat er in individuele gevallen andere conclusies mogelijk zijn. We sluiten af met de conclusie dat het onderzoek naar de contractarbeid in Suriname nog vele hiaten laat zien, en dat meer onderzoek nodig is.

2 Contractarbeid in Suriname

2.1 Inleiding

Nederland maakte formeel op 1 juli 1863¹¹ een einde aan de slavernij voor 34.800 personen.¹² Echter, de Nederlandse regering verplichtte de voormalige tot slaaf gemaakten in Suriname om onder staatstoezicht als contractarbeider op de plantages door te werken tot 1873.¹³ De meeste personen verlieten na deze tienjarige verplichting de plantages, en om het tekort aan

10 R. Bhagwanbali, *De nieuwe avatar van slavernij. Hindoestaanse migranten onder het indentured labour systeem naar Suriname, 1873-1916*, Den Haag: Amrit Consultancy 2011.

11 'Einde aan een treurige geschiedenis van slavernij (1863)', *Nationaal Archief*, te raadplegen via: <https://www.nationaalarchief.nl/beleven/onderwijs/bronnenbox/einde-aan-een-treurige-geschiedenis-van-slavernij-1863>.

12 'Op 1 juli 1863 47 duizend slaven vrijgemaakt in Suriname en op de Antillen', CBS 2013, te raadplegen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2013/27/op-1-juli-1863-47-duizend-slaven-vrijgemaakt-in-suriname-en-op-de-antillen#:~:text=Op%201%20juli%201863%20kregen,werden%20geproduceerd%20voor%20de%20wereldmarkt: 'Op 1 juli 1863 kregen 34,8 duizend slaven in Suriname en 11,8 duizend slaven op de Nederlandse eilanden in het Caribisch gebied hun vrijheid'>.

13 P.D. Gomes, 'Afschaffing van de slavernij? In Suriname ging het nog tien jaar voort', *de Correspondent* 30 oktober 2017; I. Landman, '1863 of 1873? Wanneer werd de slavernij nou (echt) afgeschaft?', NOS 3 juli 2020.

arbeidskrachten op de plantages op te vullen werden Brits-Indiërs en Javanen geworven.¹⁴ Dit duurde voort tot de Britse regering op 12 maart 1917 een einde maakte aan de contractarbeid.

Naast onderzoek naar het systeem van contractarbeid in zijn geheel zijn er enkele specifieke onderzoeken verricht naar de situatie van de contractarbeiders in Suriname.¹⁵ Net als elders het geval was werd ook in Suriname contractarbeid ingevoerd in verband met de afschaffing van de slavernij.¹⁶ Suriname volgde daarmee het voorbeeld van buurland Brits-Guyana, waar de slavernij al in 1834 werd afgeschaft, en waar de vervanging van slavenarbeid door contractarbeiders uit Brits-Indië succesvol was verlopen. Ook voor Nederland werd de invoering van contractarbeid in Suriname een economisch succes. De Gouverneur van Suriname verwoordde het in een schrijven aan de Minister van Koloniën als volgt:

‘Ik herinnerde hem van hoeveel waarde? nu de emigratie van Brits-Indische koelies voor de kolonie is geweest, en wees hem erop dat hun arbeid gestrekt heeft om dien van de creolen te vervangen en den grooten landbouw in benarden tijd te helpen in stand te houden’.¹⁷

In de periode tussen 1873 en 1916 kwamen er naar schatting 34.000¹⁸ arbeidskrachten vanuit Brits-Indië naar Suriname om aldaar arbeid te verrichten.¹⁹ Naast Brits-Indiërs kwamen er ook Chinezen (tussen 1853 en 1873) en Javanen uit voormalig Nederlands-Indië (tussen 1890 en 1939) naar Suriname voor contractarbeid.²⁰ De contractarbeid in Suriname was gebaseerd op een bilateraal verdrag, het zogeheten ‘Koelietractaat’ (hierna: het Tractaat) dat op 8 september 1870 tussen Nederland en Groot-Brittannië werd gesloten en in 1872 werd bekrachtigd.²¹ Dit verdrag regelde de bevoegdheid voor de Nederlandse regering om in het toenmalige Brits-Indië arbeiders voor de Nederlandse kolonie Suriname te werven, te contracteren, te vervoeren en toe te wijzen aan planters (plantagehouders) ter vervanging van de slaven voor verplichte arbeid op de

14 ‘Suriname en de Nederlandse Antillen: Vrijverklaarde slaafgemaakten (Emancipatie 1863)’, *Nationaal Archief*, te raadplegen via: <https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/zoekhulpen/suriname-en-de-nederlandse-antillen-vrijverklaarde-slaafgemaakten#collapse-8329>: ‘Het betrof vrijgelaten personen tussen 15 en 60 jaar oud die verplicht waren een arbeidsovereenkomst af te sluiten. De overheid wilde zo voorkomen dat de voormalige slaafgemaakten massaal de plantages zouden verlaten. Pas na de periode van staatstoezicht kregen de voormalige slaafgemaakten het volledig burgerrecht.’

15 C.J.M. de Klerk, ‘De Britsch-Indiërs in Suriname’, *West Indische Gids* 1942, p. 97-117; C.J.M. de Klerk, *De immigratie der Hindostanen in Suriname*, Amsterdam: Urbi et Orbi 1953; P.C. Emmer, *Colonialism and immigration; indentured labour before and after slavery*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Press 1986; P.C. Emmer, ‘The coolie ships; the transportation of indentured labourers between Calcutta and Paramaribo, 1873-1921’, in: K. Friedland (red.), *Maritime aspects of migration*, Köln: Böhlau Verlag 1989; Bhagwanbali 2011 (*supra* noot 10); C.E.S. Choenni, *Hindostaanse contractarbeiders 1873-1920. van India naar de plantages in Suriname*, Edam: LM Publishers 2018; R. Gowricharan, *Onbeschreven erfgoed. Perspectieven op de Surinaams-Hindostaanse cultuur*, Edam: LM Publishers 2017.

16 R. van Lier, *Samenleving in een grensgebied. Een sociaal-historische studie van Suriname*, Den Haag: Nijhoff 1949.

17 Bhagwanbali 2021 (*supra* noot 4), p. 24-25.

18 Het exacte aantal Brits-Indiërs die tussen 1873 en 1916 naar Suriname kwamen is niet bekend, maar de schattingen lopen nauwelijks uiteen. Choenni 2018 (*supra* noot 15) refereert in zijn oratie over 34.034 personen; Bhagwanbali 2011 (*supra* noot 10) heeft het over 34.395 personen; Emmer 1989 (*supra* noot 15) vermeldt 33.973 personen.

19 S. Hira, ‘Kolonialisme en Aziatische dwangarbeid in Suriname’, 2024, te raadplegen via: <https://iisr.nl/wp-content/uploads/2024/05/Sandew-Hira-Kolonialisme-en-Aziatische-dwangarbeid-in-Suriname.pdf>.

20 D. Northrup, *Indentured Labor in the Age of Imperialism, 1834-1922*, New York: Cambridge University Press 1995. De Chinezen kwamen in 1853 naar Suriname en de Javanen in 1890 naar Suriname.

21 De volledige tekst van het Tractaat is te lezen in het boek van R. Bhagwanbali, *Contracten voor Suriname. Arbeids-migratie vanuit Brits-Indië onder het indentured-labourstelsel 1873-1916* (diss. Nijmegen), Den Haag: Amrit 1996, p. 176-183. De term ‘koelie’ werd een scheldwoord.

plantages.²² Het Tractaat zelf was summier en gaf de Nederlandse regering vooral vergaande discretionaire bevoegdheden ten aanzien van de afdwingbare arbeidsrechtelijke eisen die aan de contractarbeiders konden worden opgelegd. Een uitzondering was artikel 6 van het Tractaat waarin was bepaald dat een contractant alleen ingescheept mocht worden als was vastgesteld dat de overeenkomst vrijwillig was aangegaan en dat de contractant volledig kennis droeg van de overeenkomst, de plaats van bestemming, de duur en de verplichtingen uit het contract. De arbeidscontracten, zoals die door de Brits-Indiërs die verscheept zijn naar Suriname en Brits-Guyana werden getekend, waren en bevatten geen waarborgen voor de arbeiders of verwijzingen naar andere wettelijke bepalingen.²³

2.2 Achtergrond: het systeem van contractarbeid in het Britse rijk en daarbuiten

Onder het Brits-Indiase contractsysteem (Engels: *indenture of indentured labour*; letterlijk: contractgebonden arbeid) werden in totaal naar schatting meer dan 1,6 miljoen arbeiders uit Brits-Indië naar verschillende Europese koloniën getransporteerd.²⁴ De contractarbeid werd aanvankelijk ingevoerd ter vervanging van de slavenarbeid op de plantages in de Britse koloniën in het Caribisch gebied. In de periode die volgde op de afschaffing van achtereenvolgens de slavenhandel en de slavernij in het Britse rijk ontstond er namelijk al snel een tekort aan goedkope arbeidskrachten op de plantages.²⁵ In Brits-Indië werden goedkope arbeidskrachten geworven en geronseld die voor een gering loon, voedsel en onderdak in andere delen van het Britse rijk te werk gesteld konden worden.

Na de afschaffing van de slavernij in het Britse rijk (1834), de Franse koloniën (1848), en het Nederlandse rijk (1863) breidde het contractsysteem zich verder uit naar (onder meer) Natal in Zuid-Afrika, Oost-Afrika, Réunion,²⁶ Martinique, Mauritius,²⁷ Sri Lanka, Maleisië, Singapore, Myanmar, Fiji, Guyana, Trinidad, Jamaica en Suriname.²⁸ Het systeem van contractarbeid heeft

22 Volgens A. Helman, *Avonturen aan de Wilde Kust*, Amsterdam: Luitingh-Sijthoff 1982, p. 192. 'De voorwaarden waaronder nu de Hindostaanse contractarbeiders hen op de ondernemingen kwamen vervangen, verschilden niet veel van die welke de tot 'lijfeigenen' getransformeerde slaven hadden doen vertrekken.'

23 Labourer's Contract CO111/161, te raadplegen via: <https://www.baatn.org.uk/trauma-resilience-recovery-workshop-documents-2/>.

24 S. Sen, 'Indentured Labour from India in the Age of Empire', *Social Scientist* 2016, p. 35; K. Sanders (red.), *Indentured Labour in the British Empire, 1834-1920*, London: Croom Helm 1984; A. Suranyi, *Indentured Servitude: Unfree Labour and Citizenship in the British Colonies*, Montreal: McGill-Queen's University Press 2021. Het systeem van *indenture* werd aan het begin van de 17^e eeuw in Engeland ontwikkeld om de Britse plantages in Virginia (en later andere zuidelijke staten) van goedkope Britse arbeiders te voorzien.

25 De slavenhandel in het Britse Rijk werd in 1807 afgeschaft, maar de slavernij duurde in de Britse koloniën nog voort tot 1838.

26 'Indentured labour from India in 19th century Reunion Island', *Musée historique de Villèle*, te raadplegen via: <https://www.portail-esclavage-reunion.fr/en/documentaires/abolition-slavery/after-abolition/indentured-labour-from-india-in-19th-century-reunion-island/>.

27 R. Allen, *Slaves, Freedmen, and Indentured Laborers in Colonial Mauritius*, Cambridge: Cambridge University Press 1999; R. Durgahee, *The Indentured Archipelago: Experiences of Indian Labour in Mauritius and Fiji, 1871-1916 (Global South Asians)*, Cambridge: Cambridge University Press 2022.

28 R. Hoefte, *In Place of Slavery: A Social History of British Indian and Javanese Laborers in Suriname*, Gainesville: University Press of Florida 1998.

daarna nog in diverse delen van de wereld bestaan tot in de jaren twintig van de twintigste eeuw.²⁹

Al snel na de invoering van de contractarbeid werd in Britse overheidskringen bekend dat de Brits-Indische arbeidscontractanten geconfronteerd werden met wantoestanden in de nieuwe gebieden waar zij te werk werden gesteld, vaak met de dood tot gevolg.³⁰ Zo sprak de *Colonial Secretary* Sir John Russel in een brief uit 1840 van 'dreadful loss of life', en van een 'new system of slavery'.³¹ Zonder aanvoer van goedkope arbeidskrachten bleek het echter niet goed mogelijk te zijn om de bedrijfsvoering op de plantages te continueren waar de koloniale economie van afhankelijk was, zodat de praktijk van contractarbeid in het Britse rijk werd voortgezet.

Er zijn verschillende internationale onderzoeken verricht door historici en sociologen naar de situatie van de contractarbeiders uit Brits-Indië naar verschillende landen.³² Contractarbeid werd overal gekenmerkt door slechte arbeids- en leefomstandigheden, ziekte, hoge sterftcijfers, en door verschillende vormen van uitbuiting.³³

2.3 Werving van *indentured labourers* door Nederland in Brits-Indië

Ingevolge artikel 2 van het Traktaat was de Nederlandse Emigratie Agent (de Nederlandse consul in Brits-Indië) belast met de werving van arbeidscontractanten. De consul nam, op basis van artikel 4 van het Traktaat subagenten in dienst, welke op hun beurt weer *arkatia's* (rondselaars) betrokken, die een licentie hadden om arbeidscontractanten te werven. De Britse overheid kon deze licenties intrekken als er sprake was van misstanden. De meeste contractanten waren afkomstig uit de dichtbevolkte deelstaten Uttar Pradesh en Bihar. Uit historisch onderzoek blijkt echter dat de *arkatia's* gedreven werden door premies om contractanten te werven en er regelmatig sprake was van misleiding en bedrog. Sommige potentiële contractanten werd bijvoorbeeld beloofd dat zij de *hadj* (de bedevaart naar Mekka) zouden gaan maken,³⁴ anderen werd verteld dat zij naar het heilige land van Sri Rama (een avatar van de Hindoegod Vishnu) zouden gaan, waar veel geld kon worden verdiend. Incidenteel werden ook gedetineerden naar de koloniën gestuurd.

29 Dit is tevens een van de belangrijkste oorzaken van de grote Zuid-Aziatische diaspora (ook wel: 'desi-diaspora'). Voor meer achtergronden zie onder meer: V. Prashad, 'The Desi Diaspora: Politics, Protest and Nationalism', in D.M. Peers & N. Gooptu (red.), *India and the British Empire*, Oxford: Oxford University Press 2012.

30 M. Mahoney, 'A 'new system of slavery'? The British West Indies and the origins of Indian indenture', *The National Archives*, te raadplegen via: <https://blog.nationalarchives.gov.uk/a-new-system-of-slavery-the-british-west-indies-and-the-origins-of-indian-indenture/>.

31 Zie M. Mahoney, 'A 'new system of slavery'? The British West Indies and the origins of Indian indenture', *The National Archives*, te raadplegen via: <https://blog.nationalarchives.gov.uk/a-new-system-of-slavery-the-british-west-indies-and-the-origins-of-indian-indenture/>. In 1840 rapporteerde de Colonial Secretary, Lord John Russel, aan gouverneur Light: 'I am not prepared to encounter the responsibility of a measure which may lead to a dreadful loss of life on the one hand, or, on the other, to a new system of slavery.'

32 K.A. Ray, *The Abolition of Indentured Emigration and the Politics of Indian Nationalism, 1894-1917* (diss. Montreal), Montreal: McGill University 1980; A. Kumar, *Coolies of the Empire: Indentured Indians in the Sugar Colonies, 1830-1920*, Cambridge: Cambridge University Press 2017.

33 L. Roopnarine, 'Indian Indentured Servitude in the Atlantic World', *Oxford Bibliography* 2017.

34 Mondelinge overlevering.

Na de werving door de *arkatia's* werden de potentiële contractanten gebracht naar een subdepot waar zij medisch werden gekeurd en een voorlopig contract werd getekend. De contractanten verbleven hier zes dagen en mochten het subdepot niet verlaten; er was dus sprake van vrijheidsbeneming. Vanuit het subdepot volgde een treinreis naar het hoofddepot in Calcutta. In hoeverre er tijdens de reis zelf sprake was van vrijheidsbeneming is niet geheel zeker, omdat er ook gevallen zijn gedocumenteerd van contractanten die na aankomst in Calcutta niet vertrokken naar het hoofddepot, maar aan het werk gingen in die stad. Het hoofddepot bestond uit vijf woonloodsen die in slechte staat verkeerden, en dit heeft negatieve gevolgen gehad voor de gezondheid van de contractanten.³⁵ In het hoofddepot werd in aanwezigheid van de *Emigration Agent* (emigratie agent) en de hiervoor genoemde zogeheten *Protector of Emigrants* het definitieve contract ondertekend. De *Protector of Emigrants* was een Britse ambtenaar die moest toezien op de voorkoming van mensenhandel, en die zich ervan moest vergewissen dat het contract uit vrije wil werd getekend, en dat de contractanten volledig kennis droegen van de voorwaarden van het contract. De (potentiële) migranten verschenen in groepen voor hem, en de belangrijkste voorwaarden van de overeenkomst werden door een tolk in het Hindi en Urdu overgebracht. Als er geen protest was ging de *Protector of Emigrants* ervan uit dat iedereen akkoord ging en werd het definitieve contract ondertekend.³⁶

Deze praktijk stond op gespannen voet met de waarborgen uit artikel 6 van het Tractaat, en was in strijd met het destijds geldende Britse koloniale recht. In Brits-Indië was in 1873 de *Emigration Act Passed by the Governor General of India in Council* van 1871³⁷ (hierna: Emigratiewet van 1871) van kracht, later vervangen door de *Emigration Act* van 1883.³⁸ In artikel 29 van de Emigratiewet van 1871 (artikelen 31 en 33 van de Emigratiewet van 1883) werd bepaald dat bij de definitieve ondertekening van de overeenkomsten het groepsgewijs horen van potentiële contractanten niet was toegestaan, en de individuele contractant de taal machtig moest zijn. Doordat de contractanten in groepen verschenen stonden zij bovendien onder (tijds)druk en werd er niet, of niet altijd voldoende, gelegenheid gegeven om individuele vragen te stellen of bezwaren kenbaar te maken. Daarnaast werd soms geen acht geslagen op geuite bezwaren, en waren niet alle contractanten het Hindi of Urdu in voldoende mate machtig. Verder moest de Britse overheidsambtenaar tijdens het gehoor beoordelen of er sprake was van dwang of misleiding, en of de contractant uit vrije wil akkoord gaat met de emigratie, hetgeen niet of nauwelijks individueel kan worden beoordeeld als de contractanten in groepen worden voorgeleid.

Tot aan de inscheping werden de contractanten binnen de muren van het complex bewaakt; het was niet mogelijk om het hoofddepot te verlaten. Deze vrijheidsbeneming werd waar nodig gehandhaafd door een strafsancie (artikel 45 van de Emigratiewet van 1871 en artikel 94 van de Emigratiewet van 1883). Desondanks zijn er, van de naar schatting 52.370 contractarbeiders die in totaal zijn geworven, uiteindelijk maar 34.000 personen daadwerkelijk verscheept naar Suriname, een verschil van 17.395 of 34,27 procent. Vermoedelijk is dit verschil veroorzaakt door ziekte, sterfte, afkeuringen, vlucht vanuit depots, opeisingen door familie, en weigeringen om

35 Bhagwanbali 1996 (*supra* noot 21), p. 116 en 117.

36 Bhagwanbali 2021 (*supra* noot 4), p. 48.

37 Te raadplegen via: <https://casemine.com/act/in/5a979dc94a93263ca60b740b>.

38 Te raadplegen via: <https://indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1779/1/198331.pdf>.

in te schepen.³⁹ Meer dan vijfenzeventig procent van de contractanten had de leeftijd tussen tien jaar en veertig jaar.⁴⁰

2.4 Slechte werk- en leefomstandigheden in Suriname

De werk- en leefomstandigheden na aankomst in Suriname leveren een scherper beeld op van uitbuiting, misbruik, misleiding en dwang van de contractarbeiders. De verscheping was een zware tocht, en enkele honderden contractanten kwamen tijdens die reis te overlijden.⁴¹ Dat aantal valt in het niet bij de sterftcijfers van de contractanten na aankomst in Suriname, waar de werk- en leefomstandigheden op de plantages vaak erg slecht waren. Tussen 1873 en 1916 zijn ruim 5.500 contractanten overleden. Dit is ongeveer zestien procent op het geheel van arbeidscontracten uit Brits-Indië.⁴² De contractanten stierven onder meer door ondervoeding, zware arbeidsomstandigheden en gebrek aan medische voorzieningen. In het eerste jaar van de contractarbeid (1873) stierf maar liefst 19,6 procent van alle contractanten die aankwamen in Suriname. Op sommige plantages lag dit percentage veel hoger, tot wel vijftig procent.⁴³ Door deze hoge sterftcijfers besloot de Britse regering al snel om het Tractaat op te schorten, en de migratie van Brits-Indiërs naar Suriname stopte tussen 1874 tot 1879. De contractarbeid werd weer hervat toen de medische voorzieningen waren verbeterd, maar de werk- en leefomstandigheden bleven zwaar en plantage-eigenaren spanden zich niet in om dit te verbeteren.⁴⁴ Er zijn aanwijzingen dat het aantal zelfmoorden onder contractarbeiders relatief hoog was.⁴⁵ Hoewel werkgevers vooral geïnteresseerd waren in het vinden van geschikte mannelijke arbeidskrachten, waren vrouwen ook noodzakelijk voor het in stand houden van een stabiele gemeenschap. Ondanks een verplicht quotum voor het aantal vrouwen was er altijd sprake van een onevenwicht tussen de seksen. Deze ongelijke verhouding leidde tot grote maatschappelijke vraagstukken, maar bood ook kansen aan de vrouwen.⁴⁶

2.5 Onderbetaling en uitbuiting

Een terugkerend probleem was de betaling van de lonen van de arbeidscontractanten. Volgens de arbeidscontracten die gebaseerd waren op het Tractaat dienden mannen minimaal zestig

39 P.C. Emmer, 'De werving van kontraktarbeiders in India voor tewerkstelling in Suriname, 1872-1916', *OSO Tijdschrift voor Surinaamse Taalkunde, Letterkunde en Geschiedenis* 1985.

40 Bhagwanbali 1996 (*supra* noot 21), p. 116.

41 Bhagwanbali 2021 (*supra* noot 4), p. 138.

42 Om dit cijfer goed te begrijpen is het belangrijk om te bedenken dat de contracten vijf jaar duurden. Het gaat dus niet om alle mensen uit Brits-Indië die in deze periode in Suriname zijn overleden, maar om het aantal contractanten die op het tijdstip van overlijden hun contract nog moesten uitdienen, en die dus minder dan vijf jaar eerder in Suriname waren aangekomen.

43 N. Madoembaks, *Lachmon en Hindostaanse godfathers in Suriname*, Amsterdam: De Woordenwinkel 2022, p. 54.

44 Bhagwanbali 1996 (*supra* noot 21), p. 164-165.

45 Onder Hindoestanen is het zelfmoordpercentage zowel in Suriname als Nederland nog steeds relatief hoog. Zie M.J. Garssen, J. Hoogenboezem & A.J.F.M. Kerkhof, 'Zelfdoding onder Nederlandse Surinamers naar Etniciteit', *Tijdschrift voor Psychiatrie* 2007, 49/6, p. 373-381.

46 Emmer 1985 (*supra* noot 39), p. 216-220.

cent te verdienen en vrouwen minimaal veertig cent, in ruil voor zeven tot tien uur werk. Bhagwanbali beschrijft dat het werk op het land zeven uur betrof en in de fabriek tien uur.⁴⁷ In werkelijkheid werden de contractanten meestal niet per dag uitbetaald, maar per uitgevoerde taak. Het was vaak niet mogelijk om een taak in één dag uit te voeren.⁴⁸ De vrije arbeiders (voormalige tot slaaf gemaakten) kregen voor dezelfde werkzaamheden een hoger dagloon uitbetaald, en bovendien geen taakloon. Er zijn verschillende verhalen gedocumenteerd over contractanten die hebben geklaagd, gestaakt en/of zich hebben verzet, en vervolgens zijn vermoord, verwond of tot lange gevangenisstraffen zijn veroordeeld.⁴⁹

2.6 De 'Poenale sanctie'

Kenmerkend voor contractarbeid van Brits-Indiërs in Suriname was de zogenaamde 'poenale sanctie'.⁵⁰ De poenale sanctie hield kort gezegd in dat als er sprake was van een contractbreuk die werd gepleegd door de contractant er strafrechtelijke bepalingen en maatregelen werden toegepast, en geen civielrechtelijke maatregelen.

De strafrechtelijke sancties werden in de beginperiode van de contractarbeid opgelegd door de plantagehouders als de contractanten zich niet hielden aan de plantagevoorschriften of als er sprake was van werkweigerings. De strafrechtelijke sancties bestonden uit gevangenisstraffen. Verder waren er bijkomende maatregelen die werden opgelegd zoals een geldboete en een langere contractduur. In de loop der tijd werden de strafrechtelijke sancties wegens het overtreden van de plantagevoorschriften en arbeidsvoorschriften opgelegd door de kantonrechter. In het Tractaat en de individuele arbeidsovereenkomsten zijn geen strafbepalingen opgenomen en ook geen verwijzing gemaakt naar toepasselijke strafbepalingen voor arbeidsrechtelijke 'overtredingen' gepleegd in Suriname. Het strafrecht werd aangewend als middel om de contractarbeiders uit te buiten.⁵¹

47 Bhagwanbali 1996 (*supra* noot 21), p. 165.

48 '5 juni: Dag van aankomst in Suriname', *Nationaal Archief*, te raadplegen via: <https://www.nationaalarchief.nl/beleven/nieuws/5-juni-dag-van-aankomst-in-suriname>: 'De contractant krijgt vaak betaald per taak en niet per dag waardoor ze minder verdienen dan verwacht.'

49 Madoembaks 2022 (*supra* noot 43), p. 53-55 noemt onder meer stakingen in 1873 met de arrestatie van 22 rebellen en oplegging van 93 jaar gevangenisstraf met gedwongen arbeid. Ook noemt hij verschillende klachten uit 1882: zelfmoorden, doden en gewonden, en verkrachtingen door Nederlandse militairen.

50 Bhagwanbali 1996 (*supra* noot 21), p. 165.

51 Zie ook het Mensenrechtencomité in de zaak HRC 31 oktober 2005, CCPR/C/85/D/1036/2001, paragraaf 7.5 (*Faure/Australië*), 'In the Committee's view, the term "forced or compulsory labour" covers a range of conduct extending from, on the one hand, labour imposed on an individual by way of criminal sanction, notably in particularly coercive, exploitative or otherwise egregious conditions, through, on the other hand, to lesser forms of labour in circumstances where punishment as a comparable sanction is threatened if the labour directed is not performed. The Committee notes, moreover, that article 8, paragraph 3 (c) (iv), of the Covenant exempts from the term "forced or compulsory labour" such work or service forming part of normal civil obligations. In the Committee's view, to so qualify as a normal civil obligation, the labour in question must, at a minimum, not be an exceptional measure; it must not possess a punitive purpose or effect; and it must be provided for by law in order to serve a legitimate purpose under the Covenant.'

2.7 Einde contractarbeid

In Brits-Indië was aan het einde van negentiende eeuw veel verzet tegen de contractarbeid.⁵² In de periode tot het einde van de negentiende eeuw richtte dit verzet zich vooral op de situatie van de Indiërs in Zuid-Afrika, waarbij Mohandas Gandhi een belangrijke rol speelde. De periode 1900 tot 1910 zou gezien kunnen worden als de 'vormende fase' van het nationalistische Indiase verzet tegen het contractstelsel, waarbij de nadruk lag op de discriminatie van Brits-Indiërs in Zuid-Afrika op grond van hun ras. Gandhi leidde in Zuid-Afrika van 1906 tot 1913 zijn eerste grootschalige, geweldloze campagne voor de rechten van de Indiase contractarbeiders aldaar.⁵³

In de periode na 1910 werd de contractarbeid een belangrijk thema voor de Indiase nationalistinnen in het kader van het antikoloniale verzet tegen de Britten in Brits-Indië. Het verzet richtte zich tegen de slechte arbeidsomstandigheden van de contractarbeiders, en het feit dat zij onvoldoende bescherming kregen tegen misstanden. In 1914 stelde het *Indian National Congress*, de politieke partij die aan de wieg stond van de Indiase onafhankelijkheidsbeweging en die jarenlang geleid werd door Gandhi, (opnieuw) een resolutie vast tot afschaffing van contractarbeid.⁵⁴ De jaren 1915 tot 1917 waren de laatste twee jaren van het contractarbeidersstelsel, en de rekrutering van arbeidskrachten werd op 20 maart 1917 afgeschaft. De contractarbeid van Brits-Indische onderdanen in Suriname stopte op 12 maart 1917, en het Tractaat werd bij besluit van 18 maart 1918 door de Britse regering eenzijdig opgezegd.⁵⁵

2.8 Tussenconclusie

Er dient onderscheid gemaakt te worden gemaakt tussen de periode van de werving in Brits-Indië en de periode van contractarbeid in Suriname. De periode in Suriname laat ook zien dat de feitelijke situatie van de contractarbeiders is veranderd.

Periode werving Brits-Indië

Er zijn veel voorbeelden in de verschillende studies die getuigen van misleiding van Brits-Indische contractarbeiders door de *arkatia's*. Uit de geraadpleegde onderzoeken blijkt echter niet van structurele of systematische misleiding. Het Britse koloniale recht kende bovendien enkele waarborgen die misleiding en dwang moesten tegengaan, al is het duidelijk dat die waarborgen in de praktijk niet zorgvuldig in acht werden genomen en daardoor, naar mag worden aangenomen, niet altijd voldoende effect sorteerden.

Dat de contractanten in het algemeen uit vrije wil de overeenkomst zijn aangegaan en daarbij op de hoogte waren van de plaats van bestemming en de duur en aard van de verplichtingen lijkt, op grond van de geraadpleegde studies, de meest aannemelijke conclusie te zijn. Deze conclusie lijkt wellicht verrassend, maar in de bewuste periode werden grote delen van Brits-Indië

52 Emmer 1985 (*supra* noot 39), p. 152.

53 P.C. Emmer, 'The meek Hindu. The recruitment of Indian indentured labourers for services overseas, 1870-1916', in: P.C. Emmer (red.), *Colonialism and Migration; Indentured Labour before and after Slavery*, Dordrecht: Martinus Nijhoff 1986, p. 187-207.

54 Annual Session of Indian National Congress (INC) in 1914: 29th Congress of INC.

55 N. Gangulee, *Indians in the Empire Overseas. A Survey*, London: The New India Publishing House 1947, p. 14.

geteisterd door verschillende hongersnoden. Contractarbeid bood dus een mogelijkheid om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Wel was er tijdens het verblijf van de contractanten in de subdepots en in het hoofddepot in Calcutta sprake van vrijheidsontneming, wat weer afbreuk doet aan het beeld van vrijwilligheid. Daar staat wellicht tegenover dat de situatie onoverzichtelijk zou zijn als de contractanten vrijelijk de depots in en uit hadden kunnen lopen. Het is dus niet zeker of de vrijheidsbeneming daadwerkelijk een drukmiddel vormde bij het tekenen van het contract.

Periode werkzaamheden in Suriname

De eerste periode in Suriname (vanaf 1873) was qua omstandigheden zeer slecht voor de contractarbeiders zoals bleek uit slechte huisvesting, armoede, onderbetaling, vormen van uitbuiting en een hoog aantal doden van contractarbeiders op de plantages. Het is veelzeggend dat de Britse regering de migratie van Brits-Indiërs naar Suriname stopte tussen 1874 tot 1879 vanwege de hoge sterfte. Ook in de periode na 1879 bleef de situatie echter slecht voor de contractarbeiders. Er was wel enige verbetering te zien in de medische voorzieningen waardoor de sterftecijfers daalden, en scholingsmogelijkheden voor de kinderen.⁵⁶ Vanaf 1895 verandert de situatie van de contractarbeiders als gevolg van een wijziging in het Nederlandse beleid, waardoor de contractarbeiders grond in vruchtgebruik konden krijgen en later nog de mogelijkheid om grond in eigendom te verwerven. Bhagwanbali beschrijft dat

‘volgens de kolonisatieverordening van 1895 emigranten voortaan op vestigingslokaties van de regering grond in vruchtgebruik krijgen, waarbij zij gedurende 5 jaar vrijgesteld werden van grondbelasting en de mogelijkheid hadden eigenaar van de grond te worden. Als tegenprestatie moest de emigrant het recht op betaalde terugkeer opgeven.’⁵⁷

Toch zijn er ook na 1895 nog genoeg momenten te zien waarin verzet is te zien van contractarbeiders rond hun slechte arbeidspositie op de plantages (lage lonen, slechte arbeidsomstandigheden) met ook verzet van de contractarbeiders waarbij verschillende dodelijke incidenten hebben plaatsgevonden.

3 Internationaal recht

In 1890 is een eerste verdrag gesloten door de koloniale mogendheden waarin slavernij werd gekwalificeerd als misdrijf tegen de mensheid.⁵⁸ In 1920 werd door het internationaal Verdrag tegen slavernij elke vorm van slavernij verboden. In 1926 werd het Anti-slavernijverdrag gesloten,⁵⁹ dat later is aangevuld met het Aanvullende verdrag inzake de afschaffing van de slavernij, de slavenhandel en soortgelijke instellingen en praktijken slavernij uit 1956.⁶⁰ Vervolgens is te zien dat door de situatie in een aantal koloniaal bestuurde landen ook andere vormen

56 Bhagwanbali 1996 (*supra* noot 21) p. 165.

57 Bhagwanbali 1996 (*supra* noot 21) p. 167.

58 M. Bossuyt & J. Wouters, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen: Intersentia 2005, p. 246-247.

59 Verdrag inzake de slavernij van 25 september 1926, *Stb.* 1927/356.

60 Aanvullend Verdrag inzake de afschaffing van de slavernij, de slavenhandel en met slavernij gelijk te stellen instellingen en praktijken van 7 september 1956, *Trb.* 1957/118.

van arbeid internationaal verboden worden verklaard zoals dwangarbeid en verplichte arbeid. Een belangrijke mijlpaal in het internationaal recht betrof de IAO-Conventie nr. 29 uit 1930⁶¹ waarin slavernij, dwangarbeid en verplichte arbeid zijn verboden. Een aanvulling rond de afschaffing van dwangarbeid is nog gevolgd in IAO-verband met Conventie nr. 105 in 1957.⁶² Later werden deze verboden ook opgenomen in mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de Europese Unie.

3.1 IAO-Verdragen

Alvorens het in de voorgaande paragrafen geschetste beeld van de contractarbeiders in Suriname te toetsen aan het internationaal recht en daar conclusies uit te trekken, zal hieronder een kort overzicht gegeven worden van het internationaal recht met betrekking tot arbeid.

Een viertal vormen van arbeid zijn niet toegestaan onder de toepasselijke bepalingen van internationaal recht. Het gaat om slavernij, dienstbaarheid, dwangarbeid en verplichte arbeid. Deze vormen van arbeid zijn verboden in de IAO-Verdragen.

Rombouts geeft hierover aan dat het 'verbod op gedwongen arbeid een van de oudste aandachtsgebieden is voor de ILO (lees: IAO) en nauw verwant aan het internationale verbod op slavernij, dat onder internationaal publiekrecht als *ius cogens*-norm wordt aangemerkt.⁶³ Met name van belang is artikel 2 lid 1 van de IAO-Conventie nr. 29 uit 1930, dat als volgt luidt:

'Voor de toepassing van dit verdrag duidt de uitdrukking "gedwongen of verplichte arbeid" aan: elke arbeid of dienst, welke van een persoon wordt gevorderd onder bedreiging met een of andere straf en waarvoor bedoelde persoon zich niet vrijwillig heeft aangeboden.'

Er zijn drie elementen van belang bij het begrip dwangarbeid of verplichte arbeid. Allereerst moet er sprake zijn van arbeid of dienst. Voorts moet er een dreiging van een straf zijn om iemand te dwingen tot arbeid. Ten derde moet er sprake zijn van onvrijwilligheid bij het verrichten van arbeid. Van het laatste is geen sprake als een werkgever of tussenpersoon valse beloften doet, zodat een werknemer een baan aanneemt die hij of zij anders niet zou hebben geaccepteerd.⁶⁴

Op het verbod op dwangarbeid zijn verschillende uitzonderingen: (a) de dienstplicht, (b) normale burgerplichten, (c) arbeid in detentie, (d) arbeid in noodsituaties en (e) maatschappelijke taken van geringe omvang.⁶⁵

61 IAO-Conventie nr. 29, Gedwongen arbeid, *KB* 27 april 1933, *Stb.* 236, door Nederland geratificeerd op 31 maart 1933.

62 IAO-Conventie nr. 105, Afschaffing van gedwongen arbeid, *Trb.* 1957/210, door Nederland geratificeerd op 18 februari 1959.

63 S.J. Rombouts, 'Fundamentele arbeidsnormen en internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen: rechten, instrumenten en actie', *Tijdschrift Arbeidsrechtpraktijk* 2019, p. 10-17.

64 International Labour Organization, 'What is forced labour?', <https://ilo.org/topics/forced-labour-modern-slavery-and-trafficking-persons/what-forced-labour>.

65 Zie artikel 2 lid 2 van de IAO-Conventie nr. 29. Zie ILO, *Fundamental rights at work and international labour standards*, Geneva: International Labour Office 2003, p. 39-44.

Het Comité van experts is een onafhankelijk orgaan dat bestaat uit twintig vooraanstaande nationale en internationale juridische deskundigen. Zij zijn belast met het onderzoeken van de toepassing van de IAO-verdragen en publiceren ook aanbevelingen voor de lidstaten.⁶⁶ Een *General Survey* uit 2007 van het Comité van experts die is gepubliceerd over dwangarbeid laat zien dat bij de dreiging van een straf het ook kan gaan om het verliezen van privileges of rechten van een persoon.⁶⁷ Ook wijst het comité erop dat de dreiging van een straf en het niet vrijwillig aanbieden van diensten of arbeid samen kunnen vallen.⁶⁸ Voorts wijst het comité op strijdigheid met IAO-Conventie nr. 29 in de situatie dat kinderen dwangarbeid verrichten onder de leeftijd van achttien jaar.⁶⁹

3.2 VN-Verdragen

Op VN-niveau zijn er twee mensenrechtenverdragen die relevant zijn voor ons onderzoek. In artikel 6 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR)⁷⁰ is bepaald dat slavernij, horigheid, dwangarbeid en verplichte arbeid zijn verboden. Een aantal categorieën worden opgesomd die niet onder het begrip dwangarbeid/verplichte arbeid vallen.⁷¹ Verder is in artikel 6 van het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten bepaald dat een ieder het recht heeft op een vrije arbeidskeuze.⁷² Hieronder valt het recht op bepaalde werkzaamheden. Verder zijn de verdragstaten verplicht om maatregelen te treffen zoals beroepskeuzevoorlichting en opleidingsprogramma's. Ook zijn de verdragstaten verplicht om billijke arbeidsvoorwaarden te garanderen, zoals het recht op minimumloon en vakanties met behoud van loon, veilige en hygiënische arbeidsomstandigheden. De internationale normering van het verbod op slavernij, en andere vormen van arbeid zoals dwangarbeid en verplichte arbeid, en het recht op vrije arbeid zoals neergelegd in de VN-mensenrechtenverdragen is gebaseerd op de IAO-normen.⁷³

66 International Labour Organization, 'Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR)', <https://ilo.org/international-labour-standards/ilo-supervisory-system-regular-supervision/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-experts-application-conventions-and-recommendations-ceacr>.

67 Report III (Part 1B) van de International Labour Conference 96th Session, 2007, *General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)*, p. 20; Record of Proceedings van de International Labour Conference, 14th Session, Geneva, 1930, p. 691; Forced labour, *General Survey of 1968*, par. 27; Abolition of forced labour, *General Survey of 1979*, par. 21.

68 Report III (Part 1B) van de International Labour Conference 96th Session, 2007, *General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)*, p. 20.

69 Report III (Part 1B) van de International Labour Conference 96th Session, 2007, *General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)*, p. 7-8, 46.

70 Verdrag van 16 december 1966, *Trb.* 1969/99, in werking getreden voor Nederland op 11 maart 1979.

71 Dit betreft arbeid in detentie en tijdens voorwaardelijke invrijheidsstelling, militaire dienst en vervangende dienstplicht voor gewetensbezwaarden, nooddiensten en vervulling van normale burgerplichten. Deze uitzonderingen komen overeen met die van de IAO-Conventie nr. 29.

72 Verdrag van 16 december 1966, *Trb.* 1969/100, in werking getreden voor Nederland op 11 maart 1979.

73 Vergelijk G. Heerma van Voss & M. Houwerzijl, *Gedwongen arbeid bij De Goede Herder. De werkwijze in de instellingen van de kloosterorde De Goede Herder in de periode 1945-1975 en de rol van de overheid daarbij* rapport Universiteit Leiden en Tilburg University, 15 december 2019, p. 62, te raadplegen via: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/instituut-voor-publiekrecht/sociaal-recht/gedwongen-arbeid-goede-herder.pdf>.

3.3 Artikel 4 EVRM

Artikel 4 lid 1 van het EVRM omvat een verbod van slavernij en dienstbaarheid. Artikel 4 lid 2 van het EVRM bepaalt dat ‘niemand kan worden gedwongen tot dwangarbeid en verplichte arbeid’. Artikel 4 lid 3 van het EVRM bevat uitzonderingen op het vorige lid, door de opsomming van zaken die niet als dwangarbeid of verplichte arbeid worden aangemerkt.⁷⁴

Artikel 4 van het EVRM betreft een van de fundamentele waarden van democratische samenlevingen.⁷⁵ Van artikel 4 van het EVRM mag niet worden afgeweken op grond van artikel 15 lid 2 van het EVRM (noodsituatie) en zelfs niet in een noodsituatie waarbij de veiligheid van de staat in het geding is.⁷⁶

Noch uit de tekst noch uit de totstandkomingsgeschiedenis bij artikel 4 van het EVRM valt af te leiden wat nu exact moet worden verstaan onder de begrippen slavernij, dienstbaarheid, dwangarbeid en verplichte arbeid.⁷⁷ Er is rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) waarin verduidelijking is gegeven ten aanzien van deze vier vormen van arbeid en het juridische onderscheid wat gemaakt moet worden.⁷⁸

Bij de interpretatie van de begrippen uit artikel 4 van het EVRM baseert het EHRM zich op internationale verdragen zoals het Slavernijverdrag van 1926,⁷⁹ het Aanvullend Verdrag inzake de afschaffing van de slavernij, de slavenhandel en met slavernij gelijk te stellen instellingen en praktijken,⁸⁰ de IAO-Conventie nr. 29 (Verdrag inzake dwangarbeid)⁸¹ en het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel en het Protocol ter voorkoming, onderdrukking en bestraffing van mensenhandel in personen, vooral vrouwen en kinderen, als aanvulling op het Verdrag van de Verenigde Naties tegen Transnationale georganiseerde misdaad.⁸² Heerma van Voss en Houwerzijl stellen dat het EHRM voor de uitleg van de

74 Meer hierover zie C. Burbano Herrera, Y. Haeck & H. Ghulam Farag, ‘Art. 4 – Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden’, in: *Sdu Commentaar EVRM*: artikel 4 lid 3 EVRM: ‘(a) elk werk dat gewoonlijk wordt vereist van iemand die is gedetineerd overeenkomstig de bepalingen van artikel 5 van dit Verdrag, of gedurende zijn voorwaardelijke invrijheidstelling; (b) elke dienst van militaire aard of, in het geval van gewetensbezwaarden in landen waarin hun gewetensbezwaren worden erkend, diensten die gevorderd worden in plaats van de verplichte militaire dienst; (c) elke dienst die wordt gevorderd in het geval van een noodtoestand of ramp die het leven of het welzijn van de gemeenschap bedreigt; (d) elk werk of elke dienst die deel uitmaakt van normale burgerplichten.’

75 EHRM 26 juli 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0726JUD007331601, par. 112 (*Siliadin/Frankrijk*); EHRM 7 juli 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0707JUD003745202, *EHRC* 2011/136, m.nt. B. Barentsen (*Stummer/Oostenrijk*).

76 EHRM 13 november 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1113JUD000423908, par. 116 (*C.N./Verenigd Koninkrijk*), par. 65; EHRM 7 juli 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0707JUD003745202, par. 116, *EHRC* 2011/136, m.nt. B. Barentsen (*Stummer/Oostenrijk*).

77 S.M.A. Lestrade, ‘De reikwijdte van artikel 4 EVRM en wederzijds voordelige uitbuiting’, *NTM/NJCM-Bull.* 2018, p. 1-13; *Preparatory work on article 4 of the European Convention on Human Rights*, Confidentiel DH(62)10 en CDH(70)5.

78 De rechtspraak van het EHRM is geselecteerd op HUDOC via de termen article 4 ECHR, slavery, servitude, forced labour en compulsory labour. Ook is het *guidance document* bij artikel 4 EVRM geraadpleegd voor de rechtspraak van het EHRM.

79 EHRM 26 juli 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0726JUD007331601, par. 122 (*Siliadin/Frankrijk*).

80 EHRM 11 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1011JUD006772409, par. 90 (*C.N. en V./Frankrijk*).

81 EHRM 23 november 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:1123JUD000891980, par. 32 (*Van der Mussele/België*).

82 EHRM 7 januari 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0107JUD002596504, par. 282 (*Rantsev/Cyprus en Rusland*).

begrippen slavernij, dwangarbeid en verplichte arbeid een (verdrags)historische interpretatie toepast.⁸³

3.3.1 *Slavernij*

In de zaak *S.M./Kroatië*⁸⁴ heeft de Grote Kamer van het EHRM toegelicht wat het verschil is tussen slavernij, dienstbaarheid en gedwongen arbeid. Het EHRM beoordeelt het begrip 'slavernij' aan de hand van artikel 1 lid 1 van de Slavernij Conventie van 1926. In deze bepaling wordt slavernij als volgt gedefinieerd: 'Slavery is the status or condition of a person over whom any or all the powers attaching to the right of ownership are exercised'.⁸⁵ Bij slavernij gaat het om 'de status of conditie van een persoon wiens eigendomsrecht hetzij in volle omvang, hetzij in beperkte mate wordt uitgeoefend door een ander'.⁸⁶ Slavernij betreft een situatie waarin een persoon onvrijwillige arbeid verricht ten behoeve van een eigenaar die de slaaf heeft als bezit. Maar slavernij kan ook gebaseerd zijn op basis van een schuld aan een ander persoon en dan zit het in de sfeer van lijfeigene of horige.⁸⁷

3.3.2 *Dienstbaarheid*

Bij dienstbaarheid gaat het om fysieke of mentale dwang die wordt uitgeoefend om iets te doen en waarbij de betrokkene zich aan die dwang niet kan onttrekken. Het grootste verschil tussen dienstbaarheid en dwangarbeid en verplichte arbeid is erin gelegen dat bij dienstbaarheid sprake is van een permanente afhankelijkheid van de werkgever hetgeen niet te veranderen is door de persoon:

'[S]ervitude corresponds to a special type of forced or compulsory labour or, in other words, "aggravated" forced or compulsory labour. As a matter of fact, the fundamental distinguishing feature between servitude and forced or compulsory labour within the meaning of Article 4 of the Convention lies in the victim's feeling that their condition is permanent and that the situation is unlikely to change. It is sufficient that this feeling be based on the above-mentioned objective criteria or brought about or kept alive by those responsible for the situation'.⁸⁸

83 G. Heerma van Voss & M. Houwerzijl, *Gedwongen arbeid bij De Goede Herder. De werkwijze in de instellingen van de kloosterorde De Goede Herder in de periode 1945-1975 en de rol van de overheid daarbij* rapport Universiteit Leiden en Tilburg University, 15 december 2019, p. 62, te raadplegen via: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/instituut-voor-publiekrecht/sociaal-recht/gedwongen-arbeid-goede-herder.pdf>.

84 EHRM 25 juni 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0625JUD006056114, *EHRC* 2020/183, m.nt. S.M.A. Lestrade (*S.M./Kroatië*).

85 EHRM 26 juli 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0726JUD007331601, *EHRC* 2005/103, m.nt. J.G.M. van der Velde (*Siliadin/Frankrijk*).

86 Convention to Suppress the Slave Trade and Slavery, 25 september 1926, *United Nations, Treaty Series*, vol. 212, nr. 2861. Zie voor de Nederlandse vertaling *Stb.* 1928, 26.

87 Amnesty International, 'Slavernij en mensenrechten', <https://amnesty.nl/encyclopedie/slavernij-en-mensenrechten#:~:text=Slavernij%20is%20onvrije%20arbeid%2C%20waarvan,zijn%20horigheid%2C%20lijfeigenschap%20en%20schuldslavernij.>

88 EHRM 11 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1011JUD006772409, par. 91, *EHRC* 2013/54, m.nt. B. Barentsen (*C.N. en V./Frankrijk*).

Een voorbeeld van dienstbaarheid vinden we terug in het arrest *Siliadin/Frankrijk*⁸⁹ waarin klaagster minderjarig was en werd gedwongen om vijftien uur per dag, zeven dagen in de week, te werken bij een echtpaar. Zij was kwetsbaar en kon nergens anders wonen en evenmin de woning verlaten, en was overgeleverd aan het echtpaar voor wie zij werkte onder de dreiging van arrestatie vanwege haar illegale verblijfsstatus in Frankrijk. In het arrest *Chowdury/Griekenland* oordeelde het EHRM dat er geen sprake was van dienstbaarheid aangezien het niet ging om een permanente situatie, maar om een tijdelijke situatie in de vorm van seizoenswerk. Barentsen concludeerde dat voor 'dienstbaarheid vereist dat de toestand uitzichtloos is', en dat was hier niet het geval vanwege de tijdelijkheid van de arbeid.⁹⁰

3.3.3 Gedwongen arbeid of verplichte arbeid

Artikel 4 lid 2 EVRM verbiedt 'gedwongen of verplichte arbeid'. Het begrip 'gedwongen of verplichte arbeid' heeft tot doel bescherming te bieden tegen gevallen van ernstige uitbuiting.⁹¹ Artikel 4 van het EVRM definieert echter niet wat wordt bedoeld met 'gedwongen of verplichte arbeid'. Het EHRM kwalificeert gedwongen arbeid als 'elke arbeid of dienst die van een persoon wordt vereist onder dreiging van een straf en waarvoor de persoon zich niet uit vrije wil beschikbaar heeft gesteld'.⁹² Het EHRM sluit hierbij aan bij de oorspronkelijke bedoeling van de opstellers van het EVRM en daarmee bij die van de IAO-verdragen waar het EVRM op voortborduurde.

Voor de toepassing van de term 'gedwongen of verplichte arbeid' beoordeelt het EHRM al het werk of de diensten die worden gevraagd van iemand die bedreigd wordt van enige straf en waarvoor genoemde persoon zich niet vrijwillig heeft aangeboden. Het EHRM heeft deze definitie als uitgangspunt genomen voor de interpretatie van artikel 4, lid 2, van het EVRM.⁹³ Met een verwijzing naar artikel 2 lid 1 IAO-Verdrag, beoordeelt het EHRM 'alle werkzaamheden of diensten'.⁹⁴

Bij de vraag of er sprake is van gedwongen arbeid dient op basis van de rechtspraak van het EHRM onderzoek te worden gedaan naar twee elementen die nauw verbonden zijn met elkaar. Allereerst moet worden beoordeeld of er sprake is van onvrijwillige arbeid. Vervolgens moet worden beoordeeld of de arbeid wordt verricht onder dreiging van een straf.⁹⁵

89 EHRM 26 juli 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0726JUD007331601, par. 126-128 (*Siliadin/Frankrijk*).

90 B. Barentsen, annotatie bij EHRM 11 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1011JUD006772409, ECHR 2013/54.

91 EHRM 7 oktober 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:1007JUD002011612, par. 148 (*Zoletic e.a./Azerbeidzjan*).

92 EHRM 23 november 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:1123JUD000891980, par. 33-34 (*Van der Musselle/België*). Zie ook IAO-Conventie nr. 29.

93 EHRM 18 oktober 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1018JUD003195006 (*Graziani-Weiss/Oostenrijk*); EHRM 7 juli 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0707JUD003745202, par. 118, ECHR 2011/136, m.nt. B. Barentsen (*Stummer/Oostenrijk*); EHRM 6 februari 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0206DEC000744208, par. 26-27 (*Adigüzel/Turkije*) met de daarin aangehaalde verwijzingen naar de jurisprudentie.

94 EHRM 23 november 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:1123JUD000891980, par. 33 (*Van der Musselle/België*).

95 EHRM 25 juni 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0625JUD006056114, ECHR 2020/183, m.nt. S.M.A. Lestrade (*S.M./Kroatië*); Artikel 2 van de IAO-Conventie nr. 29 verwijst naar 'elke arbeid of dienst die van een persoon wordt vereist onder dreiging van een straf en waarvoor de persoon zich niet uit vrije wil beschikbaar heeft gesteld'.

Het eerste element wordt beoordeeld vanuit het perspectief van het slachtoffer. Het tweede element wordt beoordeeld vanuit de zijde van de dader.⁹⁶

Bij het eerste element (of er sprake is van onvrijwillige arbeid) is niet doorslaggevend of de werknemer vooraf heeft ingestemd met de arbeid. Heerma van Voss en Houwerzijl verduidelijken dat beoordeeld moet worden of 'met het opleggen van een verplichting om bepaalde werkzaamheden te verrichten een excessive burden op betrokkene komt te rusten'.⁹⁷ Hierbij moeten de volgende factoren worden betrokken: de aard van de werkzaamheden, de beloning, de werkomstandigheden en de duur van het werk.⁹⁸

Bij het tweede element, de dreiging van de straf moet er enige vorm van dwang of een verplichting zijn. Er moet sprake zijn van een dreiging met een straf en de arbeid moet worden verricht tegen de wil van betrokkene.⁹⁹ Het EHRM merkte in dit kader verder op dat in het mondiale rapport *The cost of coercion*, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie van 1999, het begrip 'straf' in brede zin wordt gebruikt.¹⁰⁰ Zelfs een boete valt onder het begrip straf. Maar ook subtielere vormen van sancties in de vorm van psychische dreigingen vallen onder het begrip straf, zoals bedreigingen van slachtoffers om hen aan te klagen bij de politie of immigratieautoriteiten wanneer hun verblijfsstatus illegaal is.¹⁰¹

Het gaat steeds om een feitelijke beoordeling bij de vraag of er sprake is van gedwongen of verplichte arbeid. Hierbij wordt door het EHRM in aanmerking genomen wat gangbaar is bij de taakuitvoering van een bepaald beroep. De omstandigheid dat een arbeider vrij is ontslag te nemen of het arbeid vrijwillig heeft aanvaard is op zichzelf niet doorslaggevend.¹⁰² De vraag die het EHRM stelt is of de opgelegde arbeid een onevenredige of disproportionele belasting vormt voor de persoon in kwestie in verhouding tot de zwaarte van het werk en de daar tegenover staande beloning.¹⁰³ Wanneer de arbeidsomstandigheden slecht zijn (zware arbeid tegen een lage beloning onder zware omstandigheden, en onder dreiging van een sanctie) en deze arbeidsomstandigheden in het algemeen gezien niet geaccepteerd zijn, dan neemt het EHRM eerder gedwongen arbeid aan dan wanneer het gaat om werkzaamheden onder normale omstandigheden.¹⁰⁴

96 J. Moerman, 'Critical Analysis of the Prohibition of Slavery and Forced Labour under Article 4 of the European Convention on Human Rights', *Inter-American & European Journal* 2010/1-2 vol. 3, par. 3.3.2.

97 G. Heerma van Voss & M. Houwerzijl, *Gedwongen arbeid bij De Goede Herder. De werkwijze in de instellingen van de kloosterorde De Goede Herder in de periode 1945-1975 en de rol van de overheid daarbij* rapport Universiteit Leiden en Tilburg University, 15 december 2019, p. 67, te raadplegen via: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/instituut-voor-publiekrecht/sociaal-recht/gedwongen-arbeid-goede-herder.pdf>.

98 EHRM 14 september 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0914DEC002987807, EHRC 2011/27, m.nt. B. Barentsen (*Steindel/Duitsland*).

99 EHRM 23 november 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:1123JUD000891980, par. 33-34 (*Van der Mussele/België*). Zie ook IAO-Conventie nr. 29.

100 EHRM 11 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1011JUD006772409, par. 77 (*C.N. en V./Frankrijk*).

101 EHRM 11 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1011JUD006772409, par. 77 (*C.N. en V./Frankrijk*).

102 EHRM 11 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1011JUD006772409, EHRC 2013/54, m.nt. B. Barentsen.

103 EHRM 7 juli 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0707JUD003745202, EHRC 2011/136, m.nt. B. Barentsen (*Stummer/Oostenrijk*); EHRM 9 februari 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0209JUD001010914, EHRC 2016/97, m.nt. B. Barentsen (*Meier/Zwitserland*).

104 EHRM 18 oktober 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1018JUD003195006, par. 43 (*Graziani-Weiss/Oostenrijk*).

3.3.4 Onderscheid dwangarbeid en verplichte arbeid ?

De vraag rijst wat het verschil is tussen gedwongen arbeid en verplichte arbeid. In het EHRM arrest in de zaak *Van der Mussele/België*¹⁰⁵ wordt het subtiele onderscheid verduidelijkt. In deze zaak ging het om de Belgische advocaat Van der Mussele die tijdens zijn werkzaamheden als advocaat-stagiair niet betaald kreeg voor het bijstaan van een cliënt in een pro deo-zaak. In overweging 34 van dit arrest verduidelijkt het EHRM het verschil tussen dwangarbeid en verplichte arbeid:

'34. It remains to be ascertained whether there was "forced or compulsory" labour. The first of these adjectives brings to mind the idea of physical or mental constraint [...] As regards the second adjective, it cannot refer just to any form of legal compulsion or obligation. For example, work to be carried out in pursuance of a freely negotiated contract cannot be regarded as falling within the scope of Article 4 (art. 4) on the sole ground that one of the parties has undertaken with the other to do that work and will be subject to sanctions if he does not honour his promise." [...] What there has to be is work "exactod ... under the menace of any penalty" and also performed against.'

Het verschil tussen dwangarbeid en verplichte arbeid in het kader van artikel 4 lid 2 EVRM is gelegen in de mate van dwang die wordt uitgeoefend. Onder verwijzing naar IAO-Conventie nr. 29 oordeelde het EHRM dat het bij dwangarbeid gaat om werkzaamheden die worden verricht onder acute fysieke of mentale dwang. Dit houdt in dat het gaat om een directe en ernstige bedreiging met lichamelijk of geestelijk geweld. In het algemeen kan gezegd worden dat het bij dwangarbeid gaat om een fysieke of mentale vorm van geweld, terwijl bij verplichte arbeid een dreiging met enige straf voldoende is.

Van belang is het arrest van het EHRM in de zaak *Chowdury/Griekenland*¹⁰⁶ waarin het EHRM oordeelde dat er geen sprake was van dienstbaarheid, maar wel uiteindelijk van gedwongen arbeid. In deze zaak waren klagers uit Bangladesh aan het werk in Griekenland als aardbeienplukkers. Het EHRM uit twijfels of de werknemers op de hoogte waren van hun feitelijke werkzaamheden. Zij waren afgesloten van de buitenwereld en hadden niet de mogelijkheid om ander werk te zoeken, omdat zij geen verblijfsvergunning hadden in Griekenland. Hun arbeidsomstandigheden waren slecht gelet op hun lage lonen en hun leefomstandigheden waren slecht vanwege de gebrekkige huisvesting. Toen de werknemers loon wilden verhalen op de werkgevers, werden zij met de dood bedreigd door de werknemers. Daaropvolgend volgde een protest van de werknemers voor loon waarbij zij vervolgens werden beschoten door de werkgevers. Het EHRM concludeerde dat hier sprake was van gedwongen arbeid, en van mensenhandel.

Binnen de Europese Unie is artikel 4 EU-Handvest een recht dat correspondeert met artikel 4 EVRM.¹⁰⁷ Ook in artikel 4 EU Handvest zijn er vier vormen van verboden arbeid, namelijk slavernij, dienstbaarheid, dwangarbeid en verplichte arbeid. De rechtspraak van het EHRM is in dat opzicht ook binnen de EU van toepassing.

105 EHRM 23 november 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:1123JUD000891980, par. 32 (*Van der Mussele/België*).

106 EHRM 30 maart 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0330JUD002188415, par. 92-102 (*Chowdury e.a./Griekenland*).

107 Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten, PB C 303,14 december 2007, p. 17-35.

4 Kwalificatie contractarbeid

Aan de hand van het voorgaande kan de feitelijke en juridische situatie van de contractarbeiders uit Brits-Indië die in Suriname te werk zijn gesteld worden beoordeeld. De arbeid van contractarbeiders uit Brits-Indië in Suriname kan allereerst niet worden gekwalificeerd als slavernij aangezien de contractarbeiders geen eigendom (horige, lijfeigene) waren van de plantagehouder. Het arbeidscontract werd gesloten voor de duur van vijf jaar waarna de contractarbeider terug kon naar Brits-Indië of zijn contract kon verlengen om te werken in Suriname.

De arbeid die door de contractarbeiders uit Brits-Indië in Suriname is uitgevoerd vormde evenmin dienstbaarheid, aangezien de toestand van de contractarbeiders niet permanent was qua duur en evenmin permanent uitzichtloos was. Doorslaggevend is dat het arbeidscontract voor de duur van vijf jaar werd aangegaan, en dat de contractarbeiders na vijf jaar weer konden terugkeren naar hun land van herkomst (wat in sommige gevallen ook daadwerkelijk is gebeurd).

Dan komen we toe aan de vraag of contractarbeid moet worden beschouwd als dwangarbeid of verplichte arbeid. Hierbij moet worden beoordeeld of er sprake is van arbeid of een dienst die van een persoon wordt vereist onder dreiging van een straf en waarvoor de persoon zich niet uit vrije wil beschikbaar heeft gesteld. Bij dwangarbeid is er sprake van een acute fysieke of mentale dwang, onder directe bedreiging met lichamenlijk of ernstig geweld. Van verplichte arbeid wordt gesproken als er sprake is van 'enige straf'.

In de eerste periode van de contractarbeid in Suriname (1873-1874) is er sprake geweest van dwangarbeid (*forced labour*). Er was sprake van arbeid op de plantages waarbij lange uren werden gewerkt (zeven uur op het veld en tien uur in de fabriek) tegen lage lonen. Daarbij waren de woon- en leefomstandigheden zeer slecht. Het hoge sterftecijfer onder de contractarbeiders (waarbij op sommige plantages wel vijftig procent stierf) en de dreiging van strafrechtelijke handhaving van de verplichtingen uit het arbeidscontract (poenale sanctie) die onevenredig bezwarend zijn voor de individuen gelet op de te verrichten arbeid, maakte dat er sprake was van een acute fysieke of mentale dwang, onder bedreiging met lichamenlijk of ernstig geweld.

De tweede periode (na hervatting van contractarbeid uit Brits-Indië vanaf 1879 tot 1895) leverde een verbetering op in de beschikbare medische zorg waardoor het sterftecijfer daalde, en er werden scholingsmogelijkheden geboden voor kinderen. Ten aanzien van de arbeidsomstandigheden (lage lonen en zware arbeid) en de slechte woon- en leefomstandigheden veranderde het beeld echter niet of nauwelijks. Ook bleef de dreiging van de poenale sanctie aanwezig. De strafrechtelijke handhaving van de verplichtingen uit het arbeidscontract waren dus nog steeds onevenredig bezwarend voor het individu, gelet op de te verrichten arbeid. Dit maakte dat er nog steeds sprake was van een acute fysieke of mentale dwang, onder een directe bedreiging met lichamenlijk of ernstig geweld. Ook voor de tweede periode, van 1879 tot 1895, is er derhalve voldoende grond om te spreken van dwangarbeid (*forced labour*).

In de laatste periode, die duurde van 1895 tot 1921,¹⁰⁸ werden er stappen gezet om de rechtspositie van de contractarbeiders te verbeteren. De contractarbeiders kregen de mogelijkheid om na verloop van het contract van vijf jaar grond in vruchtgebruik (en later zelfs in eigendom) te krijgen, waarbij de terugkeeroptie naar Brits-Indië moest worden opgegeven. Er lijkt in mindere mate dan voorheen sprake meer te zijn van mentale en fysieke dwang maar de poenale sanctie

108 Het laatste schip kwam in 1916 uit Brits-Indië, en deze contractarbeiders hebben nog vijf jaar arbeid moeten verrichten.

blijft bestaan, zodat in deze periode sprake was van in ieder geval verplichte arbeid (*compulsory labour*). Wel zijn, ook na 1895, protesten van contractarbeiders gewelddadig neergeslagen en zijn er daarbij contractarbeiders vermoord.

De situatie van contractarbeiders uit Brits-Indië in Suriname vertoont veel gelijkenissen met het arrest *Chowdhury/Griekenland* van het Hof, waarin werd aangenomen dat er sprake was van gedwongen arbeid. Het betrof in beide gevallen zwaar werk op het land onder toezicht, geringe beloning, geweld tegen personen die meer loon wensten, minder betaling dan anderen in een dezelfde situatie, slechte huisvesting, en strafsanctie bij verlaten van het werk. Verder zijn de sterftcijfers op plantages tussen de dertig procent en vijftig procent zeer hoog waardoor gesproken kan worden van een acute dwang. In de periode na 1895 lijken er verbeteringen te zijn doorgevoerd rond de positie van de contractarbeiders waarbij de dreiging met enige straf voldoende aanwezig was en gesproken kan worden van verplichte arbeid. In ieder geval kunnen we op basis van het verrichte onderzoek niet concluderen dat er sprake was van vrije arbeid mede in het licht van de strafbedreiging, onderbetaling, lange werkdagen en slechte huisvesting.

5 Conclusies

Naar de huidige maatstaven vormde de contractarbeid van de Brits-Indiërs in Suriname minimaal verplichte arbeid (*compulsory labour*). Van 1873 tot 1874 en van 1879 tot 1895 was er sprake van gedwongen arbeid (*forced labour*, dwangarbeid); ook daarna was er mogelijk nog sprake van gedwongen arbeid, maar er zijn ook aanwijzingen dat de positie van de contractarbeiders gaandeweg is verbeterd.

Van vrije arbeid is in elk geval geen sprake geweest; de contractarbeiders werden vaak gelokt met beloften van een beter leven, maar de omstandigheden waaronder zij geleefd en gewerkt hebben waren erbarmelijk. Hoewel er op dit punt nog meer onderzoek nodig is, lijkt het op voorhand aannemelijk dat deze zelfde kwalificatie van toepassing is op contractarbeid die verricht is door Chinezen en Javanen aangezien deze hier grote gelijkenissen mee vertoont.

Zoals gezegd is de contractarbeid van de Brits-Indiërs in Suriname een onderbelicht deel van het Nederlandse slavernijverleden. Oog hebben voor de eigen identiteit is essentieel voor de verbinding in de Nederlandse samenleving. Hoewel de auteurs van deze bijdrage gebruik hebben kunnen maken van verschillende belangwekkende studies naar contractarbeid in Suriname zijn er nog vele hiaten in de kennis over deze periode in de Nederlandse en Surinaamse geschiedenis. Meer interdisciplinair en multidisciplinair onderzoek zou de kennis hierover verder kunnen vergroten en bij kunnen dragen aan het bewustzijn over de contractarbeid in Suriname en de doorwerking daarvan naar het heden. Wij pleiten ook voor een betere inbedding in de Nederlandse samenleving via voorlichting en onderwijs.

Tijdens het onderzoek voor deze bijdrage zijn we zowel overeenkomsten als verschillen tegengekomen tussen contractarbeid verricht door de Brits-Indiërs in de Engelse koloniën (zoals Brits-Guyana, Trinidad, Jamaica, Mauritius, Zuid-Afrika), in de Franse koloniën (zoals Reunion en Martinique) en in de Nederlandse kolonie Suriname. Deze zijn nog niet, of nauwelijks, onderwerp geweest van onderzoek. Daarom kan een vergelijking bijdragen aan de kennis over en het bewustzijn rond het thema contractarbeid.

De vraag is wie dit onderzoek moet gaan doen. Een kennisinstituut dat zich richt op deze onderwerpen bestaat tot op heden nog niet. Zo een kennisinstituut, al dan niet ingebed in een

grotere wetenschappelijke organisatie zoals een universiteit of een overheidsorgaan, kan onderzoek verrichten, voorlichting geven en herdenkingen en andere bijeenkomsten organiseren. Ook zou een kennisinstituut de samenwerking aan kunnen gaan met onderzoekers en instituten elders ter wereld die zich richten op contractarbeid en op het slavernijverleden.

NASCHRIFT – DE (BEPERKTE) MEERWAARDE VAN DE NEDERLANDSE GRONDWET

Henri de Waele *

Samenvatting | De auteur biedt een naschrift bij S.K. Hooijer, 'De toegevoegde waarde van de grondwettelijke beperkingensystematiek' gepubliceerd in *NTM/NJCM-Bull.* 2024, p. 235-239.

Trefwoorden | [Grondwet],[grondrechtenbescherming], [grondrechtenbeperking, [Europese Unie], [EVRM], [EU-Grondrechtenhandvest]

DOI | 10.54195/NTM.19666

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

1 Inleiding

In het derde nummer van het NTM van dit jaar reageert Simone Hooijer op een bijdrage van mijn hand aan een eerdere mini-special over de Nederlandse Grondwet.¹ Op beknopte wijze kraakt zij enkele kritische noten, en onderstreept ze met name het nut van de grondwettelijke beperkingensystematiek. Aangezien mijn stuk bovenal bedoeld was om de lezer te prikkelen, is het volledig terecht dat ze de pen heeft opgenomen. Haar reactie bevat echter een licht vertekende weergave van mijn standpunten, waardoor een kort naschrift noodzakelijk blijkt.

2 Aard en oogmerk

Zoals meermaals expliciet aangegeven, bevatte mijn essay een gedachte-experiment; de bedoeling daarvan was niet om op een bepaalde uitkomst aan te sturen. Hooijer stelt dat ik zou hebben 'betoog[d] (...) dat de Grondwet net zo goed kan worden afgeschaft'. Dat was niet mijn intentie. Het ging me bewust om een verkenning *of we zonder onze Grondwet zouden kunnen*. Dit is qua insteek een belangrijk verschil, terwijl ze me nu tevens letterlijk voor de voeten werpt dat mijn 'stellingen' in haar ogen 'ongenuanceerd en onjuist' zijn. Gelet op de aard en het oogmerk van de bijdrage – een explorerend essay – kunnen die twee bijvoeglijke naamwoorden op zichzelf maar moeilijk toepasselijk zijn. In haar inleiding schrijft ze tevens dat in mijn optiek 'de Grondwet in de praktijk geen rol zou spelen, ook gelet op het toetsingsverbod'. Ook dat is te weinig

* Prof. mr. H.C.F.J.A. de Waele is hoogleraar Internationaal en Europees recht aan de Radboud Universiteit en de Universiteit Antwerpen.

1 S.K. Hooijer, 'De toegevoegde waarde van de grondwettelijke beperkingensystematiek', *NTM/NJCM-Bull.* 2024, p. 235-239; H.C.F.J.A. de Waele, 'De Nederlandse Grondwet en het lidmaatschap van de Europese Unie. Is het mooi geweest?', *NTM/NJCM-Bull.* 2024, p. 52-57.

genueanceerd van haar kant. Ik stelde in mijn stuk onder meer de soberheid van het document aan de kaak, wees op bepalingen die voor schrapping in aanmerking komen, en op lacunes die op een hoger niveau gecompenseerd (moeten) worden. De opmerking dat '[de Grondwet] mede als gevolg van deze schraalheid in de rechtspraak volgens ervaringsdeskundigen niet of nauwelijks een rol [speelt]' werd gebaseerd op uitspraken van collega's tijdens een staatsrechtelijk panel bij het symposium 'Vertrouwen in de democratische rechtsstaat' medio 2023. Toegegeven, het weerspiegelt vooral een intuïtieve *communis opinio*. Bedenkkelijk is, wetenschappelijk gezien, dat een kwantitatieve onderbouwing ontbrak. Hooijer bestrijdt mij echter evenmin op basis van de cijfers. Dat onze Grondwet een relatief slecht(er) figuur slaat, zeker in vergelijking met ons omringende landen als België, Frankrijk en Duitsland, lijkt alleszins niet zo'n bijzonder, laat staan 'onjuist' idee.

3 Decentrale overheden en grondrechtenbeperking

In het vervolg van haar reactie werkt Hooijer uit waarom ze mijn opvattingen als 'ongenuanceerd en onjuist' beschouwt. Daarbij merkt ze om te beginnen op dat internationale toetsingskaders niet voorschrijven welke nationale instanties bevoegd zijn tot het creëren van grondslagen voor grondrechtenbeperkingen. Dat is uiteraard helemaal correct. Het zou ietwat merkwaardig zijn als die internationale toetsingskaders dat wél zouden doen, mede gelet op de algemene principes van volkenrechtelijke soevereiniteit, subsidiariteit, en (binnen de EVRM-context) de *margin of appreciation*. Hooijer verwijst vervolgens naar casuïstiek waarin de gemeentelijke wetgever beperkt wordt door de Grondwet, om aan te tonen hoe dit laatste document in werkelijkheid een fundamentele rol speelt. Daarbij heeft ze echter geen oog voor de consequenties van mijn gedachte-experiment, waarin we de Grondwet zouden verruilen voor een stevigere koppeling aan het Europese niveau: de door haar beschreven situaties zouden zich immers evengoed voordoen wanneer het EU-Grondrechtenhandvest het leidende kader zou zijn. Ook dan zijn decentrale overheden niet zomaar in staat de grondrechten te beperken – evenwel niet door het grondwettelijk vereiste van een wet in formele zin, maar omdat er supranationaal recht in het gedrang dreigt te komen. Artikel 52 lid 1 van het EU-Handvest schrijft voor dat beperkingen altijd 'bij wet [moeten] worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen'. In het beruchte arrest *Melloni* heeft het Europees Hof van Justitie bovendien verduidelijkt dat bij de toepassing van nationaal recht in dergelijke situaties steeds de voorrang, eenheid en effectieve werking van het EU-recht dienen te worden geëerbiedigd.² Dit betekent dat decentrale overheden *in concreto* evenmin met gemak tot beperkingen zouden kunnen overgaan. Zonder twijfel moet de *huidige* relevantie van de Grondwet voor het decentrale niveau geapprecieerd worden. De redenering uitgewerkt in mijn essay, waarbij plaatsvervangend gekozen wordt voor een sterkere binding aan hogere normen, wordt er nochtans niet meteen 'onjuist' door. Vrijwel alles wat we momenteel met de Grondwet doen – waar Hooijer fraaie en zinvolle illustraties van geeft – lijkt eveneens mogelijk indien dat uitgangspunt, ten faveure een alternatieve inrichting, zou worden opgegeven.

2 HvJ EU 26 februari 2013, C-399/11 (*Melloni*).

4 Reële meerwaarde

Hooijer schrijft verderop dat '[o]ok De Waele kennelijk meent dat het toetsingsverbod de waarde van de Grondwet beperkt'. Eerlijk gezegd valt moeilijk in te zien waarom het bekende gegeven dat het toetsingsverbod een negatief effect heeft, *an sich* als slechts een 'mening' kan worden afgedaan. Hooijer geeft hierna aan dat dit verbod enkel geldt voor de rechter, maar dat daarentegen de wetgever en Afdeling de Grondwet wél in hun overwegingen betrekken. Daarmee is echter niet aangetoond dat de Grondwet sec een onuitwisbaar karakter zou dragen – de kern van mijn uiteenzetting. Wetgever en Afdeling dienen namelijk evengoed acht te slaan op het EU-recht en internationale verdragen; het 'wegdenken' van de Grondwet maakt hier aldus geen materieel verschil. Aansluitend geeft Hooijer een voorbeeld van de reële meerwaarde aan de hand van een demonstratie begin 2023 van *Extinction Rebellion*, het verbod waarop volgens haar niet met de Grondwet te rijmen zou zijn geweest. Curieus genoeg onderbouwt de zaak precies de these dat het document in de Nederlandse praktijk onvoldoende waardering krijgt, in weerwil van haar eigen bedenkingen. Immers, zoals ze zelf aangeeft, verwees de rechter in casu juist alleen naar artikel 10 en 11 EVRM, ondanks het beroep van één van de partijen op artikel 9 Gw.

5 Slot

Aan het slot van haar bijdrage verschuilt zich een stropop-argument. Voor Hooijer staat buiten kijf dat, buiten de grondrechten om, 'de andere bepalingen uit de Grondwet niet zonder meer kunnen worden overgeheveld naar het Europese niveau'. Dat ben ik volledig met haar eens, en heb ik dan ook nergens betoogd. Mijn voorzichtige suggestie dat we afscheid kunnen nemen van de Grondwet ging expliciet gepaard met het idee om Nederland steviger vast te klinken aan het EU-niveau, door de grondrechtelijke normen aldaar als prioritair te beschouwen, en het overige in organieke wetten te borgen (die tegen te eenvoudige wijziging beveiligd zouden kunnen worden). Net door een dergelijke operatie, in plaats van krampachtig vasthouden aan een nog altijd tamelijk povere constitutie, zijn Nexit-fantasieën mogelijk effectiever te bestrijden. Over de wenselijkheid van dat laatste zijn we het roerend eens. Voor de grondrechtenbescherming op decentraal niveau zal de manoeuvre uiteindelijk geen groot verschil hoeven te maken.

MENSENRECHTEN-ACTUALITEITEN.NL

Juli – september 2024

Maarten Hijink, Hannah Jans, Krista Janssen, Samantha Smidt, Anne-Rose Stolk & Odile Verhaar

Samenvatting | De rubriek mensenrechten-actualiteiten.nl beoogt door middel van korte berichten informatie te geven over recente ontwikkelingen in de nationale rechtspraak, de parlementaire praktijk, het regeringsbeleid en de beslissingen van decentrale overheden op het terrein van de grond- en mensenrechten. Door verwijzingen naar verdere bronnen wil deze rubriek vooral als een richtingwijzer fungeren naar uitvoeriger informatie over de gepresenteerde onderwerpen. Waar in deze rubriek verwezen wordt naar jurisprudentie met een European Case Law Identifier (ECLI), is de betreffende uitspraak te raadplegen op de internetsite van de rechterlijke macht, www.rechtspraak.nl (onder het vermelde nummer).

DOI | 10.54195/NTM.19667

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

AI-verordening per 1 augustus 2024 officieel van kracht

Op 1 augustus 2024 is de AI-verordening officieel in werking getreden in de gehele Europese Unie.¹ Deze verordening stelt gefaseerd eisen aan zowel ontwikkelaars als gebruikers van kunstmatige intelligentie (AI). De eerste verplichtingen gaan in februari 2025 van kracht, waarbij bepaalde vormen van AI verboden worden. Organisaties worden verplicht om voldoende kennis over AI in huis te hebben, waaronder over de impact die het gebruik van AI kan hebben op mensen.

De AI-verordening is de eerste uitgebreide wetgeving ter wereld die zich richt op het verantwoord ontwikkelen en gebruiken van AI. Organisaties worden verondersteld zich nu al voor te bereiden op de nieuwe eisen die worden gesteld. AI-systemen worden ingedeeld in verschillende risicocategorieën, waarbij systemen die een onaanvaardbaar risico vormen voor de rechten en vrijheden van individuen – zoals systemen die manipuleren of emotieherkenning op de werkvloer – per februari 2025 verboden zullen zijn.

Voor AI-systemen met een hoog risico worden vanaf augustus 2026 strikte verplichtingen opgelegd. Dit betreft systemen die significante impact kunnen hebben op iemands leven, zoals

- M. Hijink is Senior politiek adviseur, Mr. H. Jans is juridisch adviseur bij het College voor de Rechten van de Mens en K. Janssen LLM, mr. S. F. Smidt, mr. J.R.E. Stolk en dr. O. Verhaar zijn beleidsadviseurs bij het College voor de Rechten van de Mens.

¹ EU-verordening 2024/1689.

bij selectie van curricula vitae in sollicitatieprocedures, onderwijsexamens of beoordelingen van asielaanvragen. Dergelijke systemen moeten voldoen aan strenge eisen op het gebied van risicobeheer, de kwaliteit van de gebruikte data en menselijk toezicht. Voor overheden of uitvoerders van publieke taken geldt bovendien dat zij een extra toets moeten uitvoeren om te voorkomen dat het gebruik van AI tot een schending van grondrechten leidt.

AI-toepassingen met een beperkt risico, zoals *chatbots* en *deepfakes*, worden onderworpen aan transparantieverplichtingen. Vanaf augustus 2026 moeten organisaties die deze systemen gebruiken, hun gebruikers duidelijk informeren over de AI-toepassingen waarmee zij in aanraking komen.

Regering publiceert eerste Nationale Extremismestrategie

In de eerste Nationale Extremismestrategie 2024-2029 die de voormalige ministers van J&V, BZK en SZW naar de Kamer hebben gestuurd, stellen zij dat de aanpak van gewelddadig of sluimerend extremisme een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van overheid, professionals en maatschappelijke organisaties.² Extremisme ondermijnt de democratische rechtsorde. Door de rechtsstaat kent Nederland een samenleving waarin iedereen vrij is te geloven wat hij wil, kunnen burgers invloed uitoefenen op het bestuur en gaat men respectvol met elkaar om. Dit maakt de aanpak van extremisme belangrijk. In de nieuwe strategie is samengebracht wat er al gedaan wordt om deze dreiging aan te pakken en waar dat nog scherper kan.

De strategie richt zich op drie pijlers: het bevorderen van een veerkrachtige en open samenleving, welke zich richt op de gehele samenleving, en twee pijlers die zich richten op extremisme, namelijk het beschermen van de democratische rechtsorde, en het bestrijden van uitwassen van extremisme. Onder de pijler van bescherming van de democratische rechtsorde valt bijvoorbeeld het versterken van de weerbaarheid van burgers tegen desinformatie met extremistisch karakter en het verminderen van de invloed van extremistische uitingen. Ook de bescherming van het veilig uitvoeren van publieke taken valt hieronder.

In het kader van de pijler 'Bestrijding van extremistische uitwassen' wordt er naar eigen zeggen fors ingezet op de aanpak van extremistische uitingen. Er moet niet alleen worden ingezet op het beschermen van de democratische rechtsorde, maar er moet ook worden opgetreden als er sprake is van extremistisch handelen. Bijvoorbeeld door het weren van extremistische sprekers die oproepen tot haat en geweld de toegang tot Nederland te weigeren. Ook wordt ingezet op het aanpakken van aanjagers die anderen mogelijk aanzetten tot geweld, haatzaaien of het verspreiden van extremistisch gedachtengoed, onder andere door strafrechtelijk optreden en door gerichte informatie- en kennisuitwisseling.

Huwelijk opengesteld voor personen van gelijk geslacht in Aruba en Curaçao

AI in december 2022 besloot het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: het Hof) dat de uitsluiting van het

² Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Bevorderen, beschermen, bestrijden. Nationale extremismestrategie 2024-2029, 2024; Kamerstukken II 2023/24, 30821, nr. 218.*

huwelijk voor personen van gelijk geslacht in strijd is met het discriminatieverbod. Op 12 juli 2024 heeft de Hoge Raad der Nederlanden (die bij afwezigheid van een rechterlijke instantie voor cassatie op Curaçao de hoogste rechter is) geoordeeld dat de beslissing(en) van het Hof in stand kunnen blijven.³

Het betrof twee rechtszaken die door belangenorganisaties samen met een paar van gelijk geslacht zijn ingesteld tegen het land Curaçao, respectievelijk het land Aruba. Het Gerecht in eerste aanleg van Aruba en het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao hebben in die zaken beide voor recht verklaard dat het ontbreken van een alternatief voor het huwelijk, in strijd is met respectievelijk artikel 8 en 14 van het EVRM, en met artikel 3 Staatsregeling en dat zowel Aruba als Curaçao daarmee onrechtmatig handelden.

Het Hof oordeelde vervolgens in hoger beroep dat het uitsluiten van het huwelijk voor paren van gelijk geslacht in strijd is met het discriminatieverbod. Ook oordeelde het Hof dat een geregistreerd partnerschap als alternatief voor het huwelijk onvoldoende is: 'het huwelijk heeft een intrinsieke (symbolische en emotionele) waarde die uitstijgt boven het samenlevingscontract en het geregistreerd partnerschap'. Het argument van tegenstanders van het huwelijk voor personen van gelijk geslacht berustte op de vrijheid van godsdienst. Dat recht moet 'gewaarborgd worden, maar gaat niet zo ver dat men de eigen godsdienstige normen en waarden kan opleggen aan een ander', aldus het Hof.

Het Hof oordeelde dat het recht om te huwen mogelijk moest worden gemaakt door de ambtenaar van de burgerlijke stand. Aruba en Curaçao zijn in cassatie gegaan omdat zij meenden dat het Hof ingreep in een landsverordening en op de stoel van de wetgever was gaan zitten. De Hoge Raad was echter van oordeel dat dit mocht, omdat het rechtstekort al geruime tijd bestond, de ingreep technisch niet gecompliceerd was en het openstellen van het huwelijk verder niet afhankelijk was van het maken van keuzen van politieke aard.

Op zaterdag 27 juli 2024 was het zo ver: het eerste lesbische stel is getrouwd op Curaçao. Dat is een historisch moment voor de erkenning van mensenrechten van paren van gelijk geslacht.

Rechtbank oordeelt dat burgemeester geen last onder dwangsom mag opleggen aan demonstranten

Op 12 augustus 2024 deed Rechtbank Haarlem uitspraak in een zaak over het demonstratierecht.⁴ De burgemeester van Haarlem had aan vier demonstranten een last onder dwangsom opgelegd. De demonstranten namen deel aan verschillende demonstraties in Haarlemse winkels en werkten niet altijd mee wanneer de demonstraties werden beëindigd op grond van artikel 8 Wet openbare manifestaties (Wom). Om herhaling te voorkomen heeft de burgemeester een last onder dwangsom opgelegd aan de demonstranten. Voor elke keer dat de demonstranten weigeren gehoor te geven aan de beëindiging van een demonstratie, en dus in overtreding zijn van artikel 8 Wom, moeten zij duizend euro betalen.

De demonstranten voeren bij de rechtbank aan dat het opleggen van de last onder dwangsom in strijd is met de uitgangspunten en de systematiek van de Wom. Zo moet de overheid bij het gebruiken van de bevoegdheid onder artikel 8 Wom een terughoudende en repressieve opstelling

³ Hoge Raad 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:977; Hoge Raad 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:978.

⁴ Rechtbank Noord-Holland 12 augustus 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:8186.

innemen, aldus de demonstranten. Daarnaast betogen de demonstranten dat de Wom een eigen kader voor handhaving kent en dat het opleggen van een last onder dwangsom een oneigenlijk middel is tot handhaving van de Wom.

De burgemeester voert aan dat de lasten niet zien op het gebruik van de bevoegdheid onder artikel 8 Wom, maar op het niet-naleven van een opdracht tot beëindiging van een demonstratie op grond van dit artikel. Daarnaast zou de Wom bestuursrechtelijke handhaving niet uitsluiten.

De rechtbank oordeelt dat de burgemeester niet bevoegd was om de last onder dwangsom op te leggen. Bij de toepassing van artikel 8 Wom is een terughoudende en repressieve opstelling vereist, zo blijkt uit de wetsgeschiedenis. Door het opleggen van de last onder dwangsom is juist sprake van een proactieve opstelling. Het doel is immers een herhaling van de overtreding te voorkomen. Verder stelt de rechtbank dat de Wom geen ruimte laat voor bestuursrechtelijke handhaving, omdat dit niet expliciet in de Wom is opgenomen.

Rechtbank veroordeelt Tweede Kamerlid voor opruiing en legt taakstraf op

Rechtbank Den Haag heeft op 11 juni 2024 een Tweede Kamerlid veroordeeld voor opruiing tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag.⁵ De verdachte heeft dit op twee verschillende momenten gedaan, te weten bij een demonstratie in 2022 en tijdens een interview op YouTube uit 2022.

De eerste vraag die de rechtbank moet beantwoorden is of de uitingen van de verdachte hebben opgeruid. Om te bepalen of sprake is van opruiing tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag moet onder andere gekeken worden naar de inhoud en de strekking van de gedane uiting in samenhang bezien en naar de context waarin de uitingen zijn gedaan.

De rechtbank stelt allereerst vast dat er ten tijde van de uitingen sprake was van een hevige politieke discussie over onteigening en gedwongen uitkoop van boerenbedrijven. Dit leidde tot gevoelens van onrust en onveiligheid in de samenleving. Ook hadden er voorafgaand aan de uitingen van verdachte verschillende boerendemonstraties plaatsgevonden waarbij geweld dreigde en ook strafbare feiten zijn gepleegd.

Met betrekking tot de inhoud en strekking van de uitingen concludeert de rechtbank dat blijkt dat de verdachte het gerechtvaardigd vindt om in gewelddadige opstand te komen tegen een overheid die onrechtmatig handelt vanwege het stikstofbeleid en de voorgenomen onteigening van boeren, en dat het in zo'n situatie toegestaan en noodzakelijk of wenselijk is om de regering met geweld af te zetten.

De verdachte heeft deze uitspraken gedaan tegenover ontevreden boeren die al demonstreerden tegen overheidsbeleid. Daarnaast heeft de verdachte de uitspraken gedaan in zijn hoedanigheid als volksvertegenwoordiger, waardoor er meer gewicht aan zijn uitspraken zal worden toegekend. Dit alles maakt dat sprake is van een opruiend karakter.

De tweede vraag is of sprake is geweest van opzet. Ook deze vraag beantwoordt de rechtbank bevestigend. Zo heeft de verdachte geen afstand gedaan van zijn uitingen nadat daar kritiek op was gekomen. Daarnaast mag verondersteld worden dat de verdachte zich er, als volksvertegenwoordiger, van bewust is dat enig gezag wordt toegekend aan zijn uitingen en dat er

⁵ Rechtbank Den Haag 11 juni 2024, ECLI:NL:RBDH:2024:8969.

daardoor eerder gevolg kan worden gegeven aan zijn uitingen. De rechtbank veroordeelt de verdachte tot een taakstraf van tweehonderd uren.

Rechtbank Den Haag: discriminatie wegens onvoldoende woonwagendstandplaatsen

Met de intrekking van de Woonwagenwet in 1999 is woonwagenbeleid de verantwoordelijkheid geworden van gemeenten. Dit heeft in veel gemeenten geleid tot een – door het ministerie van Binnenlandse Zaken goedgekeurd – uitsterfbeeld, waarbij het aantal woonwagendstandplaatsen steeds minder werd. In 2014 oordeelde het College voor het eerst dat daarbij sprake was van verboden onderscheid.⁶ Het nieuwe beleidskader van 2018 maakte een einde aan dit uitsterfbeeld. De praktijk lijkt echter helaas anders. Nadat het College in 2020 oordeelde dat de gemeente Den Haag in strijd handelde met het discriminatieverbod,⁷ vorderde een stichting recent bij de Rechtbank Den Haag dat de gemeente haar beleid wijzigt en aanvullende woonwagendstandplaatsen realiseert.⁸

Het meest verstrekkende standpunt van de stichting is dat op de gemeente een resultaatsverplichting rust om voldoende standplaatsen te realiseren, maar de rechtbank gaat daar niet in mee. De stichting beroept zich daarbij op artikel 8 EVRM. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM is het woonwagendleven een wezenlijk onderdeel van het familie- en gezinsleven van Sinti, Roma en woonwagendbewoners. Uit artikel 8 volgt een positieve verplichting om de levensstijl van woonwagendbewoners te faciliteren. Of een gemeente voldoende standplaatsen heeft gerealiseerd, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Daarbij speelt mede een rol dat de grond in de gemeente schaars is, en dat de gemeente rekening heeft te houden met andere (openbare) belangen. Het bestaan van een wachtlijst voor een standplaats is dus op zichzelf niet in strijd met artikel 8 EVRM (het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven), zo oordeelt de rechtbank.

Voor zover de stichting betoogt dat op de gemeente een resultaatsverplichting rust om zoveel standplaatsen te realiseren dat de wachttijd voor een standplaats is teruggebracht tot de wachttijd voor een sociale huurwoning en woonwagendbewoners niet langer nadeliger behandeld worden dan huurders van sociale huurwoningen valt dit onder de reikwijdte van het discriminatieverbod, zo oordeelt de rechtbank. De rechtbank vergelijkt daarbij woonwagens met grondgebonden (niet-gestapelde) woningen in de sociale sector, omdat woonwagens een relatief groter beslag leggen op de beschikbare openbare ruimte. De wachttijd voor een dergelijke woning is in Den Haag 110 maanden. De wachttijd voor een standplaats is onbekend, maar er zijn tientallen personen die al langer dan vijftien jaar op de wachtlijst staan. Daarmee staat voldoende vast dat er geen gelijkwaardig huisvestingsaanbod is.

De rechtbank concludeert dat de gemeente in strijd handelt met het discriminatieverbod, zoals neergelegd in artikel 7 en 7a van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). De gemeente moet binnen vijf jaar de wachttijd voor een woonwagendstandplaats vergelijkbaar hebben gemaakt met de wachttijd voor een sociale huurwoning in laagbouw.

6 College voor de Rechten van de Mens 19 december 2014, oordeel 2014-165.

7 College voor de Rechten van de Mens 7 december 2020, oordeel 2020-108.

8 Rechtbank Den Haag 29 mei 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:7830.

College voor de Rechten van de Mens: driemaal discriminatie door banken

De afgelopen maanden was er veel aandacht voor discriminatie door financiële instellingen, doordat er meerdere onderzoeken hiernaar werden gepresenteerd.⁹ Het College behandelde recent meerdere zaken over discriminatie door banken die bepaalde transacties stopzetten. Hieronder volgt een korte samenvatting van drie zaken waarin inmiddels een oordeel verschenen is.

Twee verzoekers dienden een klacht in tegen ING wegens vermeend onderscheid op grond van ras of nationaliteit. In de ene zaak ging het daarbij om een man, die een bedrag van honderd euro naar zichzelf overmaakte, met in de omschrijving bij de transactie de Arabisch klinkende achternaam van zijn broer.¹⁰ ING blokkeerde die transactie en verzocht de man om informatie over zijn broer. Een toelichting op dat informatieverzoek wilde de ING niet geven, ook niet nadat de man een klacht indiende.

Bij het College blijkt dat ING de transacties blokkeerde vanwege een gedeeltelijke overeenkomst van de naam van zijn broer met namen op Europese sanctielijsten. Omdat op die sanctielijsten voor het overgrote deel personen staan met niet-Nederlands klinkende namen, maakt ING daarmee indirect onderscheid op grond van niet-Nederlandse afkomst. Dat onderscheid kan niet gerechtvaardigd worden, zo oordeelt het College. Dat komt onder meer omdat ING onvoldoende rekening houdt met de belangen van de onterecht getroffen klanten. Het feit dat ING die klanten geen enkele tekst en uitleg geeft, speelt daarbij een belangrijke rol.

In de andere zaak tegen ING speelt een vergelijkbare kwestie, alleen betreft het hier een vrouw die in een aantal transacties de niet-Nederlands klinkende naam van haar echtgenoot vermeldt.¹¹ Ook de vrouw wordt gevraagd informatie aan te leveren over haar echtgenoot, waar zij gehoor aan geeft. Desondanks blokkeert ING daarna nogmaals twee transacties. Het College oordeelt dat sprake is van verboden onderscheid, omdat het ingezette middel niet passend was om het doel te bereiken.

De derde zaak betreft het handelen van ASN Bank.¹² Een man maakt geld over naar zijn zus in Palestina. Bij het College blijkt dat deze transactie geblokkeerd werd door de tussenbank die ASN gebruikt voor transacties buiten het SEPA-gebied. ASN stelt dat zij niet verantwoordelijk is voor het interne beleid van die bank, en heeft niet nagevraagd waarom de betaling niet verwerkt is. Het College oordeelt dat ASN Bank wel degelijk nader onderzoek had moeten doen naar de reden voor de blokkade van de transactie, omdat ASN immers de opdracht geeft tot betaling. ASN zou, om discriminatie uit te kunnen sluiten, naar de motivering van de tussenbank moeten vragen. Omdat ASN dat niet gedaan heeft, is er sprake van discriminatie op grond van ras.

9 Een *self-assessment* onder zes grote banken door de Nederlandse Vereniging van Banken, een onderzoek van het ministerie van Financiën naar discriminatie-ervaringen van burgers en een onderzoek van De Nederlandsche Bank naar maatregelen van banken tegen discriminatie.

10 College voor de Rechten van de Mens 25 juli 2024, oordeel 2024-63.

11 College voor de Rechten van de Mens 25 juli 2024, oordeel 2024-62.

12 College voor de Rechten van de Mens 30 augustus 2024, oordeel 2024-74.

College voor de Rechten van de Mens publiceert rapport over stand van zaken rondom de uitvoering van het VN-verdrag handicap

Het College heeft een rapport ingediend bij het VN-comité inzake de rechten voor personen met een handicap (VN-comité handicap) waarin het informatie geeft over de stand van zaken rondom de uitvoering van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag handicap) in Nederland.¹³ Op grond van artikel 35 VN-verdrag handicap moet Nederland eens per vier jaar aan het VN-comité handicap rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van het verdrag. Het College heeft zijn rapport ingediend in het kader van deze rapportagecyclus.

Het College schrijft in het rapport dat het ziet dat de Nederlandse regering belangrijke stappen heeft gezet om de bescherming van de rechten van mensen met een beperking in Nederland te verbeteren. Aan de andere kant constateert het College ook dat er meer concrete doelstellingen en activiteiten nodig zijn om de uitvoering van het VN-verdrag handicap te garanderen. Met betrekking tot de door de regering vastgestelde Meerjarige Nationale Strategie voor de implementatie van het VN-verdrag handicap stelt het College dat dit een positieve ontwikkeling is. Niettemin komt niet het hele verdrag in deze strategie naar voren. Dit kan ertoe leiden dat het verdrag niet helemaal wordt uitgevoerd en dat vindt het College zorgelijk.

In het rapport vraagt het College ook aandacht voor de gelding van het VN-verdrag handicap op Caribisch Nederland. Hoewel de regering heeft aangegeven dat het verdrag ook voor Caribisch Nederland zal gaan gelden, is er nog geen tijdlijn. Het College vindt het gebrek aan vooruitgang op dit gebied schadelijk voor de bescherming van de rechten van mensen met een beperking in Caribisch Nederland.

Onderzoek en verdieping van de juridische kaders voor een gezond leefmilieu

Burgers, bedrijven, overheden en belangenorganisaties wenden zich steeds vaker tot de rechter voor kwesties over wat wel of niet mag in de leefomgeving. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) onderzocht deze 'juridisering van leefomgevingskwesties' en stelt dat wetten en regels in een rechtsstaat het gereedschap van de overheid zijn om beleidsdoelen te bereiken.¹⁴ Tegelijkertijd bieden deze wetten burgers, bedrijven en belangengroepen de zekerheid dat de overheid zich aan dezelfde regels houdt.

De Rli wijst op de verantwoordelijkheid van de politiek om de invulling van Europese en internationale wetten en regels door Nederland niet te beperken tot de minimumeisen. Dit verkleint de kans op rechtszaken over een 'te magere invulling' van Europese wetgeving. Hoe beter rekening wordt gehouden met Europese en internationale verdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, des te kleiner is het risico op een negatieve rechterlijke toetsing, aldus de raad.

Wat de juridische verplichtingen zijn die voortvloeien uit deze Europese en internationale verdragen onderbouwt het College voor de Rechten van de Mens in het eerste deel van de

13 College voor de Rechten van de Mens, *Aanvullend rapport aan het VN-comité inzake de rechten van personen met een handicap*, augustus 2024.

14 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Met recht balanceren. Juridisering van de leefomgeving*, 2024.

Mensenrechtenrapportage 2023 over het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu.¹⁵ In dit rapport legt het College uit dat de Nederlandse overheid verschillende verplichtingen heeft om het recht op een gezond leefmilieu te realiseren. De twee andere delen van de Menschenrechtenrapportage 2023 betreffen een analyse op klimaat en leefmilieu en een analyse op bestaanszekerheid en leefmilieu en zullen ook in 2024 verschijnen.

Een aantal rechtsbeginselen is relevant bij de toepassing en interpretatie van deze verplichtingen, zoals het beginsel van geen schade berokkenen, preventie, voorzorg, non-discriminatie, gelijkheid en 'de vervuiler betaalt'. Het College heeft op basis van deze beginselen een juridisch kader ontwikkeld waarmee beleidsmakers en volksvertegenwoordigers kunnen bijdragen aan het verzekeren van een gezond leefmilieu van huidige en toekomstige generaties in zowel Europees als Caribisch Nederland.

Meer aandacht nodig voor versterking van de rechtsstaat

Zowel de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) als de Staatscommissie rechtsstaat roepen het nieuwe kabinet op om de komende kabinetsperiode meer te investeren in de rechtsstaat. In een brief aan minister-president Schoof wijst de Raad voor de rechtspraak onder andere op het belang om samen de democratische rechtsstaat uit te dragen en de toegang tot het recht en de rechter te verbeteren.¹⁶

In de brief schrijft de Raad blij te zijn dat in het hoofdlijnenakkoord nu expliciet staat dat er binnen de kaders van de democratische rechtsstaat zal worden gehandeld. Dit voorkomt dat er een situatie ontstaat waarin rechters als hindermacht worden gezien in plaats van een noodzakelijke tegenmacht die ieders rechten beschermt. Ook geeft de Raad aan dat het investeren van het kabinet in de rechtsstaat een goede en noodzakelijke ontwikkeling is. Wel zijn extra investeringen hard nodig en moet ook de toegang tot het recht voor burgers worden verbeterd.

De oproep van de Raad sluit aan bij het in juni uitgekomen rapport van de Staatscommissie rechtsstaat.¹⁷ In dit rapport concludeerde de Staatscommissie dat in het handelen van politici, bestuurders en ambtenaren van de overheid de rechtsstaat vaak niet als leidend wordt gezien. Zo schiet rechtsbescherming voor een aanzienlijke groep burgers in een kwetsbare positie tekort, zoals in het geval van de toelagenaffaire. De Staatscommissie roept het parlement en de regering op om de rechtsstaat meer leidend te maken in het handelen van de overheid; beleid, wetten en uitvoeringspraktijk te vereenvoudigen en de rechtsbescherming van burgers te verbeteren. Daarnaast roept de Staatscommissie op tot een dialoog tussen de staatsmachten op basis van een rechtsstaatagenda om verbeteringen mogelijk te maken.

15 College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten in Nederland 2023: Realisatie van het recht op een schoon, gezond, duurzaam leefmilieu in Nederland – deel 1: juridisch kader*, 2024.

16 Raad voor de Rechtspraak, *Brief RvdvR aan minister-president 2024*, 4 juli 2024.

17 Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat: 10 verbetervoorstellen met oog voor de burger*, juni 2024.

Onderzoek naar arbeidsmarktdiscriminatie van moslima's gepubliceerd

De Verkenning arbeidsmarktdiscriminatie van moslima's is vernieuwend onderzoek dat de Radboud Universiteit in opdracht van de voormalig minister van SZW, Van Gennip, heeft uitgevoerd.¹⁸ Het laat zien dat door moslima's op de arbeids- en stagemarkt ervaren discriminatie aan de orde van de dag is, en dat zichtbaarheid daar een grote rol in speelt. Zo krijgen moslima's met een hoofddoek in vergelijking met andere groepen vrouwen bij sollicitaties twee tot zeven keer minder positieve reacties (zoals uitnodigingen).

De vernieuwende intersectionele analyse van discriminatie waarbij de onderzoekers kijken naar de samenhang tussen religie, gender en afkomst (migratieachtergrond), levert specifieke nieuwe kennis op over de discriminatie die moslima's met en zonder hoofddoek ervaren op de arbeids- en stagemarkt. Discriminatie van moslima's blijkt in alle fasen van het arbeidsproces voor te komen. Behalve bij de werving en selectie (zoals reeds bekend) ook op de werkvloer (voornamelijk in de vorm van micro-agressies) en bij promotie. Het onderzoek bevestigt dat negatieve stereotypen en vooroordelen rond religie, gender en herkomst ertoe leiden dat moslima's ook minder kans maken op promotie en vaker uitstromen.

Nieuw is ook dat het onderzoek laat zien in welke sectoren discriminatie van moslima's voorkomt, en in welke mate. In alle sectoren komt discriminatie voor, maar vaker en explicieter bij beroepen in de detailhandel, de economische en commerciële sector, en bij beroepen waarvoor klantcontacten vereist zijn. Uit het onderzoek komt naar voren dat moslima's bepaalde opleidingen en arbeidssectoren mijden om mogelijke discriminatie te omzeilen (ook in verband met stages). In de zorgsector en bij de overheid ervaren moslima's eveneens discriminatie, bij de overheid vaak met 'neutraliteit' als reden. De onderzoekers menen dat de overheid met een hoofddoekverbod voor politieagenten en boa's niet het goede voorbeeld geeft. Inzicht in mechanismen en oorzaken van discriminatie van moslims leidt tot de conclusie van de onderzoekers dat de bestaande (overheids)aanpak aanvulling behoeft om de ervaren discriminatie effectief te kunnen bestrijden.

De onderzoekers presenteren vijf aanvullende handelingsperspectieven: 1. Bestrijd ook discriminatie op de werkvloer; 2. Benut extra mogelijkheden voor monitoring en opsporing; 3. Zet ook in op sanctioneren en handhaven, zorg dat melden loont en vergroot zo het vertrouwen van (mogelijke) slachtoffers in de overheidsaanpak van discriminatie; 4. Bestrijd stigmatisering van moslims en moslima's en zorg voor positieve erkenning van religieuze diversiteit en 5. Kijk kritisch naar de rol van de overheid en bestrijd systemische discriminatie.

LHBTI+-acceptatie onder jongeren daalt hard

Dalende maatschappelijke acceptatie van LHBTI+-personen lijkt een aanhoudend probleem. Voor de zomer werd de Gezondheidsmonitor Jeugd van de gemeente Amsterdam gepubliceerd, waaruit bleek dat maar 43 procent van de leerlingen het normaal vindt als mensen van hetzelfde

18 L. Blommaerts e.a., *Eindrapportage verkenning arbeidsmarktdiscriminatie moslima's*, 2024.

geslacht verliefd op elkaar zijn.¹⁹ Dit deed veel stof opwaaien, zeker toen bleek dat in andere regio's eenzelfde trend zichtbaar was.²⁰ Ook uit de Landelijke Veiligheidsmonitor 2021-2022²¹ bleek al dat LHBTI+-leerlingen vaker worden gepest en de acceptatie daalt.

In mei 2024 werd in opdracht van het WODC een onderzoek gepubliceerd over het Actieplan Veiligheid LHBTI 2019-2022. Conclusie van het onderzoek: een effectieve aanpak van geweld tegen LHBTI'ers vraagt meer middelen en meer aandacht. Het actieplan bleek vooral acties te bevatten die al werden uitgevoerd en stelde geen extra geld beschikbaar voor uitvoering of nieuw beleid. Dit actieplan richtte zich bovendien hoofdzakelijk op homoseksuele en lesbische personen, waarbij weinig aandacht uitging naar de 'BTI' (bi+, transgender, non-binaire en intersekse personen) van de doelgroep. Het verbeteren van hun maatschappelijke positie is nog ingewikkelder, zeker gezien de toenemende felle (online) uitingen van discriminatie tegen transgender personen. De online haat wordt bovendien veelal door jongeren geaccepteerd: onderzoek vanuit het Kennisplatform Inclusief Samenleven wijst uit dat jongeren negatieve reacties als onderdeel beschouwen van hun (online) leefwereld.

In het onderzoek van WODC wordt geconcludeerd dat er meer inzicht nodig is voor meer meetbare doelen, vooral naar de maatschappelijke positie, acceptatie, rechtsbescherming en specifieke problematiek die (sociale) onveiligheid veroorzaakt. Staatssecretaris van Onderwijs en Emancipatie Mariëtte Paul heeft in ieder geval aangekondigd meer onderzoek te willen naar de oorzaak van de afnemende tolerantie onder jongeren.²²

19 GGD Amsterdam, *Gezondheid en welbevinden Amsterdamse jongeren. Resultaten Gezondheidsmonitor Jeugd 2023*, 28 mei 2024, te raadplegen via <https://www.ggd.amsterdam.nl/onderzoek/gezondheidsmonitors/jeugd/#hd21ce7bf-8405-4390-a4c8-8f1b6f0c2d99>.

20 GGD, *Gezondheidsmonitor Jeugd 2023*, mei 2024, te raadplegen via <https://www.monitorgezondheid.nl/gezondheidsmonitor-jeugd/2023>.

21 CBS, *Veiligheidsmonitor 2021*, 1 maart 2022, te raadplegen via <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2022/09/veiligheidsmonitor-2021>.

22 WODC, *De regenboog kleuren. Evaluatie van het Actieplan veiligheid Lhbt 2019-2022*, 2024.

CHRONIQUES STRASBOURGEOISES

Juli – september 2024

Lucas Dikkers, Kris van der Pas & Ayla Yayla *

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.

DOI | 10.54195/NTM.19668

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

Inleiding

Zoals in de voorgaande kronieken al aan bod gekomen is dit een feestelijk jaar voor de Raad van Europa, zij bestaat namelijk 75 jaar. In een speech ter ere van de viering hiervan in de Opéra National van Straatsburg vroeg de (inmiddels voormalig) secretaris-generaal zich af: wat zouden de oprichters van ons denken?¹ Uw chroniqueurs verwachten dat de oprichters van de Raad van Europa in ieder geval nooit hadden gedacht dat zowel de Olympische als de Paralympische vlam ooit in Straatsburg zouden stoppen, maar toch is dit gebeurd.² Het is een van de vele mijlpalen waarop gereflecteerd is in dit jubileumjaar. Bij een lang bestaan hoort ook wisseling van de wacht. Zo heeft Litouwen het stokje overgenomen van Liechtenstein om het Comité van Ministers voor te zitten.³ Daarnaast was het tijd voor een nieuwe secretaris-generaal: Alain Berset heeft het stokje overgenomen van Marija Pejčinović Burić.⁴ Berset zal de komende vijf jaar deze rol vervullen en het is te verwachten dat hij regelmatig in deze kroniek aan bod zal komen. Ook wil een van ons binnenkort het stokje overdragen en daarom zijn wij op zoek naar een nieuwe chroniqueur. Als u geïnteresseerd bent kunt u dit laten weten aan de redactie! Verder komt in deze kroniek weer een vast aantal rubrieken langs en delen wij het laatste nieuws over de ontwikkelingen in Straatsburg.

- Mr. L.P. Dikkers is junior docent en promovendus bij de Radboud Universiteit. Dr. K. van der Pas LL.M. is postdoctoraal onderzoeker bij Tilburg University. Mr. A. Yayla is docent publiekrecht bij de Hogeschool Leiden.
- 1 Zie 'Secretary General marks Council of Europe's 75th anniversary', <https://coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-marks-council-of-europe-s-75th-anniversary>
- 2 Zie 'The Olympic torch comes to the Council of Europe on 26 June', <https://coe.int/en/web/portal/-/the-olympic-torch-comes-to-the-council-of-europe-on-26-june>; 'The Paralympic Flame stops at the Council of Europe on its way to Paris', <https://coe.int/en/web/portal/-/the-paralympic-flame-stops-at-the-council-of-europe-on-its-way-to-paris>.
- 3 Zie 'Lithuania takes over Presidency of Committee of Ministers', <https://coe.int/en/web/portal/-/lithuania-takes-over-presidency-of-committee-of-ministers>
- 4 Zie 'Alain Berset elected Secretary General of the Council of Europe', <https://coe.int/en/web/portal/-/alain-berset-elected-secretary-general-of-the-council-of-europe>.

Updates uit Oekraïne

Spijtig genoeg nog steeds een vaste rubriek over de situatie in Oekraïne met updates die voortbouwen op wat wij u al in eerdere kronieken verteld hebben. Allereerst werd er een conferentie gehouden in Berlijn voor het herstel van Oekraïne (*Ukraine Recovery Conference*), niet georganiseerd door de Raad van Europa maar door de Oekraïense en Duitse overheden.⁵ Toch speelden verschillende organen uit Straatsburg hier een grote rol. Zo brachten de vicepresident van het congres van lokale en regionale overheden en de voorzitter van de Parlementaire Assemblée (PACE) een bezoek aan de conferentie.⁶ De secretaris-generaal sprak de conferentie zelfs toe en noemde daarbij het register van schade (waarover later meer).⁷ De Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa tekende voor een lening van honderd miljoen euro voor het project HOME: 'Compensation for destroyed residential properties'.⁸ Zoals de naam aangeeft is dit geld bedoeld voor het repareren en herbouwen van huizen. De Russische invasie heeft veel schade aangebracht aan huizen, er wordt geschat dat tien procent van de Oekraïense huizen beschadigd of vernietigd zijn. Prioriteit onder HOME wordt gegeven aan huizen voor de meest kwetsbare families.

Het register voor schade in Oekraïne heeft inmiddels een afkorting gekregen (RD4U), waarvan wij in deze kroniek ook dankbaar gebruik zullen maken. In het kader van RD4U werd er in Kiev een evenement gehouden om meer bewustwording te creëren rondom het register.⁹ Ambtenaren van Oekraïense steden en regio's werden uitgenodigd om het RD4U te promoten. De regionale autoriteiten worden gezien als essentieel om ervoor te zorgen dat burgers hun claims bij het register indienen. Er zijn tot nu toe weinig claims ontvangen in de eerste categorie die open is, namelijk schade aan huizen. Opvallend genoeg wordt er in het nieuws over het schaderegister niet verwezen naar de hiervoor besproken lening en vice versa: het heeft er enigszins schijn van dat er initiatieven door elkaar lopen. Gelet op de immense schade in Oekraïne is dat misschien niet eens zo erg.

In een drietal resoluties heeft de Parlementaire Assemblée zich uitgesproken over de rol van Rusland en specifiek Vladimir Poetin en zijn generaals.¹⁰ De PACE wil sancties tegen Rusland versterken en voorkomen dat Rusland probeert de Oekraïense culturele identiteit uit te wissen. Onder andere roept de PACE op tot een onafhankelijk tribunaal dat de verantwoordelijke leiders uit Rusland zou moeten vervolgen. Een andere resolutie heeft betrekking op sancties,

5 Zie 'Ukraine Recovery Conference 11-12 June 2024 – Berlin, Germany', <https://urc-international.com/>.

6 Zie 'Congress Vice-President attends Ukraine Recovery Conference', <https://coe.int/en/web/portal/-/congress-vice-president-attends-ukraine-recovery-conference>; 'PACE President attends Ukraine Recovery Conference, holds high-level meetings', <https://coe.int/en/web/portal/-/pace-president-attends-ukraine-recovery-conference-in-berlin-holds-high-level-meetings>.

7 Zie 'Secretary General at Ukraine Recovery Conference in Berlin', <https://coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-at-ukraine-recovery-conference-in-berlin>.

8 Zie 'CEB and Ukraine sign a loan agreement to address urgent housing needs', <https://coe.int/en/web/portal/-/ceb-and-ukraine-sign-a-loan-agreement-to-address-urgent-housing-needs>.

9 Zie 'Register of Damage for Ukraine and the Congress launch awareness campaign for Ukrainian Local and Regional Authorities', <https://coe.int/en/web/portal/-/register-of-damage-for-ukraine-and-the-congress-launch-awareness-campaign-for-ukrainian-local-and-regional-authorities>.

10 Resolutie 2279 van de Parlementaire Vergadering, *Legal and human rights aspects of the Russian Federation's aggression against Ukraine*, 26 juni 2024; Resolutie 2557 van de Parlementaire Vergadering, *The role of sanctions in countering the Russian Federation's war of aggression against Ukraine*, 26 juni 2024; Resolutie 2558 van de Parlementaire Vergadering, *Countering the erasure of cultural identity in war and peace*, 26 juni 2024.

waarmee het huidige regime aan sancties zou moeten worden aangevuld. Tot slot heeft een resolutie betrekking op de Russische poging om de Oekraïense culturele identiteit te wissen door historische tekstboeken te herschrijven en cultureel erfgoed te vernietigen. Volgens de PACE zijn dit oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid.

Miljoenen Oekraïense kinderen hebben moeten vluchten vanwege de Russische invasie en deze kinderen zijn soms kwetsbaar voor mensenhandel. De Raad van Europa heeft hiervoor een speciaal orgaan opgericht, dat zich bezig zal houden met het voorkomen hiervan.¹¹ Onder andere het werk van de Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel (GRETA) van de Raad van Europa over de Russische agressie wordt hierbij gezien als essentieel om kinderen te informeren over de risico's en zich te wapenen tegen misbruik.¹²

GRECO: 25 jaar strijd tegen corruptie en de uitdagingen van de toekomst

Van GRETA gaan we naar GRECO, de groep van staten tegen corruptie (GRECO) vierde namelijk op 20 juni haar 25^{ste} verjaardag.¹³ Ter gelegenheid daarvan werd die dag een speciale sessie georganiseerd om een beeld te krijgen van wat er in die 25 jaar door GRECO is bereikt, en welke uitdagingen er voor GRECO in de toekomst liggen. Zo stond Bjørn Berge, plaatsvervangend secretaris-generaal van de Raad van Europa, stil bij de rapporten die GRECO schrijft over staten en het doorzettingsvermogen dat GRECO daarbij laat zien. Verder is de samenwerking met andere internationale organisaties, zoals de EU, de Verenigde Naties, en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, heel belangrijk voor het terugdringen van corruptie. GRECO's bevindingen worden bijvoorbeeld door de EU gebruikt in haar jaarlijkse *Rule of Law*-rapporten. Om die samenwerking te versterken hoopt Berge dat de EU in de toekomst volwaardig lid wordt van GRECO.¹⁴

In haar jaarlijkse rapport met betrekking tot het jaar 2023 is GRECO in een minder feestelijke stemming.¹⁵ Overheden worden opgeroepen om strengere anti-corruptie regelgeving aan te nemen voor uitvoerende topfuncties in de centrale overheid, in het bijzonder met betrekking tot lobbyen. De aanbevelingen zagen met name op het voorkomen van belangenverstrengelingen, het voorkomen van een 'draaideur' tussen werkzaamheden in de private en de publieke sector, het opgeven van vermogen, inkomen en andere belangen, en mechanismen om mensen in topfuncties verantwoordelijk te houden voor hun handelen.¹⁶

11 Zie 'Consultation Group on the Children of Ukraine (CGU)', <https://coe.int/en/web/children/cgu>.

12 Zie 'Risks of trafficking in human beings related to the war in Ukraine and the ensuing humanitarian crisis', <https://coe.int/en/web/anti-human-trafficking/risks-of-trafficking-in-human-beings-related-to-the-war-in-ukraine-and-the-ensuing-humanitarian-crisis>.

13 Zie 'GRECO: 25 years helping states to combat corruption', <https://coe.int/en/web/portal/-/greco-25-years-helping-states-to-combat-corruption>.

14 Speech door Bjørn Berge bij 'High-level session on the occasion of GRECO's 25th anniversary', <https://coe.int/en/web/deputy-secretary-general/-/high-level-session-on-the-occasion-of%C2%A0greco-s-25th-anniversary>.

15 GRECO, 'Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & The United States of America', mei 2024, <https://rm.coe.int/general-activity-report-2023-greco-060424-gbr-web/1680afd7f2>.

16 GRECO, 'Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & The United States of America', mei 2024, <https://rm.coe.int/general-activity-report-2023-greco-060424-gbr-web/1680afd7f2>, p. 11-13.

Bestrijding van haatmisdaden: juridische bescherming, educatie en de kracht van inclusie

De bescherming van slachtoffers van haatmisdaden is essentieel voor gerechtigheid en inclusie in de lidstaten van de Raad van Europa, met bijzondere aandacht voor kinderen en jongeren. Lidstaten worden aangemoedigd om gratis juridische hulp te bieden aan slachtoffers en het haatelement in de strafwetgeving op te nemen als verzwarende omstandigheid of zelfstandig strafbaar feit. Overheden moeten politieagenten trainen in het herkennen van haatmisdaden en ruimte maken voor specialistische haatmisdaadonderzoekers. Publieke functionarissen dienen haatmisdaden actief te veroordelen. Daarnaast moeten onderwijsinstellingen een inclusieve cultuur bevorderen en internetproviders haatmisdaden aanpakken. Lidstaten dragen verantwoordelijkheid voor een veilige ruimte, zowel online als offline, waarin maatschappelijke organisaties die haatmisdaden bestrijden kunnen opereren en slachtoffers adequaat kunnen ondersteunen, met financiële hulp van de overheid.¹⁷

In het kader van bescherming van slachtoffers van haatmisdaden werd in Madrid het project 'Bestrijding van haatzaaien in de sport' gepresenteerd, waarin landen onder andere Spanje, Frankrijk en Duitsland vooruitgang lieten zien in hun aanpak van haatzaaien binnen de sport.¹⁸ Het evenement heeft beleidsmakers, ambassadeurs van het project Sport IS Respect, experts en academici samengebracht om te bespreken hoe te reageren op incidenten van racisme, intolerantie en haat, evenals andere schendingen van mensenrechten. Op basis van deze bijeenkomst zal een verklaring worden gelanceerd. Deze verklaring wordt gemaakt door leden van de mondiale sportgemeenschap om de waarden binnen sport te herstellen en te versterken voor mensenrechten. Dit gebeurt in lijn met de VN-richtlijnen voor Bedrijfsleven en Mensenrechten en de toepassing van deze regels op Europees en nationaal niveau, zoals de *Aanbeveling CM/Rec(2016)3* van de Raad van Europa over mensenrechten en bedrijfsleven.

De bovengenoemde inzet voor het tegengaan van haat werd verder versterkt door de lancering van de eerste *No Hate Speech Week* in Straatsburg op de Internationale Dag tegen *Hate Speech*. Tijdens de driedaagse conferentie zijn juridische en beleidsmatige ontwikkelingen besproken, innovatieve praktijken gedeeld en netwerken versterkt. Het thema van de conferentie was 'Speak human rights, counter hate speech!'. Naast het melden en verwijderen van strafbare online haatspraak, lag de nadruk ook op preventie, educatie en bewustwording om haatspraak aan te pakken. Ondersteuning van maatschappelijke organisaties die op dit gebied actief zijn, is dus cruciaal.¹⁹

Gendergelijkheid versterken: tien jaar Verdrag van Istanbul en de weg vooruit

De conferentie 'United around gender equality: making space for women and girls' stond in het teken van de strijd tegen geweld en de bevordering van gendergelijkheid. Tijdens de opening

17 Zie 'Hate crimes must be unmasked, recorded and investigated, and victims supported', <https://coe.int/en/web/portal/-/hate-crimes-must-be-unmasked-recorded-and-investigated-and-victims-supported>

18 Zie 'Combating hate speech in sport : from words to action with a powerful commitment by the sport community', <https://coe.int/en/web/portal/-/combating-hate-speech-in-sport-from-words-to-action-with-a-powerful-commitment-by-the-sport-community%C2%A0>

19 Zie 'First 'No Hate Speech Week' started at the Council of Europe in Strasbourg', <https://oe.int/en/web/portal/-/first-no-hate-speech-week-started-at-the-council-of-europe-in-strasbourg>

benadrukte de secretaris-generaal het belang van het Verdrag van Istanbul als hoeksteen in deze strijd, omdat gendergelijkheid onmogelijk blijft zolang geweld tegen vrouwen voortduurt. Ook werd duidelijk gemaakt door de Litouwse viceminister van Sociale Zekerheid en Arbeid dat gendergelijkheid niet enkel een vrouwenzaak is, maar een universeel mensenrecht dat iedereen aangaat. Het creëren van ruimtes voor vrouwen moet leiden tot echte empowerment, en niet slechts tot symbolische veranderingen.

In deze context werd de nieuwe Gendergelijkheidsstrategie 2024-2029 gelanceerd, die tot doel heeft stereotiepe opvattingen, geweld en ongelijkheid te bestrijden in alle lagen van de samenleving. Dit programma houdt rekening met de wereldwijde en geopolitieke uitdagingen waar we vandaag de dag voor staan, en biedt concrete oplossingen om gendergelijkheid te bevorderen. De strategie werd gepresenteerd tijdens de viering van het tienjarig bestaan van het Verdrag.²⁰ In de afgelopen tien jaar hebben 38 landen, samen met de Europese Unie, het Verdrag van Istanbul ondertekend en geratificeerd om hun beleid en wetgeving op het gebied van bescherming van vrouwen tegen geweld te versterken.²¹

Zestig jaar EDQM: een mijlpaal in de bescherming van volksgezondheid en medicijnkwaliteit

Ook de Europese Directie voor de Kwaliteit van Geneesmiddelen en Gezondheidszorg (EDQM) viert dit jaar haar zestigjarig jubileum. Volgens de secretaris-generaal heeft de EDQM een grote bijdrage geleverd aan veilige, kwalitatieve geneesmiddelen, en is het uniek in omvang en reikwijdte. De conferentie ter ere van het jubileum in Straatsburg, met als thema 'Vandaag, morgen, samen voor volksgezondheid', omvat sprekers die innovatieve technologieën en samenwerking bespreken om de volksgezondheid verder te verbeteren. Ook wordt de middel- en langetermijnstrategie van de EDQM gepresenteerd, gericht op het effectief reageren op toekomstige gezondheidsuitdagingen.²²

Een belangrijk onderdeel van deze bijdrage is de Europese Farmacopee, die sinds de oprichting in 1964 bindende richtlijnen biedt voor de productie en kwaliteitscontrole van geneesmiddelen. Dankzij deze farmacopee ondergaan zelfs de meest gangbare medicijnen strenge kwaliteitscontroles, wat bijdraagt aan de veiligheid en effectiviteit van pijnstillers, antibiotica en vaccins die jaarlijks in miljarden doses worden voorgeschreven. Tegenwoordig bevat de Europese Farmacopee meer dan drieduizend monografieën en is deze bindend in 39 landen, met wereldwijd erkende standaarden die zijn opgenomen in Europese wetgeving. Na zestig jaar blijft het

20 Zie 'Secretary General marks 10 years of the Istanbul Convention launching the Gender Equality Strategy 2024-2029', <https://coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-marks-10-years-of-the-istanbul-convention-launching-the-gender-equality-strategy-2024-2029>

21 Zie 'Groundbreaking Council of Europe treaty to protect women and girls entered into force 10 years ago', <https://coe.int/en/web/portal/-/groundbreaking-council-of-europe-treaty-to-protect-women-and-girls-entered-into-force-10-years-ago>

22 Zie 'Today, tomorrow, together for public health – EDQM high-level conference celebrating 60 years of excellence in public health protection', <https://coe.int/en/web/portal/-/today-tomorrow-together-for-public-health-edqm-high-level-conference-celebrating-60-years-of-excellence-in-public-health-protection>

doel van de Europese Farmacopee veilige en kwalitatieve medicijnen, met een hopelijk positieve invloed op miljoenen mensen wereldwijd.²³

LHBTI-rechten besproken in Nederland

Ter gelegenheid van de internationale dag tegen homofobie, lesbofobie, bifobie, transfobie en interseksfobie (IDAHOT) werd er in Den Haag het elfde IDAHOT-forum georganiseerd door de Raad van Europa in samenwerking met het Nederlandse ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.²⁴ Het thema van het forum was: de toekomst van vrijheid en gelijkheid in Europa. Onder andere de toenmalige Nederlandse minister Robbert Dijkgraaf sprak op het forum, waar hij betoogde dat er meer gekeken moest worden naar het uitbreiden van de maatschappij waarin iedereen een plek hoort te hebben, en die daardoor rijker en mooier wordt.²⁵ Ook de Nederlandse koningin sprak over hoe iedereen zichzelf moet kunnen zijn.²⁶ Ook werden er zorgen geuit: het IDAHOT-forum wordt nodig geacht vanwege het feit dat LHBTI-rechten onder druk staan. Er is een stijging in geweld tegen LHBTI'ers en de Raad van Europa is mede daarom van plan om een nieuwe strategie voor gelijkheid van LHBTI-rechten aan te nemen.²⁷ Jaarlijks wordt op 17 mei de IDAHOT gevierd omdat op deze datum in 1990 een einde werd gemaakt aan de classificering van homoseksualiteit als een internationale ziekte.

Verscheidene richtlijnen

Het Comité van Ministers heeft een reeks aanbevelingen aangenomen die bedoeld zijn om overheidsinstanties te helpen in geval van een terroristische aanval.²⁸ Vaak is er dan sprake van een noodsituatie, waarin samenwerking en coördinatie tussen diensten, gezamenlijke acties, en communicatie met de media van groot belang is. Het *Committee on Counter-Terrorism* (CDCT) heeft richtlijnen rondom deze aspecten opgesteld. Ook wordt het belang van identificatie van slachtoffers en steun voor slachtoffers en hun familie benadrukt in het document. Hoewel de aanbevelingen zich richten op overheidsinstanties, wordt samenwerking met de private sector ook aangemoedigd, aangezien terroristische acties vaak plaatsvinden op plekken die gerund worden door de private sector. De hoop is dat deze richtlijnen voor een meer adequate reactie

23 Zie 'The European Pharmacopoeia: 60 years of leadership and collaboration for safe medicines' <https://coe.int/en/web/portal/-/the-european-pharmacopoeia-60-years-of-leadership-and-collaboration-for-safe-medicines>

24 Nederlandse Overheid, *IDAHOT 2024: freedom and equal rights in Europe*, 8 mei 2024, <https://government.nl/latest/news/2024/05/08/idahot-2024-freedom-and-equal-rights-in-europe>.

25 Zie 'Stronger political will needed to guarantee the future of freedom and equality for all, say European leaders at IDAHOT+ Forum', <https://coe.int/en/web/portal/-/stronger-political-will-needed-to-guarantee-the-future-of-freedom-and-equality-for-all-say-european-leaders-at-idahot-forum>.

26 Zie 'Stronger political will needed to guarantee the future of freedom and equality for all, say European leaders at IDAHOT+ Forum', <https://coe.int/en/web/portal/-/stronger-political-will-needed-to-guarantee-the-future-of-freedom-and-equality-for-all-say-european-leaders-at-idahot-forum>.

27 Vervangend secretaris-generaal van der Raad van Europa, *IDAHOT + Forum 2024*, <https://coe.int/fr/web/deputy-secretary-general/-/idahot-forum-2024>

28 Comité van Ministers, *Committee of Ministers' Guidelines for public and private sector authorities on preparedness and emergency responses to the immediate aftermath of terrorist attacks*, 7 mei 2024, CM(2024)31-addfinal.

zorgen vanuit de overheid. De richtlijnen zijn onderdeel van een grotere strategie van de Raad van Europa om terrorisme tegen te gaan en individuen te beschermen bij terroristische acties.²⁹

De Raad van Europa heeft ook richtlijnen aangenomen over slachtoffers van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik ('Nothing About Us Without Us').³⁰ De richtlijnen zijn vooral bedoeld voor beleidsmakers, zodat wetten en regelgeving aansluiten bij de behoeften van mensen die slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik tijdens hun jeugd. Betrokkenheid bij deze groep van beleidsmakers moet veilig en betekenisvol zijn en ruimte laten voor dialoog. Een aantal kernbeginselen hierbij zijn ten eerste dat beleidsmakers op de hoogte moeten zijn van trauma's en begrip moeten hebben voor de effecten van trauma. Ten tweede is het belangrijk dat de zelfbeschikking van de slachtoffers wordt gerespecteerd: mensen moeten vrijwillig en anoniem kunnen deelnemen aan het beleidsproces. Daarnaast is het van belang dat slachtoffers gewaardeerd en *empowered* worden. Dit betekent dat er compensatie is voor deelname aan het beleidsproces, dat de taal toegankelijk moet zijn en dat uitkomsten transparant gedeeld worden. Tot slot moet gelijkheid gegarandeerd worden. Door de perspectieven van slachtoffers mee te nemen, zouden er via de richtlijnen verder moeten worden bijgedragen aan bewustwording en begrip van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik bij kinderen.

Zorgelijke jaarrapport ECRI

Van zorgen over terrorisme en seksuele uitbuiting gaan we naar enkele bijzonder zorgelijke ontwikkelingen die zijn vastgesteld door de Europese Commissie tegen racisme en intolerantie (ECRI). Sinds de aanslag door Hamas in Israël op 7 oktober 2023 en de daaropvolgende oorlog in Gaza is een enorme toename van antisemitische incidenten vastgesteld. In de maanden na 7 oktober werden meer antisemitische incidenten vastgesteld dan 'normaliter' in een geheel jaar. De incidenten omvatten onder andere *hate speech*, vandalisme en fysiek geweld tegen joodse mensen. Dergelijke incidenten zijn ook toegenomen ten aanzien van moslims. ECRI stelt vast dat hen de schuld wordt gegeven voor de aanval door Hamas in Israël. Ook worden ze gestereotypeerd en geassocieerd met het gebruik van geweld.³¹ Daarnaast wordt er vaak voor politiek gewin ingehaakt op anti-islam sentiment door te refereren naar een zogenoemde islamisering van Europa. Moslims zijn verder vaak slachtoffer van antiterrorisme regelgeving: zij worden vaak ten onrechte geassocieerd met terrorisme of extremisme.³²

29 Comité van Ministers, *Council of Europe Counter-Terrorism Strategy (2023-2027)*, 8 februari 2023, CM(2023)2-add-final.

30 Raad van Europa, *Guidelines for policy makers on engaging with victims and survivors of child sexual exploitation and sexual abuse*, 2024, <https://rm.coe.int/guidelines-for-policy-makers-on-engaging-with-victims-and-survivors-of-1680af81c9>.

31 Zie 'Annual Report on ECRI's Activities', <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-covering-the-period-from-1-january-/1680b0505d>, p. 11-12.

32 Zie 'Annual Report on ECRI's Activities', <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-covering-the-period-from-1-january-/1680b0505d>, p. 12.

ECSR en de Verklaring van Vilnius

Met betrekking tot het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) en het Europees Sociaal Handvest (ESH) zijn er ook enkele belangrijke nieuwtjes te melden. Zo werd er op een conferentie over het ESH in Vilnius een verklaring aangenomen waarin het voornemen om sociale rechten te verwezenlijken opnieuw kracht werd bijgezet.³³ Het ESH lijkt soms een beetje op een achtergestelde tegenhanger van het EVRM, maar in de verklaring nemen de lidstaten zich (opnieuw) voor om sociale rechten te respecteren, beschermen en implementeren.³⁴

Verder heeft het ECSR zijn jaarlijkse rapport voor 2023 gepubliceerd. Het ECSR stelt enkele positieve ontwikkelingen vast met betrekking tot het beschermen van kinderen tegen cyberdreigingen en een verbetering met betrekking tot het reguleren van arbeid. Aan de andere kant hekelt het ECSR de problemen met betrekking tot migrantenarbeiders, dakloosheid en bescherming tegen ontslag tijdens zwangerschap.³⁵ In het nieuwsbericht over het jaarrapport wordt ook stilgestaan bij de door de ECSR aangenomen conclusies. In die conclusies reflecteert het ECSR op de door lidstaten ingediende rapporten, en oordeelt het of het beleid van lidstaten in overeenstemming is met het ESH.

In 2023 werden er in totaal 799 conclusies aangenomen, waarvan 35 betrekking hadden op Nederland. In zeventien daarvan werd geoordeeld dat Nederland niet conform het ESH handelt.³⁶ Zo is het in Nederland juridisch gezien mogelijk dat kinderen van dertien of veertien jaar oud gedurende vakanties 35 uur per week werken. Wat het ECSR betreft is dat in strijd met artikel 7 lid 1 ESH, dat slechts toestaat dat kinderen onder de vijftien 'lichte' arbeid verrichten.³⁷ Verder komt in Nederland voor dat vijftienjarigen in de ochtend de krant bezorgen. Het ECSR oordeelt dat dit in strijd is met artikel 7 lid 3 ESH, omdat ze zo niet voldoende kunnen rusten, waardoor hun voortgang op school in gevaar komt. Een andere schending van het ESH had betrekking op taalcursussen voor migrantenarbeiders. Vooral nog zijn zij daarvoor met name aangewezen op hun eigen financiële middelen. Volgens het ECSR is dat in strijd met artikel 19 lid 11 ESH omdat dit de integratie van migrantenarbeiders en hun families hindert.³⁸ De bovengenoemde Vilnius verklaring is dus niet voor niks.

33 Zie 'Landmark political declaration reaffirms importance of European Social Charter', <https://www.coe.int/en/web/portal/-/landmark-political-declaration-reaffirms-importance-of-european-social-charter>.

34 Zie 'Vilnius Declaration', beschikbaar via <https://rm.coe.int/en-vilnius-declaration/1680b0dcf3>, punt 8a. Zie over de verklaring verder L.R. Glas, 'The Tide is Turning for the European Social Charter: The Vilnius Declaration and the Warm-up Thereto', *Strasbourg Observers* 19 juli 2024.

35 Zie 'European Committee of Social Rights Publishes annual report', <https://coe.int/en/web/portal/-/european-committee-of-social-rights-publishes-annual-report>. Het volledige rapport waar in dit nieuwsbericht naar wordt verwezen was ten tijde van schrijven niet publiek toegankelijk.

36 Zie 'ECSR Conclusions 2023, Netherlands', <https://rm.coe.int/conclusions-2023-netherlands-en-2764-4739-3033-1/1680aedd15>.

37 Zie 'ECSR Conclusions 2023, Netherlands', <https://rm.coe.int/conclusions-2023-netherlands-en-2764-4739-3033-1/1680aedd15>, p. 4.

38 Zie 'ECSR Conclusions 2023, Netherlands', <https://rm.coe.int/conclusions-2023-netherlands-en-2764-4739-3033-1/1680aedd15>, p. 47-48.

Verdere ontwikkeling van het Verdrag-AI

Sociale rechten bestaan al lang, maar de Raad van Europa doet ook aan vernieuwing. Hij heeft namelijk het eerste internationaal bindende verdrag aangenomen om mensenrechten, de rechtsstaat en democratie te waarborgen bij het gebruik van AI-systemen. Het verdrag, dat ook openstaat voor niet-Europese landen, biedt een juridisch kader voor de gehele levenscyclus van AI-systemen, met een focus op risico's en verantwoordelijke innovatie. De regeling in het verdrag heeft een risico-gebaseerde benadering. Dit houdt in dat mogelijke negatieve gevolgen van AI zorgvuldig moeten worden overwogen. Het verdrag is het resultaat van twee jaar werk door het Comité voor Kunstmatige Intelligentie (CAI), waarbij 46 lidstaten, de EU en enkele niet-lidstaten (waaronder de VS) samenwerkten met experts uit de private sector, het maatschappelijk middenveld en de academische wereld.

Het verdrag eist transparantie, toezicht en verantwoording voor de risico's van AI, en stelt dat AI-systemen mensenrechten, gelijkheid en privacy moeten respecteren. Daarnaast moeten er juridische mogelijkheden zijn voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen door AI. Het verdrag richt zich ook op het beschermen van democratische processen en instellingen tegen de negatieve gevolgen van AI. Om naleving van het bovenstaande te waarborgen, wordt een onafhankelijk toezichtmechanisme ingesteld. Het verdrag is op 5 september in Vilnius geopend voor ondertekening.³⁹

Gevangenisstatistieken: opnieuw een groter aantal gevangenen

SPACE I en SPACE II stellen jaarlijks een rapport beschikbaar met daarin statistieken over strafmaatregelen in Europa.⁴⁰ We voorzien u kort van enkele nieuwtjes. Uit de jaarlijkse statistieken over gevangenispopulaties (SPACE I) blijkt opnieuw dat er niet voldoende ruimte is voor gevangenen. Dit leidt tot te volle gevangenissen.⁴¹ Dit probleem is bovendien erger geworden in de periode van 31 januari 2022 tot 31 januari 2023. Gemiddeld genomen zijn er honderd plekken per 93.5 gevangenen, maar in enkele staten zijn er veel meer gevangenen dan plekken. Nederland scoort hierin beter: voor elke honderd plekken zijn er 89.9 gevangenen. Er wordt verder gerapporteerd dat er opnieuw een lichte toename is in de hoeveelheid gevangenen. Net als vorig jaar wordt er gedacht aan een kleine correctie na het enigszins stilvallen van het rechtssysteem gedurende de coronapandemie.⁴² Sinds 2013 is de algemene trend namelijk dat er steeds minder gevangenen zijn. Voor de periode 2022-2023 geldt voor Nederland ook dat er een afname heeft plaatsgevonden.

SPACE II kijkt jaarlijks naar niet-vrijheidsbenemende strafmaatregelen. In die categorie is een lichte toename vastgesteld. Inmiddels is in 23 jurisdicties het aantal veroordeelden die een

39 Zie 'Council of Europe adopts first international treaty on artificial intelligence', <https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-adopts-first-international-treaty-on-artificial-intelligence>.

40 SPACE staat voor *Statistiques Pénales du Conseil de l'Europe*.

41 Zie 'Prison overcrowding remains a problem in Europe: Council of Europe's annual penal statistics for 2023', <https://oe.int/en/web/portal/-/prison-overcrowding-remains-a-problem-in-europe-council-of-europe-s-annual-penal-statistics-for-2023>. Voor het volledige rapport, zie https://wp.unil.ch/space/files/2024/06/SPACE_I_2023_Report.pdf.

42 Zie de Chroniques Strasbourgeoises in *NTM/NCJM-Bull.* 2023, p. 388-394.

dergelijke strafmaatregel opgelegd hebben gekregen hoger dan strafmaatregelen. Marcelo Aebi, hoofd van het SPACE onderzoeksteam, meent dat deze trend een reflectie is van de wens om de sociale inclusie van veroordeelden te faciliteren.⁴³

Implementatienieuws

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft van 11 tot 13 juni 2024 een kwartaalvergadering gehouden in Straatsburg om toezicht te houden op de uitvoering van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Tijdens deze bijeenkomst werden zaken uit verschillende landen, waaronder Polen, Italië en Oekraïne, nauwkeurig bekeken. De Raad van Europa heeft tijdens de bijeenkomst van 11 tot 13 juni 2024, 42 beslissingen genomen over 22 landen, waaronder resoluties voor Hongarije en Turkije. Ook werden 45 definitieve resoluties aangenomen over 113 uitspraken. De beslissingen die tijdens de vergadering zijn genomen, zijn op 14 juni gepubliceerd op de website van de Raad van Europa.⁴⁴

43 Zie 'Alternative sanctions and measures to prison: European annual statistics for 2023', <https://coe.int/en/web/portal/-/alternative-sanctions-and-measures-to-prison-european-annual-statistics-for-2023>

44 Zie 'Implementing European Court of Human Rights judgments', <https://coe.int/en/web/portal/-/implementing-european-court-of-human-rights-judgments-6>; 'Implementing ECHR judgments: Latest decisions from Committee of Ministers', <https://coe.int/en/web/portal/-/implementing-echr-judgments-latest-decisions-from-committee-of-ministers>

KRONIEK EU EN MENSENRECHTEN

Juli – september 2024

Malu Beijer, Nienke van der Have, Lucia van der Meulen, Aniel Pahladsingh & Guus de Vries

Samenvatting | Deze kroniek signaleert en becommentarieert de belangrijkste mensenrechtelijke ontwikkelingen in de EU, met nadruk op mensenrechtelijk relevante beleidsontwikkelingen en institutionele ontwikkelingen. Daarnaast is er regelmatig aandacht voor mensenrechtelijke ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU.

DOI | 10.54195/NTM.19669

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

Inleiding

Waar de meeste mensen in september uitgerust terugkwamen van hun vakanties, zaten politici en ambtenaren in Brussel deze zomer niet stil. Midden juli werd Ursula von der Leyen opnieuw verkozen als voorzitter van de Europese Commissie, met een meerderheid van 401 stemmen voor, 284 tegenstemmen en 22 blanco stemmen.¹ Vlak daarvoor presenteerde ze haar politieke richtlijnen, die in deze kroniek specifiek vanuit het perspectief van fundamentele rechten worden besproken, omdat ze richtinggevend zullen zijn voor de – op het moment van schrijven – nog nieuw samen te stellen Commissie (2024-2029).

Ook verscheen in juli het Rechtsstaatrappport 2024, waarin de Europese Commissie voor het vijfde jaar op rij de rechtsstatelijke ontwikkelingen in alle lidstaten op een rij heeft gezet, en dat interessante bevindingen bevat. Vlak voor de zomer werd daarnaast de Richtlijn gepaste zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid (CSDDD) aangenomen (de *due diligence*-richtlijn).² Een belangrijke mijlpaal om mensenrechten zowel in Europa als wereldwijd beter te beschermen. Hoog tijd om in deze kroniek de richtlijn eens (kort) onder de loep te nemen. Tenslotte sluiten we af, zoals altijd, met een bespreking van de rechtspraak van het Hof van Justitie EU. In een drietal arresten over uiteenlopende zaken biedt het Hof

- Mr. dr. M.P. Beijer is senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en daarnaast research fellow bij de Radboud Universiteit. Mr. dr. Nienke van der Have is Programme Officer bij het EU Grondrechtenagentschap. L.I van der Meulen (LLM) is PhD onderzoeker aan de KU Leuven. Mr. dr. A. Pahladsingh is senior EU-jurist bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, rechter-plaatsvervanger bij de rechtbanken Rotterdam en Amsterdam. Mr. G.B.M. de Vries is beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en tevens buitenpromovendus aan de Radboud Universiteit. De auteurs schrijven deze kroniek op persoonlijke titel.
- 1 'Parlement herverkiest Ursula von der Leyen als Voorzitter van de Europese Commissie', persbericht Europees Parlement, 18 juli 2024, zie: <https://.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20240710IPR22812/parlement-herverkiest-ursula-von-der-leyen-als-voorzitter-europese-commissie>.
- 2 Richtlijn (EU) 2024/1760 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en Verordening (EU) 2023/2859, PbEU 2024, L, 1760.

nadere uitleg over de eerbiediging van de grondrechten uit het EU-Handvest. Deze zaken gaan over de tenuitvoerlegging van arrestatiebevelen op basis van de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU, de interne procedurele mechanismen van rechterlijke instanties om rechtseenheid te bewaren, en de arbeidsvoorwaarden van honoraire magistraten.

Politieke richtlijnen voor de nieuwe Europese Commissie

In haar speech in het Europees Parlement voor haar herverkiezing verwees Von der Leyen slechts éénmaal expliciet naar het belang van respect voor fundamentele rechten. Dat deed zij in het kader van migratie.³ In de geschreven tekst van de politieke richtlijnen voor de nieuw samen te stellen Commissie (2024-2029) zijn verder alleen verwijzingen naar fundamentele rechten opgenomen in de context van de algemene rechtshandhaving en de toegang tot digitale informatie en in de context van het grensbeheer.⁴ Het lijkt, kortom, alsof het centraal stellen van fundamentele rechten op alle terreinen voor de nieuwe Commissie niet vanzelfsprekend is.

De politieke richtlijnen bestaan uit zeven pijlers, die vrij vertaald gaan over: 1) welvaart en competitiviteit, 2) defensie en veiligheid, 3) de maatschappij en ons sociale model, 4) kwaliteit van leven, 5) democratie en rechtsstaat, 6) internationale samenwerking, en 7) voorbereiding op de toekomst. Al deze thema's bevatten vele (meer) impliciete aanknopingspunten voor nieuw beleid dat gestoeld zal moeten zijn op de eerbiediging van fundamentele rechten.

Een opvallend teken van de tijd is de sterke focus in de politieke richtlijnen op defensie en veiligheid.⁵ Illustratief is een zin waarin wordt gesteld dat 'het meest basale recht is het recht om je veilig te voelen', wat als zodanig natuurlijk geen fundamenteel recht is.⁶ Er wordt verwezen naar de noodzaak voor voortdurende steun aan Oekraïne, maar er worden ook maatregelen voorgesteld die verder gaan, zoals de aanwijzing van een Commissaris voor Defensie, de komst van een nieuwe interne veiligheidsstrategie, de versterking van Europol, een nieuwe anti-terrorisme agenda en de versterking van het grensbeleid. Wat betreft fundamentele rechten zijn de voornemens een mes dat aan twee kanten snijdt. Aan de ene kant is het garanderen van veiligheid nodig om het recht op leven, lichamelijke integriteit en andere rechten te kunnen waarborgen. Aan de andere kant brengen sterkere rechtshandhaving (met digitale middelen), grensbewaking en antiterrorismemaatregelen ook bekende uitdagingen met zich mee op het vlak van privacy, gegevensbescherming en in extreme gevallen ook lichamelijke integriteit.

3 Statement at the European Parliament Plenary by President Ursula von der Leyen, candidate for a second mandate 2024-2029, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/STATEMENT_24_3871.

4 Europe's choice', Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029, Ursula von der Leyen, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

5 Europe's choice', Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029, Ursula von der Leyen, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

6 I Europe's choice', Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029, Ursula von der Leyen, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

Gezien de hedendaagse uitdagingen voor de democratie in de EU is het allerm minst verrassend dat er ook een pijler in de politieke richtlijnen is opgenomen over het hooghouden van de Europese (democratische) waarden.⁷ Von der Leyen kondigt onder andere een ‘*European Democracy Shield*’ en een Europees netwerk van *fact-checkers* aan. Beide moeten helpen bij het tegengaan van desinformatie. In dat kader wordt eraan herinnerd dat *deepfakes* zullen moeten voldoen aan de transparantievereisten van de recent aangenomen AI-Verordening (waarover in de vorige kroniek werd bericht). Voor wat betreft het beschermen van de rechtsstaat in de EU wordt verder voortgeborduurd op een aantal bestaande mechanismen. Aan het rechtsstaatrapport wordt een interne markt-dimensie toegevoegd en zodra kandidaat-lidstaten daar klaar voor zijn worden ze in het Rechtsstaatrapport opgenomen. Sinds dit jaar zijn overigens al vier kandidaat-lidstaten in het Rechtsstaatrapport opgenomen. Ook belooft Von der Leyen een algemeen conditionaliteits-regime te creëren dat van toepassing is op alle EU-fondsen.

Onder de derde pijler, maatschappij en ons sociale model, is sterk het belang van sociale rechtvaardigheid en gelijkwaardigheid terug te zien. Zo is er bijvoorbeeld aandacht voor de gestegen kosten van wonen. Niet gek, nadat deze zomer op vele plaatsen in Europa protesten tegen massatoerisme uitbraken, dat immers één van de oorzaken is van het gebrek aan betaalbare woningen.⁸ Ook in Nederland staat het woningtekort al jaren hoog op de politieke agenda.⁹ Volgens de politieke richtlijnen zal een Commissaris worden aangewezen die verantwoordelijk is voor huisvesting en wordt een allereerste ‘*European Affordable Housing Plan*’ aangekondigd, al blijft huisvesting een nationale competentie. Ook in het jaarrapport van 2024 van het EU Grondrechtenagentschap staat het recht op huisvesting centraal.¹⁰ Het rapport laat zien dat voor mensen met lagere inkomens huurkosten vaak bijna veertig procent van de maandelijkse uitgaven beslaan, vergeleken met een gemiddelde van bijna twintig procent voor de gehele bevolking. Het tekort aan betaalbare woningen kan leiden tot meer dak- en thuisloosheid en tot situaties waarin mensen in huizen wonen die niet voldoen aan de normen voor betaalbaarheid en adequaatheid.¹¹ In de politieke richtlijnen krijgt ook armoedebestrijding een boost met de aankondiging van een allereerste ‘*EU Anti-Poverty Strategy*’.¹²

Ten slotte wordt onder de pijler maatschappij en sociaal model ook aandacht geschonken aan het thema gelijkheid binnen de Unie. Er komt opnieuw een Commissaris voor gelijkheid die onder andere de LHBTIQ-gelijkheidsstrategie en de anti-racisme strategie zal updaten. Er wordt verwezen naar de voortgang op het vlak van man/vrouwgelijkheid, bijvoorbeeld voor wat betreft het aantal vrouwen in topmanagement posities, maar ook naar de grote obstakels die nog bestaan voor vrouwen in de hedendaagse Europese maatschappijen. Hiervoor komt

7 Europe’s choice’, Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029, Ursula von der Leyen, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

8 N. de Kort, ‘Inwoners Europese steden zijn massatoerisme beu, ‘kan geen bus meer pakken’’, *NOS*, 2 juli 2024.

9 Binnenlandredactie, ‘Woningtekort verder gegroeid, vooral door stijging aantal huishoudens: dik 400.000 huizen te weinig’, *AD*, 12 juli 2024.

10 EU Grondrechtenagentschap, ‘Fundamental Rights Report 2024’, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-fundamental-rights-report-2024_en.pdf, p. 34 en verder.

11 EU Grondrechtenagentschap, ‘Fundamental Rights Report 2024’, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-fundamental-rights-report-2024_en.pdf, p. 35.

12 Europe’s choice’, Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029, Ursula von der Leyen, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

een nieuwe strategie, evenals een *'Roadmap for Women's Rights'*.¹³ Ondanks het feit dat deze stappen niet expliciet in het kader van non-discriminatie worden gesteld, weten mensenrechtenjuristen dat er wat dat betreft nog veel vooruitgang te boeken valt. Het EU Grondrechtenagentschap heeft vlak voor de zomer rapporten over LHBTIQ-gelijkheid en antisemitisme gepubliceerd. In het rapport over LHBTIQ-gelijkheid valt op dat de ervaren discriminatie over het laatste jaar iets naar beneden is gegaan ten opzichte van het eerdere rapport uit 2019, maar nog altijd 36 procent beslaat, waarbij vijf procent betrekking heeft op ervaren geweld.¹⁴ Het antisemitisme rapport is gebaseerd op cijfers van voor de terroristische aanval op 7 oktober 2023 en het uitbreken van het conflict tussen Israël en Hamas, maar ook toen gaf tachtig procent van de ondervraagden al aan dat antisemitisme over de laatste vijf jaar is toegenomen.¹⁵ Dit najaar zal het Grondrechtenagentschap nog een rapport publiceren over ervaringen van discriminatie van moslims en, voor de tweede keer, een rapport over geweld tegen vrouwen.¹⁶

Rechtsstaatrappport 2024

Op 24 juli 2024 bracht de Commissie voor de vijfde keer haar Rechtsstaatrappport uit.¹⁷ In zowel positieve als meer kritische zin geeft de Commissie opnieuw haar analyse van de rechtsstatelijke ontwikkelingen in de EU-lidstaten voor 2024 weer op basis van vier pijlers: de justitiële stelsels, anti-corruptieraamwerken, mediapluralisme en mediavrijheid, en andere institutionele kwesties die aan *checks and balances* in de lidstaten raken. Ook geeft de Commissie in het rapport opnieuw aanbevelingen aan alle lidstaten over hoe de rechtsstaat op deze vlakken (verder) kan worden verbeterd.

Het rapport geeft EU-breed en op landenniveau een actueel en nuttig overzicht van de rechtsstatelijke kwesties die in verschillende lidstaten spelen. Zo signaleert de Commissie dit jaar dat (verschillende) lidstaten betere waarborgen dienen te bieden in de procedures voor benoeming van rechters, er (betere) waarborgen nodig zijn ter bescherming van de autonomie van openbare aanklagers en er voldoende middelen voor de rechterlijke macht beschikbaar moeten worden gesteld. Op het vlak van anti-corruptie dienen de lidstaten (meer) maatregelen te treffen om lobbyactiviteiten, belangenconflicten en vermogensverklaringen te reguleren. Ook moeten gevallen van corruptie doeltreffender worden opgespoord en vervolgd. De Commissie uit haar zorgen over de onafhankelijkheid van het bestuur en de financiële stabiliteit van de publieke omroepen, de transparantie van media-eigendom, de veiligheid van journalisten, en de transparante en eerlijke toewijzing van overheidsreclame in verschillende lidstaten. Daarnaast signaleert de Commissie dat in verschillende lidstaten op buitensporige wijze gebruik is gemaakt

13 'Europe's choice', Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029, Ursula von der Leyen, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

14 EU Grondrechtenagentschap, 'LHBTIQ equality at a crossroads – Progress and challenges', https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-lgbtq-equality_en.pdf, p. 16.

15 EU Grondrechtenagentschap, 'Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism', https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-experiences-perceptions-antisemitism-survey_en.pdf, p. 23.

16 Zie voor aankomende producten: <https://fra.europa.eu/en/news-and-events/fra-calendar-2024>.

17 Zie '2024 Rule of law report – Communication and country chapters' beschikbaar via <https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-communication-and-country-chapters>.

van versnelde wetgevingsprocedures. Verder uit de Commissie zorgen over de algemene kwaliteit van wetgeving en constateert zij (opnieuw) beperkingen van de ruimte voor het maatschappelijk middenveld en verdedigers van de mensenrechten in de EU-lidstaten.

De Commissie behandelt de lidstaten in deze rapportagecyclus allemaal gelijk. Alle lidstaten, ook Nederland, ontvangen aanbevelingen om de rechtsstaat te verbeteren. Op basis van de rapporten vinden vervolgens in Raadsverband dialogen plaats om de rechtsstatelijke ontwikkelingen in zowel positieve als negatieve zin te bespreken. Toch weten we dat de rechtsstatelijke problemen in bepaalde lidstaten ernstiger zijn dan in andere lidstaten. In het persbericht spreekt de Commissie alleen in algemene zin van 'systemische problemen (...) met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht' en noteert dat '(...) er specifieke gevallen van verslechtering [zijn] waargenomen', maar zonder naam en toenaam.¹⁸ De toon van het rapport is overwegend diplomatiek van aard en er valt niet direct uit af te leiden welke rechtsstatelijke kwesties de Commissie dusdanig ernstig acht dat daarop in EU-verband acties zullen (moeten) worden getroffen. Deze aanpak wringt volgens de critici. Niet alle lidstaten zijn in rechtsstatelijk opzicht gelijk. Ongelijke gevallen moeten dan ook ongelijk worden behandeld.¹⁹

Welbekende problematische lidstaten zijn natuurlijk Hongarije en Polen, hoewel in deze laatste lidstaat met een nieuwe premier weer een heel andere, EU-gezinde, wind is gaan waaien en veel positieve rechtsstatelijke hervormingen zijn en worden doorgevoerd.²⁰ Een groot zorgkind het afgelopen jaar is daarnaast Slowakije geworden.²¹ Onder premier Fico, die sinds 2023 aan de macht is, zijn strafrechtelijke hervormingen doorgevoerd waarbij lagere straffen en kortere verjaringstermijnen voor corruptie en belangenverstrengeling zijn ingevoerd. De speciale openbare aanklager voor corruptiezaken (op hoog niveau) is ontmanteld. Ook worden er (nog steeds) geen waarborgen geboden tegen het ontslag van leden van de Raad voor de Rechtspraak en zijn drie leden al voor het einde van hun benoemingstermijn ontslagen. Verder is de publieke omroep ontmanteld en vervangen door een nieuwe entiteit. Tot slot verslechterde de veiligheids-situatie van journalisten. De rechtsstatelijke situatie in Slowakije lijkt op meerdere vlakken rap achteruit te gaan en een nieuw rechtsstatelijk hoofdpijndossier te worden voor de Commissie.

Ook over andere lidstaten zijn zorgelijke ontwikkelingen terug te lezen. Van de 'kritiek' die Italië ontving bleek Meloni, premier sinds 2022, echter niet gediend. Zij zond zelfs een brief naar Von der Leyen om haar beklag te uiten. Al voor de publicatie van het rapport zou zij van zich hebben laten horen. Het zou de reden zijn geweest dat de publicatie van het rapport dit jaar vertraging opliep.²² Het Rechtsstaatrapport van 2024 noteert dat de transparantie omtrent de eigendom van mediabedrijven in Italië gebrekkig is, de veiligheid van journalisten (verder)

18 Zie 'Verslag over de rechtsstaat 2024: met de vijfde editie is de EU beter toegerust om uitdagingen op het gebied van de rechtsstaat het hoofd te bieden', beschikbaar via https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_24_3864.

19 Zie bijvoorbeeld P. Bárd, 'Aristotle in the Commission', *Verfassungsblog* 24 juli 2024, maar ook 'The Commission's rule of law reporting' beschikbaar via https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/RV-2024-02/RV-2024-02_EN.pdf.

20 Zie hiervoor ook de kroniek in aflevering 2 en 3 van het NTM/NJCM-Bull. 2024.

21 Ook in Bulgarije echter vinden zorgelijke ontwikkelingen plaats. Recent (augustus 2024) werd nog een wetsvoorstel aangenomen die LHBTIQ+-propaganda in scholen verbiedt, nadat een dergelijke wet ook in Hongarije en Rusland werd aangenomen. Zie bijv. 'Bulgaria's new anti-LGBTQ+ law is official. Opponents beg EU to take action', <https://politico.eu/article/bulgaria-anti-lgbtq-law-ban-propaganda-school-ruman-rudev/>

22 Zie 'Von der Leyen buries report slamming Italy as she seeks Meloni's vote' <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-italy-rome-commission-president-giorgia-meloni-elections/>.

achteruitgaat en er veel SLAPPs, zogeheten strategische rechtszaken tegen publieke participatie, tegen journalisten plaatsvinden.²³ Meloni stelde in haar brief dat de kritiek op de onafhankelijkheid van de media in het rapport maar van een paar stakeholders (die bij het opstellen worden geconsulteerd) afkomstig is en dat de inhoud van het rapport voor politiek gebruik is verdraaid.²⁴ Het is opvallend dat deze regeringsleider zich zo negatief uitlaat over het rapport, mede gelet op de diplomatieke toon van het rapport zelf en omdat de zorgelijke ontwikkelingen al in eerdere rechtsstaatrapporten werden genoteerd. Een reactie van de Commissie op de brief van Meloni en de veroorzaakte consternatie bleef vooralsnog uit.

Richtlijn gepaste zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid

Op 24 mei 2024 werd de Richtlijn (2024/1760) inzake gepaste zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid na twee jaar onderhandelen aangenomen.²⁵ Deze richtlijn is wellicht bekender onder de afkorting van de Engelstalige benaming: 'CSDDD' (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*). De nieuwe richtlijn legt verplichtingen op aan grote ondernemingen om gepaste zorgvuldigheid toe te passen met betrekking tot de negatieve effecten van hun activiteiten op mensenrechten. Het aannemen van deze richtlijn wordt als een grote stap voorwaarts gezien, omdat ondernemingen tot dusver alleen vrijwillig aan *due diligence* bepalingen op het gebied van mensenrechten hoefden te voldoen (zoals de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen voor maatschappelijk ondernemingen).²⁶

De richtlijn is van toepassing op ondernemingen met meer dan duizend werknemers en meer dan 450 miljoen euro omzet en is niet beperkt tot in de EU opgerichte ondernemingen. Ook ondernemingen die buiten de EU zijn opgericht vallen onder de richtlijn als zij meer dan 450 miljoen euro omzet op de Europese markt draaien.²⁷ Deze ondernemingen zijn verplicht om een risicobaseerde passende zorgvuldigheid op het gebied van mensenrechten en milieu (passende zorgvuldigheid) toe te passen. Zij dienen de passende zorgvuldigheid in hun beleid en risicobeheerssystemen te integreren, en de negatieve effecten van hun bedrijfsactiviteiten voor mensenrechten en milieu te identificeren, beoordelen, voorkomen, reduceren, beperken en uiteindelijk te beëindigen. Deze verplichtingen gelden ook voor activiteiten van dochterondernemingen en bepaalde andere gerelateerde ondernemingen.²⁸ Indien ondernemingen zich niet aan de verplichtingen uit de richtlijn houden kan een toezichthouder onderzoek instellen en geldboetes opleggen.²⁹ Ook kunnen ondernemingen civiel aansprakelijk worden gesteld voor

23 Zie ook B. Lobina, 'Breaking Bad all'Italiana' *Verfassungsblog* 31 juli 2024.

24 Voor de brief van Meloni zie 'La lettera di Meloni a von der Leyen', https://ansa.it/sito/notizie/politica/2024/07/28/la-lettera-di-meloni-a-von-der-leyen_f9f81f69-9224-4ec8-9740-0370785f6cd5.html.

25 Voor het oorspronkelijke Commissievoorstel van 23 februari 2022, zie COM(2022)71.

26 Zie 'OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen' beschikbaar via OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen, https://www.oecd.org/nl/publications/oeso-richtlijnen-voor-multinationale-ondernemingen-inzake-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen_f3667ab4-nl.html

27 Artikel 1 van Richtlijn 2024/1760.

28 Zie onder meer artikel 5 van Richtlijn 2024/1760.

29 Zie artikel 25 t/m 27 van Richtlijn 2024/1760.

de schade die zij toebrengen aan natuurlijke of rechtspersonen, als opzettelijk of uit onachtzaamheid niet aan de richtlijn is voldaan.³⁰

De richtlijn bevat allerlei bepalingen waarin nader wordt bepaald welke ondernemingen, activiteiten en negatieve effecten voor de mensenrechten (en het milieu) nu precies onder het bereik van de richtlijn dienen te vallen en is daarmee – al met al – omvangrijk. Zo wordt in een bijlage bij de richtlijn specifiek afgebakend op welke mensenrechten de ondernemingen zich precies moeten richten en, op basis van een lijst van mensenrechtenverdragen, volgens welke internationale standaarden.³¹ Het gaat onder meer om het recht op leven, het folterverbod, het verbod op kinderarbeid en gedwongen arbeid, het recht op billijke en gunstige arbeidsvoorwaarden, het recht op vrijheid van vereniging en vergadering en het recht op collectief onderhandelen. Deze rechten worden onder andere beschermd door het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en de kern verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO).

Over het bereikte onderhandelingsresultaat is niet iedereen geheel tevreden.³² Zo is de drempel voor de grootte van ondernemingen die onder de richtlijn vallen flink verhoogd ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel en is een uitzondering opgenomen voor ondernemingen die in de financiële sector actief zijn.³³ Er is daarnaast kritiek geuit op de beperkte lijst van mensenrechten en internationale verdragen waar de ondernemingen op dienen te letten. Deze lijst zou wellicht in behoeften van rechtszekerheid kunnen voorzien, maar mensenrechten zijn ondeelbaar en kunnen niet zo scherp van elkaar worden afgebakend. Dit wordt in de huidige (vrijwillige) *due diligence* raamwerken wel onderkend. Belangrijke internationale verdragen ter bescherming van inheemse volken, migranten en vrouwen zijn bijvoorbeeld niet onder het bereik van de richtlijn gebracht, terwijl dit gelet op de mondiale mensenrechtenproblematiek en de activiteiten van grote ondernemingen wel belangrijk verdragen zijn.³⁴ Tegelijkertijd kan de Europese Commissie er, door middel van uitvoeringsregelgeving, in de toekomst nog wel voor kiezen om de lijst van internationale verdragen uit te breiden.³⁵

Het wordt een hele kluit voor de lidstaten om de precieze bepalingen van de richtlijn om te gaan zetten in nationale wetgeving. Daarvoor krijgen ze nu twee jaar de tijd. Hoewel Frankrijk en Duitsland al nationale wetgeving kennen op het gebied van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen, geldt dat voor de meeste lidstaten, waaronder Nederland, nog niet. Belangrijk is dat de richtlijn ertoe verplicht dat lidstaten het niveau van mensenrechtenbescherming niet mogen verlagen ten opzichte van wat al in nationale wetgeving is bepaald.³⁶ De richtlijn past in zijn geheel gezien binnen de trend waarbij aan bedrijven – in tegenstelling tot

30 Zie artikel 29 van Richtlijn 2024/1760.

31 Zie bijlage, deel I bij Richtlijn 2024/1760.

32 Voor kritieken vanuit verschillende perspectieven zie onder meer H. Cantú Rivera, 'The Corporate Sustainability Due Diligence Directive beyond Europe: Initial Thoughts on its Effects across Global Value Chains', *Verfassungsblog* 14 juni 2024.

33 Aanvankelijk was de inzet om ook ondernemingen met meer dan vijfhonderd werknemers en een omzet van meer dan honderdvijftig miljoen euro eronder te laten vallen.

34 Zie N. Meyer & C. Patz, 'Dividing the Indivisible: Human Rights under the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive', *Verfassungsblog* 1 juni 2024.

35 Artikel 3 lid 2 Richtlijn 2024/1760.

36 Artikel 1 lid 2 Richtlijn 2024/1760.

alleen aan staten – verplichtingen worden opgelegd om mensenrechtennormen na te leven, zoals ook het geval is bij de Digitale Diensten Verordening en de AI-Verordening.

Rechtspraak van het Hof van Justitie: aanhoudingsbevelen uitgevaardigd door het Verenigd Koninkrijk en tenuitvoerlegging in de Europese Unie

Sinds de Brexit is de tenuitvoerlegging van door het Verenigd Koninkrijk uitgevaardigde aanhoudingsbevelen in de EU geregeld in de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen het Verenigd Koninkrijk en de Unie (de HSO).³⁷ In een arrest van 29 juli 2024 – de zaak *Alchaster* – verduidelijkt het Hof van Justitie dat de rechterlijke autoriteiten van de lidstaten die worden verzocht een aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen, autonoom moeten nagaan of de betrokkene bij overlevering aan het Verenigd Koninkrijk een risico op schending van de grondrechten uit het EU-Handvest loopt.³⁸ Hieruit blijkt dat het overleveringsmechanisme waarin de HSO voorziet, verschilt van het overleveringsmechanisme dat is opgenomen in het Kaderbesluit betreffende het Europese aanhoudingsbevel.

De feiten in deze zaken zijn als volgt. Een rechter in eerste aanleg uit Noord-Ierland (deel van het Verenigd Koninkrijk) vaardigde vier aanhoudingsbevelen uit tegen een persoon die ervan werd verdacht strafbare feiten te hebben gepleegd in verband met terrorisme. In beroep bij de hoogste rechter van Ierland voerde deze persoon aan dat zijn overlevering onverenigbaar was met het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, omdat het Verenigd Koninkrijk de regels voor voorwaardelijke invrijheidstelling in ongunstige zin had gewijzigd nadat de vermeende strafbare feiten waren gepleegd.

De hoogste rechter van Ierland geeft in de verwijzingsuitspraak aan dat de hoogste rechter van het Verenigd Koninkrijk al heeft geoordeeld dat die regels verenigbaar zijn met het EVRM en dat hij het gestelde risico op schending van het EVRM (daarom) reeds van de hand heeft gewezen. De verwijzende rechter vraagt zich echter af of dezelfde conclusie kan worden getrokken waar het gaat om het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, dat is opgenomen in artikel 49 van het EU-Handvest.

In het arrest licht het Hof van Justitie nader toe welke rol de uitvoerende rechterlijke autoriteit van een lidstaat speelt wanneer een aanhoudingsbevel is uitgevaardigd tegen een persoon op basis van de HSO. De uitvoerende rechterlijke autoriteit zal, volgens het Hof, de tenuitvoerlegging van het aanhoudingsbevel slechts kunnen weigeren wanneer hij, na de uitvaardigende rechterlijke autoriteit om aanvullende gegevens en waarborgen te hebben verzocht, beschikt over objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens waaruit blijkt dat er een reëel gevaar bestaat dat een zwaardere straf wordt opgelegd dan aanvankelijk was voorzien toen het strafbare feit werd gepleegd.³⁹ In dat kader geeft het Hof aan dat het Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel⁴⁰ niet de tenuitvoerlegging regelt van aanhoudingsbevelen

37 Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds.

38 HvJ EU 29 juli 2024, C-202/24 (*Alchaster*)

39 HvJ EU 29 juli 2024, C-202/24, par. 53 (*Alchaster*)

40 Kaderbesluit 2002/584 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009.

die door het Verenigd Koninkrijk zijn uitgevaardigd na het verstrijken van de in het terugtrekingsakkoord⁴¹ vastgestelde overgangperiode. Vanaf dat tijdstip wordt de tenuitvoerlegging van door het Verenigd Koninkrijk uitgevaardigde aanhoudingsbevelen geregeld door de HSO. Volgens de HSO kan een lidstaat de tenuitvoerlegging van een aanhoudingsbevel slechts weigeren om redenen die voortvloeien uit die overeenkomst. Daarom moeten de uitvoerende rechterlijke autoriteiten van de lidstaten, wanneer zij op grond van de HSO een beslissing tot overlevering van een persoon aan het Verenigd Koninkrijk nemen, erop toezien dat de in het EU-Handvest erkende grondrechten in acht worden genomen.

De vereenvoudigde en efficiënte regeling voor de overlevering van veroordeelde of verdachte personen, die het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel heeft ingesteld, berust volgens het Hof op de hoge mate van vertrouwen die er tussen de lidstaten moet zijn en op het beginsel van wederzijdse erkenning. Dit beginsel vormt de hoeksteen van de justitiële samenwerking tussen de lidstaten in strafzaken. Het gaat om een specifiek kenmerk van de betrekkingen tussen de lidstaten, waarbij de fundamentele aanname geldt dat elke lidstaat met alle andere lidstaten een reeks gemeenschappelijke waarden deelt waarop de EU berust, en waarbij elke lidstaat erkent dat de andere lidstaten deze waarden met hem delen.⁴² Een dergelijke mate van vertrouwen kan volgens het Hof ook tot stand worden gebracht door middel van internationale overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen die bijzondere betrekkingen met de Europese Unie hebben.⁴³ De HSO brengt volgens het Hof echter geen bijzondere betrekkingen tot stand. Bovendien maakt het Verenigd Koninkrijk geen deel uit van de Europese ruimte zonder binnengrenzen. Verder verschilt het overleveringsmechanisme van de HSO op bepaalde punten wezenlijk van dat van het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel.

De uitvoerende rechterlijke autoriteit moet daarom, wanneer een gezochte persoon aanvoert dat er een risico bestaat op schending van een in het EU-Handvest opgenomen grondrecht, alle relevante gegevens beoordelen om in te schatten in welke situatie die persoon zich zal bevinden als hij wordt overgeleverd aan het Verenigd Koninkrijk.⁴⁴ Dan geldt niet de door het Hof in zijn jurisprudentie ontwikkelde tweestappentoets⁴⁵ die van toepassing is op het Europees aanhoudingsbevel. Er moet, daarentegen, rekening worden gehouden met de regels en praktijken die in dat (derde) land algemeen gangbaar zijn, en daarnaast – als de beginselen van wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning niet worden toegepast – met de specifieke kenmerken van de situatie van die persoon. Ten aanzien van de wijziging van de regels voor voorwaardelijke invrijheidstelling betreft, geeft het Hof, tot slot, aan dat een maatregel tot tenuitvoerlegging van een straf slechts onverenigbaar is met het EU-Handvest indien die maatregel leidt tot een wijziging van de werkelijke omvang van de straf die gold toen het betreffende strafbare feit

41 Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Nood-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

42 HvJ EU 29 juli 2024, C-202/24, par. 56 (*Alchaster*).

43 HvJ EU 29 juli 2024, C-202/24, par. 66 (*Alchaster*). Zie overeenkomst tussen EU en Noorwegen, HvJ EU 14 september 2023, C-71/21, par. 32 en 39 (*Sofiyska gradska prokuratura*).

44 HvJ EU 14 september 2023, C-71/21, par. 70-77 (*Sofiyska gradska prokuratura*).

45 HvJ EU 5 april 2016, C-404/15 en C-659/15 PPU, par. 89 to 94 (*Aranyosi and Căldăraru*); HvJ EU 25 juli 2018, C-216/18 PPU, par. 60, 61 en 68 (*Minister for Justice and Equality*); HvJ EU 18 april 2023, C-699/21, par. 55 (*E.D.L.*); HvJ EU 21 december 2023, C-261/22 par. 46 (*GN*).

werd gepleegd, en er daardoor een zwaardere straf zou worden opgelegd dan de straf die aanvankelijk gold.⁴⁶

Rechtsstaat: alleen de rechtsprekende formatie waaraan een zaak is toegewezen kan over de uitkomst van die zaak beslissen

In een arrest van 11 juli 2024 heeft het Hof verduidelijkt dat alleen de rechtsprekende formatie waaraan een zaak is toegewezen over de uitkomst van die zaak kan beslissen.⁴⁷ De interne procedurele mechanismen van rechterlijke instanties, die bedoeld zijn om conflicten in de rechtspraak te vermijden of op te lossen, de rechtszekerheid te waarborgen en een wezenlijk onderdeel van het beginsel van de rechtsstaat vormen, moeten volgens het Hof ook zelf voldoen aan de vereisten van onafhankelijkheid van rechters. Dit betekent dat alleen rechtsprekende formaties waaraan een zaak wordt toegewezen mogen besluiten tot beëindiging van een procedure.

Het arrest volgde op een verwijzingsuitspraak van een Kroatische rechter. Bij de Kroatische rechterlijke instanties van tweede aanleg moet elke beslissing van een rechtsprekende formatie worden doorgestuurd naar de registratierechter van de desbetreffende rechterlijke instantie voordat een beslissing formeel wordt en aan de partijen kan worden betekend. De registratierechter wordt aangewezen door de voorzitter van de betrokken rechterlijke instantie. In de praktijk heeft hij de bevoegdheid om de uitspraak van een vonnis op te schorten en om instructies te geven aan de rechtsprekende formatie. Zijn tussenkomst en naam zijn niet bekend bij de partijen. Als de rechtsprekende formatie de instructies van de registratierechter niet naleeft, kan die laatste verzoeken om een afdelingsvergadering bijeen te roepen. Die kan een 'juridisch standpunt' formuleren dat bindend is voor alle rechtsprekende formaties van de afdeling. Als de betrokken rechtsprekende formatie haar beraadslagingen al heeft afgerond, kan het zijn dat zij haar eerder genomen rechterlijke beslissing moet wijzigen.⁴⁸ Volgens de Kroatische handelsrechter in tweede aanleg werd dit procedurele mechanisme tot op heden gerechtvaardigd door de noodzaak om de samenhang van de rechtspraak te bewaren.⁴⁹ Omdat hij er echter aan twijfelde of dat mechanisme wel verenigbaar was met het Unierecht, en met name met het beginsel van de rechtsstaat, stelde hij het Hof van Justitie hierover een prejudiciële vraag.

Het Hof antwoordt hierop dat een intern procedureel mechanisme van een rechterlijke instantie, dat bedoeld is om conflicten in de rechtspraak te vermijden of op te lossen en dus de rechtszekerheid te waarborgen die een wezenlijk onderdeel is van het beginsel van de rechtsstaat, zelf ook moet voldoen aan de eisen van onafhankelijkheid van rechters. In het bijzonder kan alleen de rechtsprekende formatie waaraan de zaak is toegewezen de beslissing nemen om de procedure te beëindigen. Iedere ongepaste inmenging door personen die geen deel uitmaken van de rechtsprekende formatie is niet toegelaten.

46 HvJ EU 29 juli 2024, C-202/24, par. 97 (*Alchaster*).

47 HvJ EU 11 juli 2024, C-554/21, C-622/21 en C-727/21 (*HANN-INVEST, MINERAL-SEKULINE, UDRUGA KHL MEDVEŠČAK ZAGREB*).

48 HvJ EU 11 juli 2024, C-554/21, C-622/21 en C-727/21, par. 11-17 (*HANN-INVEST, MINERAL-SEKULINE, UDRUGA KHL MEDVEŠČAK ZAGREB*).

49 HvJ EU 11 juli 2024, C-554/21, C-622/21 en C-727/21, par. 22 (*HANN-INVEST, MINERAL-SEKULINE, UDRUGA KHL MEDVEŠČAK ZAGREB*).

De garantie van toegang tot een onafhankelijk gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld houdt volgens het Hof in dat alleen de rechtsprekende formatie waaraan de zaak is toegewezen, de beslissing kan nemen om de procedure te beëindigen. Regels over de samenstelling van de rechtsprekende formatie moeten transparant zijn, bij de justitiabelen bekend en iedere ongepaste inmenging van personen die geen deel uitmaken van de rechtsprekende formatie uitsluiten.⁵⁰ Een procedureel mechanisme dat dient ter waarborging van de rechtszekerheid, op grond waarvan een rechter van een nationale rechterlijke instantie die niet in de bevoegde rechtsprekende formatie zetelt een zaak kan verwijzen naar een uitgebreide rechtsprekende formatie van die rechterlijke instantie, is wel toegelaten als aan de volgende drie voorwaarden wordt voldaan.

Het Hof stelt allereerst vast dat in dit geval niet over de zaak is beraadslaagd door de aanvankelijk aangewezen rechtsprekende formatie. Ten tweede acht het van belang dat de omstandigheden waaronder een dergelijke verwijzing mogelijk is, duidelijk zijn vastgelegd in de toepasselijke wetgeving. Ten derde moet volgens het Hof de verwijzing de betrokkenen niet de mogelijkheid ontnemen om deel te nemen aan de procedure voor de uitgebreide rechtsprekende formatie.⁵¹

Tijdelijk aangestelde ‘honorair magistraten’ hebben recht op vergelijkbare arbeidsvoorwaarden als voltijdse magistraten

In een arrest van 27 juni 2024 heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat het Unierecht zich tegen een nationale regeling verzet die aan zogenaamde honorair magistraten geen recht biedt op een vergoeding tijdens gerechtelijke vakanties of verplichte sociale zekerheid en verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten, in tegenstelling tot gewone magistraten terwijl die zich in een vergelijkbare situatie bevinden.⁵²

De vier verzoekers in de zaak die tot het arrest leidde zijn in Italië al meer dan zestien jaar ‘honorair magistraten’. Dit zijn juristen die naast hun voornaamste beroepsactiviteit voor een in theorie beperkte periode gerechtelijke taken uitoefenen en geen lid zijn van de rechterlijke macht. De verzoekers vervullen in het bijzonder de functie van honorair hulpofficier van justitie of honorair rechter. Zij vorderden bij de Italiaanse rechter dat aan hen dezelfde economische en juridische behandeling wordt toegekend als die voor gewone Italiaanse magistraten geldt. Meer concreet vinden de verzoekers dat de herhaalde verlengingen van hun aanstelling voor bepaalde tijd in strijd zijn met het Unierecht. Ook stellen zij recht te hebben op een vergoeding tijdens gerechtelijke vakanties en op verplichte sociale zekerheid en verzekering tegen ongevallen en beroepsziekten. De Italiaanse rechter vraagt het Hof om uitleg van artikel 7 van Richtlijn

50 HvJ EU 11 juli 2024, C-554/21, C-622/21 en C-727/21, par. 59 (*HANN-INVEST, MINERAL-SEKULINE, UDRUGA KHL MEDVEŠČAK ZAGREB*).

51 HvJ EU 11 juli 2024, C-554/21, C-622/21 en C-727/21, par. 80 (*HANN-INVEST, MINERAL-SEKULINE, UDRUGA KHL MEDVEŠČAK ZAGREB*).

52 HvJ EU 27 juni 2024, C-41/23 (*Peigli*).

2003/88⁵³ en van clausules 4 en 5 van de op 18 maart 1999 gesloten Raamovereenkomst EVV, Unice en CEEP over arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.⁵⁴

In het arrest herhaalt het Hof zijn vaste rechtspraak dat het non-discriminatiebeginsel verlangt dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is.⁵⁵ Om te beoordelen of de betrokken personen hetzelfde of soortgelijk werk in de zin van de raamovereenkomst verrichten, moet volgens het Hof worden onderzocht of deze personen kunnen worden geacht zich in een vergelijkbare situatie te bevinden. Het Hof let hierbij op een reeks van factoren, zoals de aard van het werk, de opleidingsvereisten en de arbeidsomstandigheden.⁵⁶

Uit de verwijzingsbeslissing blijkt volgens het Hof dat honoraire magistraten en gewone magistraten dezelfde verplichtingen en verantwoordelijkheden hebben en aan hetzelfde toezicht zijn onderworpen.⁵⁷ Verder staat vast dat honoraire magistraten een gerechtelijke activiteit uitoefenen. Het Hof is daarom van oordeel dat artikel 7 van Richtlijn 2003/88 en clausule 4 van de Raamovereenkomst over arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd zo moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan, in tegenstelling tot gewone magistraten, honoraire magistraten die zich in een vergelijkbare situatie bevinden geen recht hebben op een vergoeding tijdens gerechtelijke vakanties noch op verplichte sociale zekerheid en verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten.⁵⁸

53 Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd.

54 Clausule 4 van de op 18 maart 1999 gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd; Clausule 5, punt 1, van de op 18 maart 1999 gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70.

55 HvJ EU 27 juni 2024, C-41/23, par. 44 (*Peigli*). Zie ook HvJ EU 16 juli 2020, C-658/18, par. 141 (*Governo della Repubblica italiana (Status van de Italiaanse vrederechters)*).

56 HvJ EU 16 juli 2020, C-658/18, par. 143 (*Governo della Repubblica italiana (Status van de Italiaanse vrederechters)*).

57 HvJ EU 16 juli 2020, C-658/18, par. 47 (*Governo della Repubblica italiana (Status van de Italiaanse vrederechters)*).

58 HvJ EU 16 juli 2020, C-658/18, par. 59 (*Governo della Repubblica italiana (Status van de Italiaanse vrederechters)*).

TUSSEN NEW YORK EN GENÈVE: VN-KRONIEK Mei 2024 – september 2024

Margarita Avramtcheva, Bram Burger & Joëlle Zonjee *

Samenvatting | Deze kroniek beschrijft de gebeurtenissen in de diverse mensenrechtenorganen van de Verenigde Naties (VN) van mei tot september 2024. Hierbij komen eerst de politieke organen aan bod: de Veiligheidsraad en de Mensenrechtenraad, en vervolgens de gespecialiseerde Comités die toezien op de naleving van de verschillende VN-mensenrechtenverdragen.

DOI | 10.54195/NTM.19670

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

Liquiditeitsprobleem Verenigde Naties

Bij verschillende sessies van de gespecialiseerde Comités werd stilgestaan bij het liquiditeitsprobleem van de VN. De voornaamste reden hiervoor is dat de lidstaten niet aan hun financiële verplichtingen voldoen.¹ Hierdoor kunnen bijvoorbeeld werkgroepen van de Comités niet door gaan en ontstaan grote achterstanden bij het behandelen van statenrapporten en individuele klachten. De verschillende voorzitters van de Comités kwamen in juni voor hun jaarlijkse bijeenkomst samen en bespraken onder andere hoe de werkprocessen beter afgestemd kunnen worden om een efficiënter en sterker nalevingsmechanisme te bewerkstelligen. Een mogelijke oplossing zou een coördinerend orgaan zijn dat ervoor kan zorgen dat de verschillende Comités beter met elkaar samenwerken. Daarnaast wordt natuurlijk ingezet op meer (financiële) middelen van de statenpartijen en vanuit de VN.²

Veiligheidsraad

Zuid-Korea was voorzitter van de VN-Veiligheidsraad (hierna: Raad) in juni en leidde de verkiezing van Denemarken, Griekenland, Pakistan, Panama en Somalië voor een termijn van twee jaar in de Veiligheidsraad, vanaf januari 2025.³ De Raad nam het tweehonderd pagina's dikke Jaarverslag 2023 aan, waarin wordt opgemerkt dat de lidstaten hun zorgen hebben geuit over het vermogen van de Veiligheidsraad. Ze hebben nadrukkelijk gesproken over de bevoegdheden waarover de Raad krachtens het VN-Handvest beschikt, om de internationale vrede en

- M.S. Avramtcheva heeft een LL.M. Public International Law van de Universiteit van Oslo en schrijft deze bijdrage op persoonlijke titel. B. Burger is master student International Human Rights & Environmental Law aan de University of New South Wales. Mr. J.M. Zonjee is juridisch adviseur internationale strafrechtelijke samenwerking en schrijft deze bijdrage op persoonlijke titel.
- 1 Zie bijvoorbeeld de brief van 25 januari 2024 van de VN-Secretaris-Generaal, António Guterres, gericht aan alle permanente vertegenwoordigers bij de VN.
- 2 'Committee on the Rights of Persons with Disabilities Opens Thirty-First Session', *OHCHR* 12 augustus 2024.
- 3 UN 'Security Council in Review June 2024', *SCPCRB/SCAD* juni.

veiligheid te handhaven, en over de effectiviteit van vredeshandhavingmissies.⁴ Van de negen resoluties die in juni door de Raad zijn aangenomen, werden er in vijf gevallen bestaande mandaten en functies verlengd, namelijk het mandaat voor de ombudsman en het monitorings-team van de sanctieregeling tegen Islamitische Staat in Irak en de Levant (ISIL)⁵; de VN-waarnemersmacht voor de terugtrekking uit de bezette gebieden die het staakt-het-vuren tussen Israël en Syrië na de Jom Kippoer-oorlog handhaaft;⁶ het 1533 DRC-Comité dat zich bezighoudt met de sancties tegen de Democratische Republiek Congo vanaf 2004, en de deskundigengroep⁷; de autoriteit van de Afrikaanse Unie werd op grond van Hoofdstuk VII uitgebreid om geüniformeerd personeel in te zetten in Somalië onder het mandaat van de Afrikaanse overgangsmissie in Somalië⁸; en tot slot werd Serge Brammertz herbenoemd als hoofdaanklager van het internationaal residueel mechanisme voor straftribunalen, de rechtsopvolger voor de Joegoslavië- en Rwandatribunalen gevestigd in Den Haag.⁹ De Raad nam verder vier resoluties aan over lopende conflicten, waaronder Resolutie 2735, waarin het voorstel voor een wapenstilstand tussen Israël en de Palestijnse Gebieden werd verwelkomd; en Resolutie 2736, waarin werd geëist dat de snelle ondersteuningstroepen in Sudan de belegering van El Fasher stopzetten en werd opgeroepen tot onmiddellijke de-escalatie. Via Resolutie 2474 heeft de Raad een presidentiële verklaring afgelegd ter gelegenheid van de vijfde verjaardag van de resolutie over vermiste personen ten gevolge van gewapende conflicten, en opgeroepen tot de daadwerkelijke uitvoering ervan.¹⁰ De Raad merkte op dat dit samenvalt met de vijfenzeventigste verjaardag van de Verdragen van Genève van 1949 en dat staten die partij zijn bij gewapende conflicten de primaire verantwoordelijkheid dragen om alle haalbare stappen te nemen om de bescherming van burgers te waarborgen.¹¹ In perscommuniqués veroordeelde de Raad zowel de aanvallen van de Beweging van 23 maart en de Geallieerde Democratische Strijdkrachten in de Democratische Republiek Congo als de terroristische aanslag in Dagestan, Rusland.¹²

In juli werd de Veiligheidsraad geleid door de Russische Federatie. De Raad nam deze maand slechts vier resoluties aan. De eerste twee verlengden het mandaat van de VN-missie ter ondersteuning van het akkoord van Hodeidah en het geïntegreerde VN-bureau in Haïti.¹³ Daarnaast nam de Raad Resolutie 2744 aan tot oprichting van de informele werkgroep van de Veiligheidsraad voor algemene sanctievraagstukken.¹⁴ Met Resolutie 2745 werd het wapenembargo tegen de Centraal-Afrikaanse Republiek opgeheven en werden andere onderdelen en het panel van

4 'Report of the Security Council for 2023', *Veiligheidsraad* 17 mei 2024.

5 Resolutie 2734 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (10 juni 2024), *UN Doc S/RES/2734*.

6 Resolutie 2737 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (27 juni 2024), *UN Doc S/RES/2737*.

7 Resolutie 2738 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (27 juni 2024), *UN Doc S/RES/2738*.

8 Resolutie 2741 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (28 juni 2024), *UN Doc S/RES/2741*.

9 Resolutie 2740 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (27 juni 2024), *UN Doc S/RES/2740*.

10 'Statement by the President of the Security Council on "Protection of civilians in armed conflict"', *Veiligheidsraad* 28 juni 2024.

11 'Statement by the President of the Security Council on "Protection of civilians in armed conflict"', *Veiligheidsraad* 28 juni 2024.

12 'Security Council Press Statement on Democratic Republic of the Congo', *Veiligheidsraad* 20 juni 2024; 'Security Council Press Statement on Terrorist Attack in Dagestan, Russian Federation', *Veiligheidsraad* 26 juni 2024.

13 Resolutie 2742 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (8 juli 2024), *UN Doc S/RES/2742*; Resolutie 2743 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (12 juli 2024), *UN Doc S/RES/2743*.

14 Resolutie 2744 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (19 juli 2024), *UN Doc S/RES/2744*.

deskundigen verlengd.¹⁵ Via persverklaringen uitte de Raad zijn ernstige bezorgdheid over de ernstige humanitaire situatie en de acute voedselonzekeerheid in Sudan als gevolg van de aanhoudende schendingen van het internationaal recht en de aanzienlijke negatieve gevolgen voor burgers, waaronder het meest vrouwen en kinderen.¹⁶ De Raad herhaalde dat zij de vredesprocessen in Colombia op basis van het slotakkoord van 2016 ten volle steunt.¹⁷

In augustus heeft de Veiligheidsraad onder het voorzitterschap van Sierra Leone vier resoluties aangenomen. Drie van de vier resoluties verlengden mandaten en missies, namelijk, de eerder besproken machtiging van de Afrikaanse Unie met drie dagen, en vervolgens tot eind 2024¹⁸; en met nog een jaar verlengde de Raad het mandaat van de VN-troepenmacht in Libanon om Resolutie 1701 tussen Israël en Libanon te helpen uitvoeren, waarin wordt opgeroepen tot volledige eerbiediging van de Blauwe Lijn die Libanon en de Golanhoogten in Israël scheidt.¹⁹ De vierde resolutie, Resolutie 2746, machtigde de stabilisatiemissie van de VN in de Democratische Republiek Congo om de missie van de Ontwikkelingsgemeenschap van Zuidelijk Afrika in de Democratische Republiek Congo te ondersteunen.²⁰ Tot slot gaf de Raad een persverklaring uit over de oplopende spanningen in Libië en veroordeelde de terroristische aanslagen in Burkina Faso. Als we het werk van de Raad over de afgelopen drie maanden in zijn geheel bekijken, zien we dat het Midden-Oosten en de Palestijnse kwestie in elke maand het meest besproken onderwerp zijn.

Mensenrechtenraad

De 56^e sessie van de Mensenrechtenraad (hierna: Raad) heeft van 18 juni tot 12 juli plaatsgevonden.²¹ De Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, Volker Türk, zette de toon voor deze sessie in zijn openingsspeech waarbij hij de nadruk legde op de wreedheid van oorlogen over de hele wereld.²² Uit gegevens verzameld door OHCHR bleek dat in 2023, vergeleken met het jaar daarvoor, het aantal burgerdoden in gewapende conflicten met 72 procent was gestegen, waarbij het aandeel van vermoorde vrouwen in dat jaar verdubbelde en aantal kinderen verdrievoudigde.²³ De Hoge Commissaris gaf ook aan geschokt te zijn over de ontkenning van mensen-

15 Resolutie 2745 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (30 juli 2024), *UN Doc S/RES/2745*.

16 'Security Council Press Statement on Sudan', *Veiligheidsraad* 12 juni 2024.

17 'Security Council Press Statement on Colombia Following UN Security Council Colombia Session July 2024', *Veiligheidsraad* 18 juni 2024.

18 Resolutie 2747 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (12 augustus 2024), *UN Doc S/RES/2747*; Resolutie 2748 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (15 augustus 2024), *UN Doc S/RES/2748*.

19 Resolutie 2749 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (28 augustus 2024), *UN Doc S/RES/2749*.

20 Resolutie 2746 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (6 augustus 2024), *UN Doc S/RES/2746*.

21 '56th session of the Human Rights Council (18 June to 12 July 2024)', *OHCHR*, www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session56/regular-session.

22 'High Commissioner for Human Rights Highlights the Cruelty of War and the Urgent Need to Find the Way Back to Peace as he Presents his Global Update at the Opening of the Fifty-Sixth Regular Session of the Human Rights Council', *OHCHR* 18 juni 2024.

23 'High Commissioner for Human Rights Highlights the Cruelty of War and the Urgent Need to Find the Way Back to Peace as he Presents his Global Update at the Opening of the Fifty-Sixth Regular Session of the Human Rights Council', *OHCHR* 18 juni 2024.

rechten en het humanitair oorlogsrecht door de partijen in het conflict in Gaza.²⁴ Meer dan 120.000 mensen in Gaza, waarvan een overweldigend deel vrouwen en kinderen, zijn gedood of gewond geraakt sinds 7 oktober 2023 als gevolg van de intensieve Israëlische offensieven, aldus Türk.²⁵

Tijdens deze sessie van de Raad verwelkomde de VN-onderzoekscommissie voor de bezette Palestijnse Gebieden het advies van het Internationaal Gerechtshof van 22 juli 2024 waarin wordt verklaard dat de Israëlische bezetting van Palestijns grondgebied illegaal is volgens het internationaal recht.²⁶ Het Hof herhaalde het verbod op de verwerving van grondgebied door het gebruik van geweld, en het onvervreembare recht van een volk op zelfbeschikking.²⁷ Vervolgens paste het dit toe op de situatie van Israëls bezetting van de Palestijnse Gebieden sinds 1967.²⁸ Het Hof oordeelde dat het Israëlische beleid en de praktijk van het vestigen van nederzettingen en het annexeren van grondgebied heeft geresulteerd in de gedwongen overbrenging van Palestijnen van hun land (ofwel het verwijderen van Palestijnen uit hun huizen, woonplekken en levensgebied), de inbeslagname van Palestijns land en eigendommen, de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen en discriminerende wettelijke regimes in bezet gebied – allemaal in strijd met het internationaal recht, inclusief het humanitair oorlogsrecht en mensenrechten.²⁹ Het Hof concludeerde eveneens dat het internationaal recht Israël verplicht om de grond, evenals alle in beslag genomen bezittingen, terug te geven aan de Palestijnen.³⁰ De VN-onderzoekscommissie benadrukte dit al aan te hebben gegeven in hun rapport aan de Algemene Vergadering van de VN in september 2022.³¹ Tijdens de interactieve dialoog met de Raad gaf de VN-onderzoekscommissie aan twee parallelle onderzoeken te hebben gedaan naar schendingen van het internationaal recht; als eerste met een focus op de aanvallen van Hamas en andere Palestijnse gewapende groeperingen in Israël op 7 en 8 oktober en, als tweede, met een focus op de Israëlische militaire operaties en aanvallen in Gaza tussen 7 oktober en 31 december 2023.³² Met betrekking tot de aanval van 7 oktober 2023 in Israël heeft de Commissie vastgesteld dat Hamas en andere Palestijnse gewapende groeperingen verantwoordelijk zijn voor de oorlogsmisdrijven van het

24 'High Commissioner for Human Rights Highlights the Cruelty of War and the Urgent Need to Find the Way Back to Peace as he Presents his Global Update at the Opening of the Fifty-Sixth Regular Session of the Human Rights Council', *OHCHR* 18 juni 2024.

25 'High Commissioner for Human Rights Highlights the Cruelty of War and the Urgent Need to Find the Way Back to Peace as he Presents his Global Update at the Opening of the Fifty-Sixth Regular Session of the Human Rights Council', *OHCHR* 18 juni 2024.

26 'UN Commission of Inquiry welcomes International Court of Justice Advisory Opinion stating that Israeli occupation of Palestinian territory is now illegal under international law', *OHCHR* 22 juli 2024.

27 International Court of Justice, 'Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem', 19 juli 2024.

28 International Court of Justice, 'Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem', 19 juli 2024.

29 International Court of Justice, 'Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem', 19 juli 2024, par. 265-272.

30 International Court of Justice, 'Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem', 19 juli 2024, par. 270.

31 UN 'Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel', 14 september 2022, A/77/328, documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/591/34/pdf/n2259134.pdf.

32 'Human Rights Council Concludes Dialogue with the Independent International Fact-Finding Mission for Sudan', *OHCHR* 19 juli 2024.

opzettelijk richten van aanvallen op burgers, moord of opzettelijk doden, marteling, onmenselijke of wrede behandeling, het vernietigen of in beslag nemen van eigendom, aantasting van de persoonlijke waardigheid, en het nemen van gijzelaars.³³ Kinderen werden gedood, gewond en fysiek en emotioneel mishandeld, en door aanvallers geïnstrumentaliseerd voor propaganda-doeleinden.³⁴ De Commissie heeft patronen geïdentificeerd die wijzen op seksueel geweld en kwam tot de conclusie dat dit geen geïsoleerde incidenten waren, maar dat dit geweld op soortgelijke wijze op verschillende locaties werd gepleegd door Palestijnseaders, voornamelijk tegen Israëlische vrouwen.³⁵ Met betrekking tot de militaire operaties en aanvallen van Israël in Gaza na 7 oktober concludeerde de Commissie dat de Israëlische autoriteiten verantwoordelijk waren voor oorlogsmisdrijven, misdaden tegen de menselijkheid en schendingen van het humanitair oorlogsrecht en mensenrechten. Israël's totale belegering van de Gazastrook gebruikt de voorziening van noodzakelijke levensbehoeften als wapen voor strategische en politieke winst, onder meer door het afsluiten van de toevoer van water, voedsel, elektriciteit, brandstof en andere essentiële voorraden, waaronder humanitaire hulp.³⁶ De Commissie heeft vastgesteld dat Israëlische strijdkrachten seksueel en gendergerelateerd geweld hebben gepleegd met de bedoeling de Palestijnse gemeenschap te vernederen en verder ondergeschikt te maken.³⁷ De onderzoekscommissie gaf aan dat hun mandaat is verlengd en dat ze alle steun nodig hebben van de internationale gemeenschap, waaronder ook de goedkeuring van Israël om toegang tot Gaza te verkrijgen voor bewijsvergaring.³⁸

De Hoge Commissaris benadrukte verder in zijn openingspeech dat het recente grondoffensief van Rusland in de Kharhiv-regio in Oekraïne gehele gemeenschappen heeft vernietigd.³⁹ Herhaalde golven van grootschalige aanvallen op de energie-infrastructuur hebben 68 procent van de Oekraïense elektriciteitsproductiecapaciteit vernietigd, waardoor het systeem op een gevaarlijk omslagpunt terecht is gekomen, vooral in de aanloop naar de winter.⁴⁰

Een ander voorbeeld van onrechtmatig gebruik van geweld presenteerde de Hoge Commissaris tijdens een interactieve dialoog met betrekking tot Myanmar.⁴¹ Myanmar wordt verstikt

33 'Human Rights Council Concludes Dialogue with the Independent International Fact-Finding Mission for Sudan', *OHCHR* 19 juli 2024.

34 'Human Rights Council Concludes Dialogue with the Independent International Fact-Finding Mission for Sudan', *OHCHR* 19 juli 2024.

35 'Human Rights Council Concludes Dialogue with the Independent International Fact-Finding Mission for Sudan', *OHCHR* 19 juli 2024.

36 'Human Rights Council Concludes Dialogue with the Independent International Fact-Finding Mission for Sudan', *OHCHR* 19 juli 2024.

37 'Human Rights Council Concludes Dialogue with the Independent International Fact-Finding Mission for Sudan', *OHCHR* 19 juli 2024.

38 'Human Rights Council Concludes Interactive Dialogue with the Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, Starts Interactive Dialogue with the High Commissioner for Human Rights on his Global Update', *OHCHR* 19 juni 2024.

39 'High Commissioner for Human Rights Highlights the Cruelty of War and the Urgent Need to Find the Way Back to Peace as he Presents his Global Update at the Opening of the Fifty-Sixth Regular Session of the Human Rights Council', *OHCHR* 18 juni 2024.

40 'High Commissioner for Human Rights Highlights the Cruelty of War and the Urgent Need to Find the Way Back to Peace as he Presents his Global Update at the Opening of the Fifty-Sixth Regular Session of the Human Rights Council', *OHCHR* 18 juni 2024.

41 'High Commissioner for Human Rights Says Myanmar is Being Suffocated by an Illegitimate Military Regime, Speaks of Stories of Horrific War Tactics and Brutal Atrocity Crimes', *OHCHR* 18 juni 2024.

door een onwettig militair regime waarbij de Rohingya en andere lokale gemeenschappen in Rakhine worden onderschikt aan onthoofdingen, drone-aanvallen midden in de nacht en het in brand steken van huizen terwijl mensen slapen.⁴² Sinds februari 2021 zijn minstens 5.280 burgers, waaronder 1.022 vrouwen en 667 kinderen, gedood door toedoen van het leger, meldde Türk.⁴³ Minstens 26.865 personen waren gearresteerd en 20.592 bleven in hechtenis.⁴⁴ Midden in deze crisis waarbij momenteel drie miljoen mensen intern ontheemd zijn door deze conflicten is er ook hoop; een nieuwe generatie vanuit etnische gemeenschappen die zich verzet tegen decennia aan onderdrukking en geweld. Zij hebben lokale bestuursstructuren gecreëerd en die zorgen voor voedsel, onderdak, onderwijs en gezondheidszorg voor honderdduizenden die verder weinig tot geen humanitaire steun ontvangen.⁴⁵

Een ander zeer aanwezig thema tijdens deze sessie van de Raad was het wereldwijde geweld tegen vrouwen. Reem Alsalem blikte terug op haar afgelopen drie jaar als Speciaal Rapporteur voor geweld tegen vrouwen en gaf aan te worden overmand door diepe bezorgdheid.⁴⁶ De zwaarbevochten vrouwenrechten die als vanzelfsprekend werden beschouwd, gaan de laatste tijd aanzienlijk achteruit.⁴⁷ Alsalem wijst staten op hun verantwoordelijkheid om slachtoffers op een gender-sensitieve manier te beschermen en bij te staan, vooral ook door prostitutie voor vrouwen en meisjes te decriminaliseren en hen te behandelen als slachtoffers van een wreed systeem van uitbuiting en misbruik die ondersteuning en uitwegen nodig hebben.⁴⁸ Een panel aan experts vanuit het maatschappelijk middenveld besprak tijdens de sessie hoe economisch geweld tegen vrouwen wereldwijd wordt toegepast.⁴⁹ Economisch geweld tegen vrouwen en meisjes is een van de vormen van gender-gerelateerd geweld die vaak ongezien blijft en onder de juridische radar valt. Ongeveer 3,9 miljard vrouwen wereldwijd worden geconfronteerd met juridische belemmeringen die hun economische participatie in de weg staan.⁵⁰ Vrouwen verdienen slechts 77 cent voor elke dollar die aan mannen wordt betaald.⁵¹ Om een einde te maken aan het economisch geweld is er een volledige herziening nodig van discriminerende wetten

42 'High Commissioner for Human Rights Says Myanmar is Being Suffocated by an Illegitimate Military Regime, Speaks of Stories of Horrific War Tactics and Brutal Atrocity Crimes', *OHCHR* 18 juni 2024.

43 'High Commissioner for Human Rights Says Myanmar is Being Suffocated by an Illegitimate Military Regime, Speaks of Stories of Horrific War Tactics and Brutal Atrocity Crimes', *OHCHR* 18 juni 2024.

44 'High Commissioner for Human Rights Says Myanmar is Being Suffocated by an Illegitimate Military Regime, Speaks of Stories of Horrific War Tactics and Brutal Atrocity Crimes', *OHCHR* 18 juni 2024.

45 'High Commissioner for Human Rights Says Myanmar is Being Suffocated by an Illegitimate Military Regime, Speaks of Stories of Horrific War Tactics and Brutal Atrocity Crimes', *OHCHR* 18 juni 2024.

46 'Human Rights Council Discusses the Elimination of Discrimination against Persons Affected by Leprosy, Violence against Women, and the Rights of Internally Displaced Persons', *OHCHR* 21 juni 2024.

47 'Human Rights Council Discusses the Elimination of Discrimination against Persons Affected by Leprosy, Violence against Women, and the Rights of Internally Displaced Persons', *OHCHR* 21 juni 2024.

48 'Human Rights Council Discusses the Elimination of Discrimination against Persons Affected by Leprosy, Violence against Women, and the Rights of Internally Displaced Persons', *OHCHR* 21 juni 2024.

49 'At the Human Rights Council, Volker Türk Calls on States to Overhaul Discriminatory Laws and Practices Enabling Economic Violence against Women', *OHCHR* 28 juni 2024..

50 'At the Human Rights Council, Volker Türk Calls on States to Overhaul Discriminatory Laws and Practices Enabling Economic Violence against Women', *OHCHR* 28 juni 2024.

51 'At the Human Rights Council, Volker Türk Calls on States to Overhaul Discriminatory Laws and Practices Enabling Economic Violence against Women', *OHCHR* 28 juni 2024.

en praktijken, en de implementatie van beleidsmaatregelen die de economische, sociale en culturele rechten van vrouwen versterken.⁵²

Comité inzake de rechten van personen met een handicap

Eind mei bracht het Handicapcomité een statement uit over de situatie in Gaza. De vernietiging van ziekenhuizen, het platleggen van het communicatienetwerk en het tekort aan medicijnen en humanitaire hulp raakt personen met een handicap extra zwaar. Voor personen met een fysieke handicap zijn de mogelijkheden om te vluchten nog beperkter en voor personen met een visuele handicap zijn waarschuwingen in de vorm van flyers bijvoorbeeld niet toegankelijk. Door de oorlog zijn daarnaast vele kinderen gehandicapt geraakt. Het Comité riep nogmaals op tot een staakt-het-vuren en herhaalde dat Israël zich ook in de bezette Palestijnse Gebieden dient te houden aan het Handicapverdrag en het internationale humanitaire recht.⁵³

In juni werd het jaarlijkse VN-rapport over handicap en ontwikkeling gepubliceerd, waarin wordt stilgestaan bij de *Sustainable Development Goals* voor 2030. Hierbij valt te denken aan toegang tot gezondheidszorg en online diensten en het implementeren van maatregelen om de veiligheid van personen met een handicap tijdens rampen te kunnen garanderen. Meerdere doelstellingen lopen erg achter op schema om ze voor 2030 nog te kunnen behalen.⁵⁴

Van 12 augustus tot 5 september vond de 31^e sessie van het Handicapcomité plaats. Tijdens deze sessie kwam de naleving van het Handicapverdrag door Burkina Faso, Belarus, Benin, Ghana, Mauritius, Denemarken, België, Oekraïne en Nederland aan bod.⁵⁵ Nederland is sinds 2016 partij bij het Verdrag en het Comité was bij deze eerste periodieke rapportage vrij kritisch. De 'Nationale Strategie' om het Verdrag in 2040 volledig te verwezenlijken is onvoldoende. Er dient een strategie ontwikkeld te worden die het *gehele* Verdrag uitvoert in *alle* lagen van de overheid, en daarbij personen met een handicap structureel betreft. De grote verschillen tussen gemeenten op het gebied van inclusie voor personen met een handicap dienen bijvoorbeeld aangepakt te worden. Daarnaast dient het Verdrag ook in Caribisch Nederland uitgevoerd te worden. In 2030 zal Nederland opnieuw verantwoording moeten afleggen.⁵⁶

Ten aanzien van Ghana waren grote zorgen over schadelijke culturele praktijken, zoals het doden van kinderen met een handicap en geweld tegen personen met albinisme.⁵⁷ De Belgen kwamen met een grote delegatie naar Genève om de dialoog met het Comité aan te gaan. Een van de grotere problemen daar is het gevangeniswezen, met meer dan vierduizend personen

52 'At the Human Rights Council, Volker Türk Calls on States to Overhaul Discriminatory Laws and Practices Enabling Economic Violence against Women', *OHCHR* 28 juni 2024.

53 'Gaza: Palestinians with disabilities fear being killed first, says UN committee', *OHCHR* 27 mei 2024; 'Palestinians with disabilities subject to unbearable consequences of the ongoing hostilities and violence in the OPT', *OHCHR* 27 mei 2024.

54 'Committee on the Rights of Persons with Disabilities Opens Thirty-First Session', *OHCHR* 12 augustus 2024.

55 'Committee on the Rights of Persons with Disabilities Opens Thirty-First Session', *OHCHR* 12 augustus 2024.

56 College voor de Rechten van de Mens, 'Aanbevelingen VN-comité om rechten van mensen met een beperking te verbeteren', 11 september 2024; 'Forse kritiek VN op Nederlandse omgang mensen met beperking', *NOS* 11 september 2024.

57 'Experts of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities Commend Ghana on the Participation of Ghanaian Persons with Disabilities Internationally, Raise Questions on Harmful Cultural Practices and the Enactment of the Persons with Disabilities Bill', *OHCHR* 20 augustus 2024.

in de overvolle gevangenissen. Ook de lange wachtrijen voor psychiatrische zorg werden besproken.⁵⁸ Oekraïne zet zich volgens het Comité tijdens de oorlog hard in voor de rechten van personen met een handicap. Er wonen ongeveer 2,8 miljoen personen met een handicap in Oekraïne en dat aantal stijgt hard door de gevolgen van de bombardementen en gevechten. Er werden vragen gesteld over de gedwongen transporten van kinderen met een handicap naar de door Rusland bezette gebieden. Het *Bring Kids Back*-initiatief van de Oekraïense overheid faciliteert onder andere psychologische zorg voor de kinderen die terugkomen.⁵⁹

Vrouwenrechtencomité

Zoals in de vorige Kroniek stond aangekondigd vond van 13 tot 31 mei de 88^e sessie van het Vrouwenrechtencomité plaats. Hier werd stilgestaan bij de naleving van het Vrouwenrechtenverdrag door Brazilië, Estland, Koeweit, Maleisië, Montenegro, Zuid-Korea, Rwanda en Singapore. In Estland is in 2016 de eerste vrouwelijke president gekozen en in 2021 de eerste vrouwelijke premier. Ondanks deze positieve ontwikkelingen neemt de algehele vertegenwoordiging van vrouwen in de besluitvorming en leidinggevende posities af – een punt van zorg dat voor veel landen elke sessie weer terugkomt. Met betrekking tot Koeweit werd de nieuwe Wet op Huiselijk Geweld verwelkomd, maar de zeer milde straffen in het wetboek van strafrecht voor eerwraak zijn daar zorgwekkend. Wanneer een man in de naam van ‘eer’ zijn vrouw, moeder, zus of dochter vermoord voor overspel staat daar bijvoorbeeld slechts een gevangenisstraf van drie jaar of een geldboete op. In Montenegro is het verschil in geslacht bij baby’s het grootste van Europa, wat een gevolg lijkt te zijn van geslachtsselectie en abortussen – wat tot zorgen leidt.⁶⁰

Tijdens de sessie zijn ook twee individuele klachten behandeld, die beide niet-ontvankelijk zijn verklaard wegens het niet uitputten van alle rechtsmiddelen op nationaal niveau. Het ging om een klacht tegen Denemarken in het kader van een mogelijke schending van het beginsel van *non-refoulement* en een klacht van een niet-Turkse joodse vrouw tegen Turkmenistan met betrekking tot discriminatie.⁶¹

In juni hebben het Vrouwenrechtencomité en het Kinderrechtencomité een gezamenlijk statement uitgebracht over Gambia. Daar gingen stemmen op om de wet in te trekken die vrouwelijke genitale verminking verbiedt. Deze wet, de *Womans Amendment Act*, is in 2015 ingevoerd en was een grote stap voorwaarts voor vrouwen en meisjes in Gambia. Elke jaar sterven meer dan 44 duizend vrouwen aan genitale verminking, voornamelijk in Afrikaanse landen.⁶² Op 15 juli werd er in de *National Assembly* in Gambia gestemd over het intrekken

58 ‘Experts of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities Commend Belgium on Large Delegation, Raise Questions on Disability Advisory Councils and the Internment System’, *OHCHR* 22 augustus 2024.

59 ‘Experts of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities Appreciate Ukraine’s Efforts to Uphold the Rights of Persons with Disabilities during the War, Raise Questions on Children Forcibly Transported to Russian Controlled Areas and the Construction of New Institutions’, *OHCHR* 28 augustus 2024.

60 ‘UN women’s rights committee publishes findings on Brazil, Estonia, Kuwait, Malaysia, Montenegro, Republic of Korea, Rwanda and Singapore’, *OHCHR* 5 juni 2024.

61 CEDAW/C/2024/II/CRP, ‘Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Eighty-eighth session (13 – 31 May 2024)’.

62 CEDAW & CRC, ‘The Women’s (Amendment) Bill 2023 Poses a Serious Threat to the Rights and Dignity of Women and Girls in The Gambia’, 3 juni 2024.

van deze wet. Gelukkig was een meerderheid tegen, en heeft het recht van vrouwen en meisjes in Gambia om niet aan deze marteling en ernstige vorm van geweld onderworpen te worden standgehouden.⁶³

Het Comité heeft meermalen haar zorgen geuit over de vrouwenrechtensituatie in Afghanistan. Op 30 juni vond in Doha, Qatar de derde VN-bijeenkomst over de situatie plaats waar gesproken werd over de – volgens het Comité – ergste crisis van vrouwenrechten wereldwijd. Het Comité is diep bezorgd dat Afghaanse vrouwen van deze bijeenkomst waren uitgesloten, dit legt hen alleen maar meer het zwijgen op. Het Comité onderzoekt de mogelijkheden om vrouwen bij de eerstvolgende periodieke dialoog met Afghanistan juist het woord te kunnen geven.⁶⁴ Samen met andere mensenrechtenexperts werd in augustus stilgestaan bij het feit dat de Taliban inmiddels al drie jaar aan de macht is. De uitsluiting van vrouwen en meisjes in het publieke leven wordt steeds erger, met de invoering van ruim tachtig wetten die het leven van vrouwen specifiek raken.⁶⁵ Een nieuw dieptepunt werd eind augustus bereikt, toen een nieuwe wet werd ingevoerd die het vrouwen verbiedt om buitenshuis te spreken of zingen en hen verplicht altijd onder begeleiding van een man te zijn.⁶⁶ Volgens de Taliban is het een puur interne kwestie waar andere staten niks over te zeggen hebben. Volgens het Comité kan de situatie echter het beste omschreven worden als ‘gender apartheid’ en moeten staten zich juist hard maken om deze situatie niet te normaliseren, maar zich blijven inzetten voor de bescherming van mensenrechten. Het Internationaal Strafhof wordt aangedrongen om het onderzoek naar de situatie voort te zetten en snel aanklachten uit te vaardigen, en ook moedigen de experts een mogelijke zaak tegen Afghanistan bij het Internationaal Gerechtshof aan wegens schending van het Vrouwenrechtenverdrag.⁶⁷

In juli riep het Comité op tot vrede tussen Rusland en Oekraïne. Het Comité is diepbezorgd over de recente rapporten van de VN-onderzoekscommissie in Oekraïne waarin berichten staan over systematische marteling van vrouwelijke (krijgs-)gevangenen, seksueel geweld, verkrachtelingen en gedwongen deportaties van vrouwen en kinderen naar Russisch grondgebied. Het Comité verwees ook naar de voorlopige uitspraak van het Internationaal Gerechtshof waarin aanvallen op civiele doelen veroordeeld worden en de arrestatiebevelen van het Internationaal Strafhof.⁶⁸ Ook bracht het Comité een statement uit over de situatie in Myanmar, naar aanleiding van een rapport dat de Speciaal Rapporteur voor de mensenrechtensituatie in Myanmar heeft gepubliceerd. Sinds de militaire coup in februari 2021 is het fysieke en seksuele geweld tegen vrouwen en meisjes daar toegenomen. Het Comité roept alle partijen op zich te houden aan internationaal humanitair recht en verwijst ook naar haar dertigste Algemene Aanbeveling uit 2013 waarin gewapende, niet-statelijke groepen die controle uitoefenen over een grondgebied en haar bevolking, expliciet verplicht worden om internationale mensenrechten te respecteren. Myanmar

63 ‘The Gambia: Upholding ban on female genital mutilation another historic win, say human rights experts’, *OHCHR* 17 juli 2024.

64 ‘Afghan women and girls must be included in upcoming Doha meeting: UN women’s rights committee’, *OHCHR* 28 juni 2024.

65 ‘International community must not normalise Taliban rule in Afghanistan’, *OHCHR* 14 augustus 2024.

66 ‘New morality law affirms Taliban’s regressive agenda, experts call for concerted action’, *OHCHR* 30 augustus 2024.

67 ‘International community must not normalise Taliban rule in Afghanistan’, *OHCHR* 14 augustus 2024.

68 CEDAW Committee, ‘United Nations women’s rights committee calls for Peace between Russian Federation and Ukraine’, 2 juli 2024.

wordt daarnaast opgeroepen om bepalingen in de Grondwet die immuniteit bieden aan militairen aan te passen en een bepaling op te nemen die geweld tegen vrouwen, inclusief verkrachting, verbiedt. Ook werd verwezen naar de voorlopige maatregelen die het Internationaal Gerechtshof eerder al heeft opgelegd voor de bescherming van de Rohingya tegen genocide en apartheid.⁶⁹

Op grond van artikel 8 van het Optionele Protocol bij het Vrouwenrechtenverdrag kan het Comité een *inquiry procedure* starten als het betrouwbare informatie heeft verkregen dat een ernstige schending van het Verdrag in een van de statenpartijen plaatsvindt.⁷⁰ In 2022 heeft het Comité in dat kader een bezoek gebracht aan Polen, naar aanleiding van klachten van ngo's. Op 26 augustus dit jaar is een rapport gepubliceerd waarin het Comité heeft geconstateerd dat Polen een zeer restrictief wettelijk kader heeft voor abortus, dat abortus alleen toestaat als het leven van de vrouw in gevaar is of de zwangerschap het gevolg is van verkrachting. Het Constitutionele Hof verbood in 2020 zelfs om abortus uit te voeren in gevallen waar de foetus niet levensvatbaar is. Abortus wordt verder bemoeilijkt doordat veel artsen aarzelen om het uit te voeren uit angst voor strafrechtelijke aansprakelijkheid of zelfs weigeren op religieuze of morele gronden. Toegang tot veilige abortusdiensten wordt nog verder beperkt door het bureaucratische proces eraan voorafgaand, met name in het geval van een abortus na verkrachting, en de stevige anti-abortuslobby. Het ondergaan van een veilige abortus is daardoor praktisch onmogelijk concludeerde het Comité in het rapport.⁷¹

Kinderrechtencomité

Van 6 tot 24 mei vond de 96^e sessie van het Kinderrechtencomité plaats, zoals al vermeld stond in de vorige kroniek. Hier vonden dialogen plaats met Namibië, Guatemala, Georgië, Mali, Panama, Egypte, Bhutan, Estland en Paraguay. Guatemala werd opgeroepen om internationale adopties op te schorten totdat adequate waarborgen zijn geschapen om illegale adopties te voorkomen. Ook met betrekking tot de negatieve gevolgen van bendegeweld voor kinderen waren er zorgen, zoals de rekrutering van kinderen door niet-statelijke gewapende groepen en drugshandelaren. Ook in Mali vindt wijdverbreide rekrutering van kinderen door gewapende groepen plaats. Door gewapende conflicten worden meerdere kinderrechten daar geschonden. Met betrekking tot Panama waren grote zorgen over seksueel geweld tegen kinderen. Zo zijn er onvoldoende maatregelen om kinderen te beschermen tegen kindersekstoerisme, wat een groot risico is doordat veel kinderen in armoede leven. Ook is de grootschalige productie van kinderporno in Panama daardoor een probleem.⁷²

Het Comité heeft tijdens deze sessie een schending van het Kinderrechtenverdrag door Georgië aangenomen. De klacht was aangespannen namens 57 kinderen die in een weeshuis van de orthodoxe kerk woonden, genaamd *Ninotsminda St Nino Children's Boarding School*, waar zij fysiek en mentaal mishandeld werden. Een meisje werd bijvoorbeeld geslagen vanwege

69 'UN women's rights committee urges action to end gender-based violence against women and girls in Myanmar', *OHCHR* 3 juli 2024.

70 Zie voor meer informatie: ohchr.org/en/treaty-bodies/cedaw/inquiry-procedure.

71 'Poland violated women's rights by unduly restricting access to abortion, UN committee finds', *OHCHR* 26 augustus 2024.

72 'UN Child Rights Committee publishes findings on Bhutan, Egypt, Estonia, Georgia, Guatemala, Mali, Namibia, Paraguay and Panama', *OHCHR* 30 mei 2024.

bedplassen en gedwongen om psychotische medicatie te nemen. Kinderen werden uitgeput, opgesloten en vernederd, bijvoorbeeld door hen over de grond te laten kruipen. Daarnaast was het eten en de hygiëne slecht in het weeshuis. Al in 2015 was een rapport over de slechte omstandigheden in het weeshuis uitgebracht, maar de staat verlengde de vergunningen en hield geen toezicht. De staat wordt als voogd van de kinderen aansprakelijk gehouden voor wat er in het weeshuis gebeurde.⁷³

Op 16 juni was het de Dag van het Afrikaanse Kind – een moment om stil te staan bij de schendingen van kinderrechten op het continent als gevolg van armoede, klimaatverandering en gewapende conflicten. Op het Afrikaanse continent leven ongeveer 183 miljoen kinderen in conflictgebieden, waar zij het slachtoffer worden van aanvallen op scholen en ziekenhuizen, verkrachtingen en geweld, of tot kindsoldaat gemaakt worden. Daarnaast zijn grote zorgen over de staat van het onderwijs in deze conflictgebieden, terwijl onderwijs juist zo belangrijk is om het potentieel van kinderen te vergroten. Het Comité benadrukte samen met het Afrikaans Comité voor de rechten van kinderen dat de winst die de afgelopen jaren geboekt is bij het verbeteren van het onderwijs op het Afrikaanse continent niet verloren mag gaan door conflicten. Ook buiten conflictgebieden vinden schendingen plaats, zoals gedwongen kindhuwelijken, genitale vermindering en kinderarbeid. Daarnaast hebben droogtes als gevolg van klimaatverandering en ziektes zoals COVID-19, ebola en malaria desastreuze gevolgen die kinderen extra hard raken.⁷⁴

Op 30 augustus was het de Internationale Dag voor de Slachtoffers van Gedwongen Verdwijningen. Het Comité stond op deze dag stil bij kinderen die hier slachtoffer van worden. Dit gebeurt wereldwijd, vooral in dictatoriale en autocratische regimes, maar ook om politieke redenen. De mentale gevolgen van als kind gescheiden worden van je familie hebben levenslange effecten op de ontwikkeling. Daarnaast werd ook stilgestaan bij illegale internationale adopties.⁷⁵

Op het moment van schrijven vindt de 97^e sessie plaats, waar onder andere Israël onder de loep wordt genomen. Hierover kunt u in de volgende kroniek meer lezen.

Rassendiscriminatiecomité

In juli riep het Rassendiscriminatiecomité in het kader van haar *early warning and urgent action*-procedure India op om de discriminatie tegen de Rohingya, die vanuit Myanmar naar India vluchten, te beëindigen. De Rohingya worden in India willekeurig gedetineerd en gedwongen uitgezet naar Myanmar waar zij het risico lopen op ernstige mensenrechtenschendingen, wat in strijd is met het beginsel van *non-refoulement*. Dit gebeurt vaak zonder een eerlijk proces of toegang tot een advocaat. Daarnaast worden er wijdverbreid racistische en haatzaaiende uitlatingen gedaan tegen de Rohingya, onder andere door politici. Het Comité riep India verder op om te blijven samenwerken met de Speciaal Rapporteur voor de mensenrechtensituatie in Myanmar, onder andere door een bezoek aan het land te faciliteren.⁷⁶

73 'Georgia failed to protect children against violence and abuse in church-run orphanage, UN committee finds', *OHCHR* 27 juni 2024.

74 'Joint statement of the United Nations Committee on the Rights of the Child and the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child – Day of the African Child', *ACERWC* 16 juni 2024.

75 CRC, 'International Day of the Victims of Enforced Disappearances – 2024', 30 augustus 2024.

76 'India must end racial discrimination against Rohingya, cease forced deportation and arbitrary detention, urges UN Committee', *OHCHR* 2 juli 2024.

De 113^e sessie van het Comité vond plaats van 5 tot 23 augustus. In zijn openingspeech verwees Volker Türk, de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, naar het advies van het Internationaal Gerechtshof van 19 juli over de situatie in de bezette Palestijnse Gebieden. Deze uitspraak is grotendeels gebaseerd op het Rassendiscriminatieverdrag, wat het belang van dit verdrag onderstreept. Tijdens de sessie werd de naleving van het Verdrag door Venezuela, Iran, Irak, Pakistan, Bosnië en Herzegovina, het Verenigd Koninkrijk en Belarus onder de loep genomen.⁷⁷ De berichten over ernstige mensenrechtenschendingen van demonstranten in Iran werden hierbij uitgebreid besproken. Daarnaast werd Iran ook opgeroepen om de doodstraf af te schaffen, die onder andere nog wordt opgelegd voor drugsgerelateerde misdrijven. Met betrekking tot Irak waren grote zorgen over berichten om alle kampen voor intern ontheemden aan het einde van dit jaar te gaan sluiten, wat ertoe zal leiden dat alle ontheemden gedwongen worden terug te keren naar gebieden die door conflict zwaar beschadigd zijn. Ook ontbreekt een goed kader voor de vervolging van internationale misdrijven, waaronder de genocide tegen de Jezidi-gemeenschap. In het voorjaar vonden in Pakistan incidenten plaats tegen religieuze minderheden, waar beschuldigingen van godslastering hebben geleid tot lynchpartijen en vernietiging van gebedshuizen. Ook zijn er grote zorgen over het uitzetten van vluchtelingen naar Afghanistan, in strijd met het beginsel van *non-refoulement*. De dialoog met het Verenigd Koninkrijk ging over de gewelddadige acties tegen migranten, vluchtelingen en asielzoekers door extremistische, extreemrechtse en *white supremacist*-groepen in juli en augustus dit jaar. Het Comité benadrukte de noodzaak van grondig onderzoek, strenge straffen voor de daders en effectieve rechtsmiddelen voor de slachtoffers. Ten aanzien van Belarus werden grote zorgen geuit over de levensbedreigende omstandigheden waarmee migranten, asielzoekers en vluchtelingen aan de grens met de Europese Unie worden geconfronteerd. Er zijn berichten over buitensporig geweld, willekeurige detentie en het niet bieden van toegang tot asielprocedures.⁷⁸

Verder heeft het Comité tijdens deze sessie Algemene Aanbeveling 37 over rassendiscriminatie en het garanderen van het recht op gezondheid aangenomen, zoals neergelegd in artikel 5, lid e, sub iv van het Verdrag. De aanbeveling is bedoeld om de noodzakelijke maatregelen die in het kader van het Verdrag genomen moeten worden te verduidelijken en bevat concrete voorbeelden om gelijkheid in het genot van het recht op gezondheid te garanderen.⁷⁹

In augustus heeft het Comité het rapport van de in 2022 opgerichte *ad hoc* conciliatie commissie gepubliceerd in de zaak van de Palestijnse Gebieden tegen Israël. Deze commissie is opgericht op grond van artikel 12, lid 1, sub b van het Rassendiscriminatieverdrag, naar aanleiding van de interstatelijke procedure die de Palestijnse Gebieden in 2018 is gestart op grond van artikel 11 van het Verdrag. In het rapport staan conclusies en aanbevelingen om het geschil over rassendiscriminatie op te lossen. De commissie benadrukte dat concrete stappen in de richting van een wederzijds overeengekomen, duurzame afbakening van de grenzen én beëindiging van

77 'Committee on the Elimination of Racial Discrimination Opens One Hundred and Thirteenth Session in Geneva', *OHCHR* 5 augustus 2024.

78 'UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination publishes findings on Belarus, Bosnia and Herzegovina, Iran, Iraq, Pakistan, United Kingdom, and Venezuela', *OHCHR* 23 augustus 2024.

79 'General recommendation No. 37 (2024) on Racial discrimination in the enjoyment of the right to health', *CERD/C/GC/37*, 23 augustus 2024.

het *de facto* beleid van kolonisatie en segregatie in de bezette gebieden noodzakelijk zijn voor de bescherming van mensenrechten.⁸⁰

Op 31 augustus was het de Internationale Dag voor Personen van Afrikaanse Afkomst. Verschillende experts stonden in dit kader stil bij het feit dat miljoenen mensen van Afrikaanse afkomst over de hele wereld nog altijd slachtoffer zijn van systematisch en structureel racisme. Het is essentieel dat de aanhoudende wereldwijde gevolgen van slavernij, kolonialisme, apartheid en genocide volledig worden erkend. Ook werd stilgestaan bij de klimaatcrisis en het gebrek aan mondiale duurzame ontwikkeling, wat vooral Afrikanen raakt. Er werd een nieuw Internationaal Decennium voor Personen van Afrikaanse Afkomst uitgeroepen, van 2025 tot 2034, waarin verder gewerkt moet worden aan erkenning, rechtvaardigheid en ontwikkeling.⁸¹

Comité voor de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden

De 38^e zitting van het Comité voor het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden (CMW) vond plaats van 3 tot en met 14 juni.⁸² Het CMW behandelde de staatsrapporten van Congo, Senegal en Turkije. Tijdens de openingsverklaring werd opgemerkt dat geen van de 27 lidstaten van de Europese Unie het Verdrag heeft ondertekend of geratificeerd.⁸³ De voorzitter benoemde dat de Europese Unie een belangrijke bestemming is voor migranten, en ratificatie door haar lidstaten zou dit belangrijke mensenrechteninstrument krachtig ondersteunen.⁸⁴ Voor zowel Congo als Senegal betreurt het Comité dat er geen alomvattende migratieplannen en coördinatiemechanismen bestonden en dat de gegevens over migratie en migrerende werknemers te wensen overlieten.⁸⁵ Het Comité uitte ook bezorgdheid over beide landen aangaande de beschuldigingen van kinderarbeid en het gebrek aan verantwoordingsplicht voor kinderuitbuiting.⁸⁶ Wat Turkije betreft nam het Comité met bezorgdheid kennis van de aanhoudende beschuldigingen van willekeurige detentie van kinderen en personen met een handicap, en uitte het zijn bezorgdheid over informatie betreffende grootschalige uitzetting van migranten.⁸⁷

80 'UN Committee calls for stronger global engagement to address racial discrimination in the Palestine-Israel dispute', *OHCHR* 22 augustus 2024.

81 'Time for decisive action against racism and racial discrimination: UN experts', *OHCHR* 29 augustus 2024.

82 'Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers Opens Thirty-Eighth Session', *CMW* 3 juni 2024.

83 'Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers Opens Thirty-Eighth Session', *CMW* 3 juni 2024.

84 'Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers Opens Thirty-Eighth Session', *CMW* 3 juni 2024.

85 'UN Committee on Migrant Workers publishes findings on Congo, Senegal and Türkiye', *CMW* 19 juni 2024.

86 'UN Committee on Migrant Workers publishes findings on Congo, Senegal and Türkiye', *CMW* 19 juni 2024.

87 'UN Committee on Migrant Workers publishes findings on Congo, Senegal and Türkiye', *CMW* 19 juni 2024.

Het Comité tegen foltering (CAT) en het Subcomité preventie van foltering (SPT)

Het Comité voor de toepassing van het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (CAT) hield zijn 80^e zitting van 8 juli tot 26 juli.⁸⁸ Tijdens deze zitting beoordeelde het comité de inzendingen van Ivoorkust, Ecuador, Zuid-Korea en Turkije. Tijdens het doornemen van de eindrapporten en slotopmerkingen constateerde het Comité een aantal zorgwekkende ontwikkelingen in elke staat. Voor Ivoorkust richtte het Comité zich op overbevolking in de gevangenissen, het gebrek aan verantwoording voor martelingen en de beperkte toegang tot gezondheidszorg.⁸⁹ Volgens het Comité heeft Ecuador sinds de noodtoestand van 2019 de militarisering van de openbare veiligheid en de gevangenissen voortgezet, waarbij in januari 2024 strijdkrachten werden gemobiliseerd en tussen 2018 en 2023 meer dan 680 mensen in de gevangensystemen zijn overleden.⁹⁰ Turkije werd berispt voor de aanhoudende beschuldigingen van marteling en mishandeling door wetshandhavers en inlichtingendiensten en het CAT was gealarmeerd door het regime van levenslange gevangenisstraf met verzwarende omstandigheden, waarbij gevangenen 22 uur per dag in geïsoleerde cellen worden vastgehouden zonder vooruitzicht op vrijlating.⁹¹ Tot slot uitte het CAT haar bezorgdheid over de voortdurende mensenrechtenschendingen binnen het leger in Zuid-Korea en het mogelijk beperkte gebruik van nieuwe wetgeving om de toegang tot juridische bijstand te garanderen. Het Comité beoordeelde 31 individuele klachten, waarvan er twee niet-ontvankelijk werden verklaard, negentien werden stopgezet en geen vervolg werd genomen, tien werden beoordeeld, en slechts in één van die tien klachten werden schendingen door de staatspartij vastgesteld.⁹² Tot slot hebben het CAT en het Platform van Onafhankelijke Deskundigen inzake Vluchtelingenrechten (PIERR) op Wereldvluchtelingendag een verklaring uitgebracht waarin wordt benadrukt dat wetten en praktijken op het gebied van asiel zich moeten verzetten tegen een politiek van angst en uitsluiting.⁹³

Van 5 tot 16 juni hield het Subcomité preventie van foltering (SPT) zijn 50^e niet-openbare zitting. Comités kunnen algemene commentaren schrijven, om algemene richtlijnen of inhoudelijke begeleiding te bieden met betrekking tot specifieke bepalingen van een verdrag. Tijdens deze zitting keurde het SPT zijn eerste algemene commentaar goed over de definitie van een 'plaats van vrijheidsberoving'.⁹⁴ Die term moet worden opgevat als elke plaats waar personen van hun vrijheid zijn beroofd, als ze niet kunnen vertrekken, of waar personen volgens het SPT van hun vrijheid zouden kunnen worden beroofd, binnen de reikwijdte van het Optionele Protocol van het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (OPCAT) moet vallen en als een alomvattend concept moet worden gezien dat alle

88 'Committee against Torture Opens Eightieth Session in Geneva', *CAT* 8 juli 2024.

89 'Committee against Torture Concludes Eightieth Session after Adopting Concluding Observations on Reports of Côte d'Ivoire, Ecuador, Republic of Korea and Türkiye', *CAT* 29 juli 2024.

90 'Committee against Torture Concludes Eightieth Session after Adopting Concluding Observations on Reports of Côte d'Ivoire, Ecuador, Republic of Korea and Türkiye', *CAT* 29 juli 2024.

91 'Committee against Torture Concludes Eightieth Session after Adopting Concluding Observations on Reports of Côte d'Ivoire, Ecuador, Republic of Korea and Türkiye', *CAT* 29 juli 2024.

92 'Committee against Torture Concludes Eightieth Session after Adopting Concluding Observations on Reports of Côte d'Ivoire, Ecuador, Republic of Korea and Türkiye', *CAT* 29 juli 2024.

93 'Laws and practices on asylum must resist politics of fear and exclusion: UN rights experts', *CAT* 19 juli 2024.

94 'UN torture prevention body announces visits for 2025 and adopts General Comment', *SPT* 1 juli 2024.

situaties omvat. Het SPT stelt dat dit van cruciaal belang is om 'de kerndoelstelling van het voorkomen van foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing' te bereiken.⁹⁵ Tijdens deze sessie voegde het Madagaskar toe bij de andere dertien staten die niet voldoen aan hun verplichtingen krachtens artikel 17 van het OPCAT om hun nationale preventiemechanisme in te stellen.⁹⁶ Aan het einde van de zitting sprak de voorzitter ook over de dringende noodzaak om het OPCAT-fonds te steunen, dat met aanzienlijke financiële uitdagingen wordt geconfronteerd en binnenkort zijn functies dreigt te verliezen.⁹⁷ Na deze zitting bevestigde het SPT dat zij, om de omstandigheden van mensen die van hun vrijheid zijn beroofd goed te kunnen beoordelen, haar routinebezoeken aan Bolivia, Nigeria, Griekenland en de Democratische Republiek Congo in de tweede helft van 2024 zal voortzetten en Afghanistan, Burundi, Frankrijk en Mexico in de eerste helft van 2025 zal bezoeken.⁹⁸

95 'UN torture prevention body announces visits for 2025 and adopts General Comment', *SPT* 1 juli 2024.

96 'UN torture prevention body announces visits for 2025 and adopts General Comment', *SPT* 1 juli 2024.

97 'UN torture prevention body announces visits for 2025 and adopts General Comment', *SPT* 1 juli 2024.

98 'UN torture prevention body announces visits for 2025 and adopts General Comment', *SPT* 1 juli 2024.

MYJ/MERING: OVER CONSENSUS ANNO 2024 Met betrekking tot klimaatverandering en euthanasie

Egbert Myjer *

Samenvatting | Oud EHRM-rechter Egbert Myjer myj/mert over dat anno 2024 wordt bepleit dat het tegengaan van klimaatverandering en het toestaan van euthanasie onder de in het EVRM vastgestelde rechten en vrijheden valt.

DOI | 10.54194/NTM.19671

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

Klimaatverandering en euthanasie hebben vooralsnog weinig met elkaar te maken. Maar vanuit Straatsburgs perspectief leveren ze juist anno 2024 interessant vergelijkingsmateriaal op. De *founding fathers* van het EVRM zouden zich wellicht vol verbazing in hun graf omdraaien als ze zouden horen dat zo een kleine vijfenzeventig jaar na dato serieus wordt bepleit dat ook het tegengaan van klimaatverandering, dan wel het toestaan van euthanasie valt onder de in het EVRM vastgestelde rechten en vrijheden.

Maar de in het EVRM vermelde rechten en vrijheden zijn niet slechts toepasbaar met wat zichtbaar was met de bril van 1950. Niet voor niets staat in artikel 32 EVRM uitdrukkelijk vermeld dat de rechtsmacht van het EHRM zich uitstrekt tot alle kwesties met betrekking tot de *interpretatie* en de toepassing van het EVRM. Het EHRM heeft een- en andermaal uitdrukkelijk opgemerkt dat het EVRM 'a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions and of the ideas prevailing in democratic States today' is. Ik verwijs voor nadere informatie over interpretatie korthedshalve naar Janneke Gerards.¹

Overigens, wat het EHRM ook beslist, er zullen bijna altijd lieden zijn die als commentaar hebben dat het EHRM te (weinig) activistisch dan wel te (weinig) behoudend is. In het bijzonder als ze geen of onvoldoende kennis hebben genomen van de totale redengeving door het EHRM.

Op 9 april 2024 wees het EHRM arrest in (onder meer) de onmiddellijk al geruchtmakende zaak *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others/Switzerland*. Dat arrest bevat alleen al in de onderdelen *Relevant International Materials* en *Comparative Law* een waardevol handboek van verdragen, protocollen, resoluties, aanbevelingen, speciale procedures, wetgeving en nationaal-rechterlijke uitspraken – waaronder ook de officiële samenvatting van het arrest van de Hoge Raad van 20 december 2019 in de *Urgenda*-zaak – op het gebied van de bestrijding van klimaatverandering.² Ik besteed hier slechts aandacht aan één aspect van dat arrest: is er sprake van consensus bij de verdragsstaten? Het EHRM benadrukt dat het mensenrechtelijke kwesties die voortvloeien uit klimaatverandering alleen kan behandelen binnen de grenzen van de uitoefening van zijn bevoegdheid op grond van artikel 19 EVRM (ten einde de nakoming te verzekeren

■ Prof. mr. B.E.P. Myjer is oud-rechter van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg en emeritus bijzonder hoogleraar Mensenrechten aan de Vrije Universiteit van Amsterdam.

1 J. Gerards, *General Principles of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2023.

2 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 133-172.

van de verplichtingen die de verdragsstaten bij het EVRM op zich hebben genomen). Maatregelen ter bestrijding van de klimaatverandering en de negatieve gevolgen daarvan vereisen op nationaal niveau wetgevende maatregelen, zowel op het gebied van het algemeen beleidskader als op verschillende sectorale gebieden. Een dergelijk optreden is noodzakelijkerwijs afhankelijk van democratische besluitvorming. In aanvulling op deze democratische processen kan er een taak liggen voor nationale rechterlijke instanties en voor het EHRM.

Het EHRM merkt ook op dat er de laatste tijd een evolutie heeft plaatsgevonden in de wetenschappelijke kennis, de sociale en politieke opvattingen en de wettelijke normen met betrekking tot de noodzaak van milieubescherming, ook in de context van de klimaatverandering. De aantasting van het milieu heeft ernstige en mogelijk onomkeerbare negatieve gevolgen voor de uitoefening van de mensenrechten gehad en kan deze ook veroorzaken. Gelet op de gegevens waarover het beschikte, neemt het EHRM als uitgangspunt dat er voldoende betrouwbare aanwijzingen zijn dat er sprake is van antropogene klimaatverandering, dat deze een ernstige huidige en toekomstige bedreiging vormt voor het genot van de door het EVRM gewaarborgde mensenrechten – in het bijzonder artikel 8 EVRM,³ dat staten hiervan op de hoogte zijn en in staat zijn maatregelen te nemen om deze doeltreffend aan te pakken, en dat de relevante risico's naar verwachting geringer zijn als de temperatuurstijging beperkt blijft tot 1,5 °C boven het pre-industriële niveau. Er bestaat internationale consensus over de dwingende noodzaak van het tegengaan van nog meer klimaatverandering en het tegengaan van nog meer temperatuurstijging. Maar in de praktijk gebeurt er blijkbaar nog te weinig.

Het EHRM neemt alle moeite uit te leggen waarom hier dan ook voor hem een taak ligt. Omdat iedere poging tot samenvatting tekort doet aan de boodschap rechtvaardigt dat een wat langer citaat:

(g) Relevant principles regarding the interpretation of the Convention

452. The well-established case-law principles regarding the interpretation of the Convention as an international treaty have been summarised by the Court in *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* ([GC], no. 18030/11, §§ 118-25, 8 November 2016, with further references) and *Slovenia v. Croatia* ((dec.) [GC], no. 54155/16, § 60, 18 November 2020).

453. The Court must address the concerns expressed by the respondent Government about the harmonious and evolutive interpretation of the Convention in the light of the developing rules and principles of international environmental law (...). In the view of the respondent Government, supported by most of the intervening Governments, the principles of the harmonious and evolutive interpretation of the Convention should not be used to interpret the Convention as a mechanism of international judicial enforcement in the field of climate change and to transform the rights enshrined in the Convention into rights to combat climate change (...).

454. The Court reiterates that it only has the authority to ensure that the Convention is complied with. This is the instrument which the Court is entrusted to interpret and apply. The Court does not have the authority to ensure compliance with international treaties or obligations other than the Convention. Thus, the Court has acknowledged that while other instruments can offer wider protection than the Convention, it is not bound by interpretations given to similar instruments by other bodies, having regard to possible differences in the content of the provisions of other international instruments and/or possible differences in the role of the Court and the other bodies (...).

455. Nevertheless, the interpretation and application of the rights provided for under the Convention can and must be influenced both by factual issues and developments affecting the enjoyment of the rights in

3 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 431-436.

question and also by relevant legal instruments designed to address such issues by the international community. The Court has consistently held that the Convention should be interpreted, as far as possible, in harmony with other rules of international law (...). Moreover, a failure by the Court to maintain a dynamic and evolutive approach would risk rendering it a bar to reform or improvement (...).

456. The Court cannot ignore the pressing scientific evidence and the growing international consensus regarding the critical effects of climate change on the enjoyment of human rights (...). This consideration relates, in particular, to the consensus flowing from the international-law mechanisms to which the member States voluntarily acceded and the related requirements and commitments which they undertook to respect (...), such as those under the Paris Agreement. The Court must bear these considerations in mind when conducting its assessment under the Convention (...).

457. At the same time, the Court must also bear in mind its subsidiary role and the necessity of affording the Contracting States a margin of appreciation in the implementation of policies and measures to combat climate change, as well as the need to observe appropriate respect for the prevailing constitutional principles, such as those relating to the separation of powers.'

Het EHRM komt uiteindelijk in een 16-1 stemverhouding tot het oordeel dat er sprake is van schending van de artikelen 8 en 6 EVRM. Wel wordt nog eens uitdrukkelijk aangegeven dat het nu aan Zwitserland is om te bezien op welke manier het arrest wordt ten uitvoer gelegd:

'656. The Court further points out that its judgments are essentially declaratory in nature and that, in general, it is primarily for the State concerned to choose, subject to supervision by the Committee of Ministers, the means to be used in its domestic legal order in order to discharge its obligation under Article 46 of the Convention, provided that such means are compatible with the conclusions and spirit of the Court's judgment. However, in certain special circumstances the Court has found it useful to indicate to a respondent State the type of measure – individual and/or general – that might be taken to put an end to the situation which has given rise to the finding of a violation (...).

657. In the present case, having regard to the complexity and the nature of the issues involved, the Court is unable to be detailed or prescriptive as regards any measures to be implemented in order to effectively comply with the present judgment. Given the differentiated margin of appreciation accorded to the State in this area (...), the Court considers that the respondent State, with the assistance of the Committee of Ministers, is better placed than the Court to assess the specific measures to be taken. It should thus be left to the Committee of Ministers to supervise, on the basis of the information provided by the respondent State, the adoption of measures aimed at ensuring that the domestic authorities comply with Convention requirements, as clarified in the present judgment.'

In scherp contrast met de Europese consensus over de noodzaak om voor het te laat is iets aan klimaatverandering te doen, staat de afwezigheid van volledige Europese consensus over euthanasie. Op 13 juni 2024 wees een Kamer (Sectie 1) van het EHRM arrest in de zaak *Daniel Karsai/Hongarije*. De zaak is onherroepelijk; een verzoek tot verwijzing naar de Grote Kamer werd op 2 september 2024 afgewezen.

Het gaat in die zaak, kort gezegd, om een ernstig zieke klager (*amyotrophic lateral sclerosis*, een niet te genezen vorm van progressieve neurodegeneratieve ziekte) die in Hongarije geen euthanasie kon krijgen (*physician-assisted dying* – afgekort: PAD). Ook bestond in Hongarije slechts voor terminaal zieke mensen – en daaronder viel de klager niet – de mogelijkheid om te gebruik te maken van *refusal or withdrawal of life sustaining intervention* – afgekort RWI).

Het EHRM vindt in een 6-1 stemverhouding niet dat sprake was van schending van artikel 8 EVRM. Juist gelet op het feit dat er nog steeds geen Europese consensus bestaat voor euthanasie door middel van PAD maakt dat Hongarije een ruime beleidsruimte had bij het afwegen van

de artikel 8 EVRM-belangen van Karsai tegen het belang van een algeheel verbod op PAD. Ook neemt het EHRM geen schending aan van artikel 14 EVRM: er bestond in Hongarije een objectief en redelijk onderscheid in de mogelijkheid van toepassing van RWI.

'142. The Court further reiterates that the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions and of the ideas prevailing in democratic States today. Since the Convention is first and foremost a system for the protection of human rights, the Court must have regard to the changing conditions in Contracting States and respond, for example, to any evolving convergence as to the standards to be achieved (...). In this connection, in examining previous cases concerning access to PAD the Court relied on the finding that the member States of the Council of Europe were far from having reached a consensus with regard to an individual's right to decide how and when his or her life should end (...). However, it must be acknowledged that over the last few years important legal developments in favour of granting some form of access to PAD have occurred in certain European countries, such as Austria, Italy, Germany, Spain and Portugal (...). In some of these countries the decision to provide access to PAD emanated from the domestic courts' recognition that this was a necessary condition to ensure respect for individuals' right to self-determination (...); in others it resulted directly from the legislative process. In England and Wales, which continue to prohibit assisted suicide, special guidelines were developed in order to ensure transparency regarding factors which mitigate against prosecution of such cases (...).

143. Therefore, the Court cannot but note that a certain trend is currently emerging towards decriminalisation of medically assisted suicide, especially with regard to patients who are suffering from incurable conditions (...). Nevertheless, and even if access to PAD has recently been or is being deliberated in the parliaments of certain other member States (...), the majority of member States continue to prohibit and prosecute assistance in suicide, including PAD (...). Moreover, the Court notes that the relevant international instruments and reports (...), including the Council of Europe's Oviedo Convention, provide no basis for concluding that the member States are thereby advised, let alone required, to provide access to PAD (...).'

Klimaatverandering en euthanasie. Twee eerder dit jaar gewezen arresten over twee gevoelige onderwerpen. Met een EHRM dat nog eens duidelijk maakt dat dat het echt geen eenzijdig-activistisch Hof is en dat bij een evolutieve interpretatie veel afhangt van het bestaan van consensus bij de lidstaten. De aangehaalde onderdelen van de twee arresten tonen nog eens aan hoe zorgvuldig het EHRM daarbij te werk gaat. Maar in de klimaatzaak stelt het EHRM ook: dat die consensus zich niet hoeft uit te strekken tot de vraag of hier ook een taak voor het EHRM ligt.

Het EHRM hanteert in het klimaat arrest ook het concept van *intergenerational burden-sharing*. Toekomstige generaties zullen wellicht later met enige dankbaarheid terugkijken op dit arrest. En voor wat betreft het euthanasie-arrest misschien met enig ongeloof dat anno 2024 een meerderheid van de verdragsstaten nog niet het juiste PAD had gedecriminaliseerd.

MENSENRECHTENMENS(EN)

In gesprek met Erik Jurgens

Rick Lawson *

Samenvatting | In deze rubriek besteden we, aan de hand van korte interviews, aandacht aan mensen die een belangrijk deel van hun tijd besteden aan de rechten van de mens. We komen academici en mensen 'uit de praktijk' tegen, rechters en advocaten, ambtenaren en activisten. Wat houdt hen zoal bezig, en wat drijft hen? Dit keer spreken we met Erik Jurgens, jarenlang lid van de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa.

DOI | 10.54195/NTM.19677

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

Een 'erudiete telg uit katholieke Unileverfamilie', zo schrijft het Parlementair Documentatie Centrum over Erik Jurgens: een 'hoffelijke politicus die betrokken was bij uiteenlopende culturele en maatschappelijke activiteiten. Gezaghebbend woordvoerder staatsrecht, mediarecht en Europese samenwerking en als lid van de parlementaire vergadering van de Raad van Europa actief verdediger van burgerlijke vrijheden. Bediende zich in debatten graag van Latijnse zegswijzen'. De loopbaan van Erik Constant Maria Jurgens (1935) was lang en veelzijdig: lid van de Tweede Kamer, eerst namens de PPR en jaren later namens de Partij van de Arbeid; lid van de Eerste Kamer; gedurende tien jaar voorzitter van de NOS; hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam; bijzonder hoogleraar mediarecht, en later bijzonder hoogleraar recht van het parlementair stelsel aan de Universiteit Maastricht; ruim zestien jaar lid van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa. We ontmoeten elkaar in zijn studeerkamer in Amsterdam-Zuid. Voor ons gesprek onderbreekt Jurgens zijn werk om Stolpersteine geplaatst te krijgen in het trottoir voor het portiek van zijn woning – 'we hebben er misschien wel zestien nodig, heel erg'.

Hoe is het allemaal zo gekomen?

Misschien mag ik bij het begin beginnen? In 1929 verhuisde mijn vader voor zijn werk naar Hamburg. Een oom was plotseling overleden, en mijn vader moest diens positie overnemen als directeur van een margarinefabriek. Het gezin ging met hem mee, en zo werd ik in 1935 in Duitsland geboren. Maar juist in die tijd kwamen de nazi's ook in Hamburg aan de macht. Hoewel mijn vader niet politiek zeer bewust was, wilde hij daar niet blijven. Dat stuitte echter op verzet van de directie van Unilever in Rotterdam, die de fabriek inmiddels had overgenomen. Men wilde dat hij op zijn post bleef. Mijn vader bleef aandringen; hij vond het verschrikkelijk wat er allemaal in Duitsland gebeurde. Uiteindelijk kreeg hij zijn zin, min of meer: Unilever besloot tot een 'strafoverplaatsing' naar een lagere positie, in Londen. De beste straf die hij had

* Prof. dr. R.A. Lawson, Europa Instituut, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden; lid van de redactie.

kunnen krijgen! Zo kwamen we in 1936 in Engeland terecht. We woonden daar tot 1946. Ik ben dus een halve Brit.

Als elfjarig jongetje kwam ik in Nederland, met ons gezin. Niemand had het over de oorlog. Mijn geschiedenisleraar – ik zat bij de Jezuïeten van De Breul, in Zeist, op kostschool – was een uitzondering: hij sprak over de vervolging van de joden. Verder werd er nauwelijks gesproken over de periode van de bezetting. Men moest alles blijkbaar nog verwerken. De grote ommekeer kwam voor mij in 1954. Ik was inmiddels economie gaan studeren in Amsterdam, en daar kocht ik bij toeval het boek *The Scourge of the Swastika – A Short History of Nazi War Crimes*. Dat was kort ervoor verschenen. De auteur, Edward Russell, ofwel Baron Russell of Liverpool, was als militair jurist betrokken geweest bij de processen van Neurenberg. Hij beschreef de kampen waarin de joden waren vermoord. Gruwelijk! Zo drong tot me door wat de nazi's hadden aangericht in de Sjoá, 'de vernietiging' – die tegenwoordig overigens ten onrechte Holocaust wordt genoemd. Holocaust betekent 'brandoffer'. Hoezo offer? Hoe dan ook, het boek van Russell opende mij de ogen.

Ik besloot om rechten te gaan studeren; de studie economie gaf ik op. Ik wilde me in de mensenrechten gaan verdiepen. En dat ik later in de progressieve politiek ben gegaan had, denk ik achteraf, dezelfde reden. Als ik maar een klein piezeltje zou kunnen bijdragen aan het 'nie wieder!'...

Maar hoe was dat – werd er in de rechtenstudie anno 1954 enige aandacht besteed aan de mensenrechten?

Nou ja, de Universele Verklaring was natuurlijk in 1948 aangenomen, en in 1950 was daar het EVRM bijgekomen. Dat vonden we wel bijzonder, dat er een bindend verdrag op het gebied van de rechten van de mens tot stand was gebracht. Er was natuurlijk nog helemaal geen jurisprudentie, alles stond nog in de kinderschoenen. Maar de hoogleraar staatsrecht, George van den Bergh, besteedde er toch wel aandacht aan. Hij was natuurlijk de man die voor de oorlog al had gewaarschuwd voor het gevaar van het fascisme en de ondemocratische partijen. Zijn ideeën zijn recent weer opgepakt door Bastiaan Rijpkema. Ik mocht deel uitmaken van Rijpkema's promotiecommissie, en ik heb hem nog veel kunnen vertellen over Van den Bergh.

En na het afstuderen?

Ik ben in 1960 afgestudeerd – en getrouwd. Mijn vrouw is onlangs overleden, we waren 63 jaar bij elkaar...! Aanvankelijk trad ik in dienst bij Unilever; dat vond mijn vader niet meer dan vanzelfsprekend. Maar na twee jaar kon ik medewerker worden van Jo van der Hoeven, die inmiddels Van den Bergh was opgevolgd als hoogleraar staatsrecht. Damiaan Meuwissen en Lucas Prakke waren mijn collega's. Zij zijn uiteindelijk gepromoveerd, maar ik raakte, naast al het onderwijs dat we moesten verzorgen, steeds meer betrokken bij de politiek. Ik werd in 1965 voorzitter van de KVP in Amsterdam. Een paar jaar later, in 1968, splitsten we ons af van de KVP. Ik was betrokken bij de oprichting van de PPR (nu GroenLinks), en in 1972 kwam ik in de Tweede Kamer terecht.

Uw belangstelling voor mediarecht stamt al uit die tijd aan de Amsterdamse faculteit?

Nee, helemaal niet! Maar in 1975 zocht Harry van Doorn, op dat moment de minister van CRM en oud-voorzitter van de KRO, een nieuwe voorzitter voor de NOS. En hij kwam, tot mijn

verrassing, bij mij uit. Hij kende mij goed uit de dagen van de oprichting van de PPR. Uiteindelijk ben ik er tien jaar gebleven. Het was een bijzondere tijd. De NOS was veel groter dan nu; we hadden het beheer over alle productiefaciliteiten radio en tv, inclusief alle studio's. En we voerden ook alle taken uit die nu bij de NPO, de NOS en de NTR zijn ondergebracht.

In die tijd was er toch ook ophef rond die film – 'De dood van een prinses'?

Ja, dat was een merkwaardig verhaal. De Britse ITV had een film gemaakt over de executie van een jonge Saoedische prinses en haar minnaar, in 1977. In april 1980 werd die film uitgezonden op de Engelse televisie, en dat leidde tot grote verontwaardiging van de Saoedi-Arabische regering. Er werd op allerlei landen druk uitgeoefend om de film niet uit te zenden. Zweden en Vlaanderen zagen bijvoorbeeld af van het vertonen van de film, en ook in hele stukken van Amerika was de film niet te zien. Hier in Nederland zou de NOS de film uitzenden. Dat leidde prompt tot een kleine demonstratie van moslims buiten het gebouw van de NOS.

In die tijd maakte de Saoedische ambassadeur z'n opwachting bij Hans Wiegel, die op dat moment vicepremier was. Hij had eigenlijk met premier Van Agt willen praten, maar die was in het buitenland. Als die film werd uitgezonden, zei hij, zou Saoedi-Arabië geen olie meer leveren aan Nederland. Geen druppel! Dat zou natuurlijk grote gevolgen hebben voor de Nederlandse economie, de haven van Rotterdam, enzovoorts. Nou, Wiegel bracht die boodschap aan mij over: als je die film uitzendt, dan zijn de gevolgen enorm. Die kwestie moesten we met het NOS-bestuur bespreken. Dat bestond toen uit 32 mensen (de helft vanuit de acht omroepen), en vergaderde in het openbaar! Van tevoren besprak ik de hele kwestie met Jan de Troye van de VARA, die als programmacommissaris verantwoordelijk was voor onze tv-programmering. Wij vonden allebei dat we de film gewoon moesten uitzenden, niet zwichten voor de druk. Als het bestuur daar anders over dacht, dan zouden we opstappen. Uiteindelijk, na een lange vergadering, kregen we de steun van een grote meerderheid van het bestuur. Dus werd de film uitgezonden. Daarna gebeurde er – niets. De olie bleef gewoon komen.

Niet lang daarna trof ik de Saoedische ambassadeur op een receptie. Ik sprak hem aan met de vraag wat hij ervan vond dat we toch hadden uitgezonden. 'Meneer Jurgens', zei hij, 'denkt u nu werkelijk dat ik ook maar één seconde had gedacht dat u die film niet zou uitzenden? Natuurlijk niet. Ik had mijn hoofdstad verteld dat de omroepen hier onafhankelijk zijn. Maar mijn regering wilde dat ik de boodschap toch overbracht!'. Met dat verhaal ging ik een paar dagen later naar Wiegel. 'Maar Erik', zei Hans, 'denk je nou werkelijk dat ik ook maar één seconde had gedacht dat je die film niet zou uitzenden? Natuurlijk niet. Ik ken je toch?!'. (Lachend:) ik kon het altijd goed met Hans vinden. Ik vond het overigens volstrekt redelijk dat hij de zorgen van de regering overbracht. Ik moest immers weten wat de mogelijke gevolgen van een uitzending waren. Maar de eindbeslissing lag wél bij ons, en niet in Den Haag. En zo moet het ook.

Daarna keerde u terug naar de politiek, maar nu voor de PvdA.

Ja, ik had de PPR verlaten toen die ging samenwerken met de CPN. Voor mij was dat onaanvaardbaar. De CPN was in die jaren nog een snoeiharde, volledig op Moskou georiënteerde partij; ik moest daar niets van hebben. Overigens was Marcus Bakker een bekwaam Kamerlid. Ik herinner me een debat met hem over het minimumloon. Bakker vroeg zich toen af of ik, gezien

mijn achtergrond, wel de meest aangewezen persoon was om over dat onderwerp te praten. Het was maar een plaagstootje, maar Vondeling, de Kamervoorzitter, hamerde dat meteen af. 'Wij debatteren hier over de zaak, en niet over de persoonlijke achtergrond van de Kamerleden', zo hield hij Bakker voor. 'In dat geval neem ik mijn woorden terug', zei Bakker. Daar moet je nu eens om komen! De omgangsvormen in de Kamer zijn echt onherkenbaar veranderd.

Hoe dan ook, toen de PPR en de CPN elkaar opzochten, zag ik veel meer in samenwerking met de PvdA en D66. Een oud-studente van me, Nora Salomons, polste me toen of ik op de lijst van de PvdA zou willen staan. In eerste instantie werd ik niet gekozen, maar toen Jan Schaefer ziek werd en uit de Kamer moest, nam ik zijn plaats in. Dat was in begin 1990. In datzelfde jaar werd ik, op aanraden van Piet Stoffelen, lid van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (naar zijn Engelse naam doorgaans afgekort als PACE). En dat zou ik tot 2007 blijven. Vooral na 2000, toen ik met emeritaat ging, heb ik daar veel tijd aan kunnen besteden.

Wat is er in die zeventien jaar gebeurd? Teveel om op te noemen, natuurlijk, maar wat sprong er uit?

Er is zéker teveel gebeurd om nu allemaal op te halen. Ik heb hier nog wel een mooi archief van die tijd – als er nog eens een masterstudent is die onderzoek wil doen naar die tijd: die kan hier zijn hart ophalen.

Ik werd meteen lid van de Juridische Commissie – officieel het *Committee on Legal Affairs and Human Rights*. Dat was voor mij toch wel het belangrijkste onderdeel van de Parlementaire Vergadering. De Politieke Commissie deed er natuurlijk ook toe; daar werd bijvoorbeeld de toetreding van nieuwe lidstaten besproken. Maar wij gingen over de *core business* van de Raad van Europa: mensenrechten, democratie, de *rule of law*. Er zaten een paar voortreffelijke leden in, met wie ik het goed kon vinden. Dick Marty uit Zwitserland, die helaas net is overleden. Hij is degene die het bestaan van geheime, door de CIA geleide gevangenschappen in Europa heeft aangetoond. Hij werd eerst weggehoond, maar hij had wel gelijk. Verder Christos Pourgourides uit Cyprus, en Kevin McNamara uit het Verenigd Koninkrijk. Voortreffelijke juristen, met het hart op de juiste plaats.

Niet dat we het altijd met elkaar eens waren. Zo was McNamara fel gekant tegen euthanasie. Toen we in 1999 een rapport daarover bespraken – dat *Protection of the human rights and dignity of the terminally ill and the dying* moest heten – diende hij een amendement in, met de strekking dat de door een patiënt uitgesproken doodswens geen grond voor euthanasie kon zijn. Ik heb toen een sub-amendement ingediend – misschien wel mijn beste ooit – met het eenvoudige voorstel om de woorden *as such* toe te voegen: de door een patiënt uitgesproken doodswens is op zichzelf geen grond voor euthanasie. Dat is natuurlijk ook zo. Met die wijzigingen kon iedereen instemmen met het rapport.

U was ook actief betrokken bij de Venice Commission – het schijnt dat u meer dan wie dan ook de vergaderingen in Venetië heeft bijgewoond.

De *Venice Commission* is een prachtige club, daar wordt zulk goed werk gedaan! Die commissie was in 1990 opgericht om de staten in Oost-Europa die bevrijd werden van het Sovjet-juk te helpen met de inrichting van hun nieuwe democratie en rechtsstaat. De Parlementaire Vergadering mocht een waarnemer sturen naar de bijeenkomsten in Venetië. Dat lag natuurlijk op het pad van de Juridische Commissie, en ik vond het een voorrecht om die taak te vervullen. Ik

heb het niet precies bijgehouden, maar ik zal er toch zeker veertig keer geweest zijn. De commissie vergaderde vier keer per jaar in de prachtige Scuola di San Giovanni Battista. Als waarnemer had ik weliswaar geen stemrecht, maar je kon toch actief meedenken, wat ik als staatsrechtman actief deed. Aan de samenwerking met bijvoorbeeld het Nederlandse lid Pieter van Dijk bewaar ik goede herinneringen. Er werd echt prachtig werk verricht op het gebied van de rechtsstaat, met talloze adviezen over concept-wetgeving, en uiteindelijk die *rule of law*-checklist.

Een ander terugkerend thema voor u was de tenuitvoerlegging van arresten van het EHRM.

Zeker! Ik ben jarenlang vanuit de PACE-rapporteur voor dat onderwerp geweest. Het is natuurlijk enorm belangrijk dat de arresten van het Hof worden uitgevoerd. De geloofwaardigheid van het hele systeem staat of valt ermee. En er moet uiteraard recht worden gedaan aan de slachtoffers die door het Hof in het gelijk zijn gesteld. De PACE begon zich met het onderwerp te bemoeien omdat het Comité van Ministers het er een beetje bij liet zitten. Op grond van het Verdrag is het de taak van het Comité van Ministers om toe te zien op de tenuitvoerlegging van arresten. Maar dat gebeurt achter gesloten deuren, en wij hadden de stellige indruk dat er daar überhaupt niet zoveel gebeurde. En dus begonnen we het onderwerp te agenderen. We gingen vragen stellen aan het Comité van Ministers en begonnen zelf rapporten op te stellen. Het Comité van Ministers was natuurlijk *not amused*, maar kon ons ook niet tegenhouden. Concrete bevoegdheden hadden we misschien niet, maar met *naming and shaming* kwamen we toch een heel eind.

U zocht de landen ook op?

Het interessante was dat ik van de parlementariërs in Straatsburg steeds medewerking kreeg. De collega's uit de Doema steunden mij bijvoorbeeld, ook als we Rusland bekritiseerden. Maar om onze boodschap kracht bij te zetten, was het zaak om met de autoriteiten in gesprek te gaan. En dat betekende dus dat ik op missie moest naar de hoofdsteden. Soms hadden we heel nuttige gesprekken achter gesloten deuren; soms zocht ik bewust de publiciteit op.

Ik kreeg daarbij overigens altijd uitstekende ondersteuning van het secretariaat. Aanvankelijk was Allard Plate onze secretaris, een Nederlander die jarenlang voor de PACE werkte tot zijn pensioen in 2001. Later werd Andrew Drzemczewski de secretaris van onze commissie: niet alleen een scherp jurist maar ook iemand met een uitstekend politieke radar. Hij kende iedereen in de Raad van Europa en had ook lang voor het Comité van Ministers gewerkt. Achter de schermen kon hij zeer uitgesproken zijn. Maar als we op missie gingen hield hij zijn gezicht in de plooi en was hij de vrijwel-onzichtbare ondersteuner.

Die missies gingen niet alleen naar de nieuwe lidstaten in Oost-Europa, maar bijvoorbeeld ook naar Frankrijk?

Ah – u doelt op de zaak *Hakkar* (19033/91). Dat was een ellendig geval; ik kan me er nog steeds over opwinden. Hakkar werd in de jaren '80 beschuldigd van de moord op een politieagent en een gewapende overval. Hij beweerde onschuldig te zijn, maar werd veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf. In Straatsburg klaagde hij over een schending van artikel 6 EVRM, onder andere omdat hij geen effectieve rechtsbijstand had gehad en een deel van zijn eigen proces

niet had kunnen bijwonen. De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens – die had je toen nog, dit was vóór de grote hervorming van 1998 – stelde hem in het gelijk. De zaak werd niet voorgelegd aan het Hof, maar werd afgedaan door het Comité van Ministers. Het Comité volgde het oordeel van de Commissie. Maar Frankrijk deed niets! Geen nieuw proces, geen gratie, niets. Nou ja, er werd een bedrag toegekend als schadevergoeding, maar daar bleef het bij. Wij vonden dat onaanvaardbaar. Ik trok me zijn lot aan, en ben hem gaan opzoeken in zijn cel. De tweede keer dat ik hem bezocht, ging de Franse oud-minister Jack Lang met me mee. Hij was het wel met me eens dat de situatie onaanvaardbaar was.

In 2000 leek het de goede kant op te gaan. Frankrijk veranderde de wet en opende de mogelijkheid om een strafproces te heropenen in zaken waarin het EHRM een schending van het Verdrag had vastgesteld. Hakkar kréég vervolgens ook een nieuw proces. Maar daarin werd hij opnieuw schuldig bevonden. En omdat hij in de tussentijd had geprobeerd uit de gevangenis te ontsnappen, werd zijn straf – levenslang, *mind you* – nog eens met een aantal jaren verlengd. Nou, toen ben ik hem dus weer in zijn cel gaan opzoeken. Hij zat toen al 23 jaar gevangen! Ik heb toen geprobeerd de druk nog wat op te voeren. Andere veroordeelden in een vergelijkbare positie waren inmiddels al lang vrijgelaten. In het geval van Hakkar proefde ik iets van wraakzucht aan de kant van de Franse autoriteiten. Ik riep Frankrijk op om Hakkar in elk geval een datum in het vooruitzicht te stellen waarop hij kon verzoeken om vervroegde invrijheidstelling. Dat was het laatste persbericht dat ik liet uitgaan als lid van de Parlementaire Vergadering, in 2007. Uiteindelijk is het er dan van gekomen, in 2012. Mét een enkelband, weliswaar. Hij was toen 56 jaar oud, en had ruim 27 jaar van zijn leven gevangen gezeten, waarvan twaalf jaar in eenzame opsluiting – stel je dat toch eens voor!

U noemde Rusland. Hoe werd er destijds aangekeken tegen het Russische lidmaatschap van de Raad van Europa?

Ik heb destijds vóór de toetreding van Rusland tot de Raad van Europa gestemd. We hadden goede hoop dat het land zich zou ontwikkelen tot een volwaardige democratie. En er is destijds ook echt wel voortgang geboekt.

Wat niet betekent dat we geen zorgen hadden. Ik herinner me de zaak *Nikitin* (50178/99), die ik als rapporteur van de PACE aan de orde heb gesteld. Een voormalige marine-officier was veroordeeld omdat hij een rapport had uitgebracht over de radioactieve straling die vrijkwam uit afgedankte atoomonderzeeërs. Een Noorse milieu-NGO had naar buiten gebracht dat die oude boten lagen weg te roesten in de buurt van Moermansk. Nikitin had in Rusland een stuk daarover geschreven, dat hij volledig had gebaseerd op algemeen toegankelijke, publieke informatie. Toch werd hij vervolgd wegens verraad en spionage – dat was zorgelijk. Gelukkig werd hij tot in hoogste instantie vrijgesproken – dat was dan weer hoopgevend. Maar vervolgens startte de openbare aanklager een speciale procedure om die vrijspraak opzij te zetten. Dat verzoek werd afgewezen, maar Nikitin vond dat het inzetten van die speciale procedure zijn rechten schond en ging naar het EHRM. Dat oordeelde dat de aanklager zich willekeurig had gedragen en zijn bevoegdheden had misbruikt. Die kwestie heb ik toen aangekaart in Moskou. Rusland was nog maar net partij bij het EVRM geworden, en het Verdrag was dan ook nog volstrekt onbekend. De autoriteiten erkenden dat volmondig en beaamden dat daar een groot probleem lag. Mijn taxatie toen was dat de rechters wel van goede wil waren, maar niet de FSB en de openbare aanklager. Ik herinner me een ander geval, in Oekraïne meen ik, waarin een staatssecretaris me vertelde dat hij een arrest van het EHRM echt wel wilde uitvoeren. Maar

de een of andere tycoon lag dwars, en hij kwam er niet doorheen. Dat gaf natuurlijk wel te denken.

Met Rusland zijn we inmiddels in een catastrofale situatie beland; dat heeft het lidmaatschap van de Raad van Europa niet kunnen voorkomen. Hoe kijkt u nu terug op uw tijd in Straatsburg?

De toestand is natuurlijk dramatisch, dat hoeft ik niet uit te leggen. En de Raad van Europa heeft de bevoegdheden niet, en de macht niet, om die heel grote politieke processen te stoppen. Maar ik put zelf dan toch wel voldoening uit die gevallen waarin we, heel concreet, verbeteringen tot stand hebben weten te brengen. En waarin we, heel concreet, mensen hebben geholpen. In Azerbeidzjan was het hoofd van de oppositie willekeurig gevangen genomen. Het is me gelukt om hem vrij te krijgen. Hij is me later nog komen opzoeken in de Eerste Kamer, om me te bedanken. Hij heeft ook volgens mij asiel gekregen in Nederland. Op zulke momenten denk je: het is niet voor niets geweest.

MENSENRECHTENMENS(EN) In gesprek met Miriam Kullmann

Lize Glas & Jasper Krommendijk *

Samenvatting | In deze rubriek besteden we, aan de hand van korte interviews, aandacht aan mensen die een belangrijk deel van hun tijd besteden aan de rechten van de mens. We zullen academici en mensen 'uit de praktijk' tegenkomen, rechters en advocaten, ambtenaren en activisten. Wat houdt hen zoal bezig, en wat drijft hen?

DOI | 10.54194/NTM.19678

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

We spreken dit keer met Miriam Kullmann, kersvers hoogleraar Sociaal Recht aan de Universiteit Utrecht (benoemd per 1 februari 2024). Sinds 2020 is Miriam Kullmann lid van het Europees Comité voor Sociale Rechten ('ECSR') van de Raad van Europa. Zij is ook werkzaam in de praktijk als raadsheer-plaatsvervanger bij het gerechtshof van Amsterdam. Daarnaast is zij actief op EU-niveau, in de hoedanigheid van nationaal expert bij het *European Centre of Expertise in the field of employment and labour market policies*.

Onze lezers zullen waarschijnlijk het meest geïnteresseerd zijn in jouw werk als expert voor het ECSR. Kan je ons wat vertellen over het dagelijkse reilen en zeilen van dat comité?

Het ECSR, bestaande uit vijftien onafhankelijke en onpartijdige leden, beoordeelt of verdragsstaten hun verplichtingen uit het Europees Sociaal Handvest ('ESH') nakomen in wetgeving en praktijk. Deze beoordeling vindt plaats door middel van twee mechanismen: nationale rapporten¹ en, ten aanzien van de zestien verdragsstaten die het Aanvullend Protocol uit 1995 hebben geratificeerd, de collectieve klachtenprocedure.² Naast deze verdragsrechtelijke bevoegdheden heeft het ECSR sinds 2023 de mogelijkheid om *ad hoc*-rapporten van de verdragsstaten te vragen.³ Op basis daarvan kunnen wij een algemeen overzicht en juridische analyse geven van nieuwe of kritieke kwesties. Dit jaar is het onderwerp van de rapporten de kosten-van-levensonderhoud-crisis (*cost-of-living-crisis*). En een niet onbelangrijk deel van mijn werkzaamheden als lid van het ECSR bestaat uit het geven van voorlichting over de werkwijze van het ECSR en de werking van het ESH.

Ik besteed een aantal weken per jaar aan het ECSR. Onze zittingen vinden plaats in Straatsburg, waar wij zo een zeven keer per jaar voor een week bijeenkomen om ons werk ofwel plenair

■ Dr. L.R. Glas is universitair hoofddocent aan de Radboud Universiteit. Prof. mr. J. Krommendijk is hoogleraar aan dezelfde universiteit. Beiden zijn tevens lid van de redactie.

1 Part IV of the 1961 Charter as amended by Protocol amending the European Social Charter, Turin, 21.X.1991, ETS No. 142, <https://rm.coe.int/168007bd24>).

2 Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints, Strasbourg, 9.XI.1995, ETS No. 158, <https://rm.coe.int/168007cdad>).

3 Comité van Ministers, 1444th meeting, 27 September 2022, par. 4.4, CM(2022)114.def. Zie meer in het algemeen over de *ad hoc*-rapporten: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/ad-hoc-reporting-procedure>.

te bespreken, ofwel in een subcommissie. Soms komen we vaker bijeen, maar dan zijn de bijeenkomsten online. De plenaire bijeenkomsten draaien om collectieve klachten en andere aangelegenheden. Subcommissies behandelen bijvoorbeeld statenrapporten en *ad hoc*-rapporten. Naast het reizen naar en werken in Straatsburg, vinden veel werkzaamheden buiten Straatsburg plaats. De leden van het secretariaat vervullen daarbij een niet te onderschatten ondersteunende rol. Het is van belang om te benadrukken dat de ECSR-werkzaamheden naast (of bovenop) de 'gewone' baan worden verricht en deze werkzaamheden als zodanig onbezoldigd zijn.⁴ Kortom, het dagelijks reilen en zeilen vindt vooral plaats dankzij de leden van het secretariaat die daarvoor zijn aangesteld bij de Raad van Europa.

Welk mensenrechtenprobleem komt het meest prominent naar voren wanneer je de rapporten leest als onderdeel van de statenrapportageprocedure?

Er valt niet echt één prominent mensenrechtenprobleem aan te wijzen naar aanleiding van die procedure. Elk jaar moeten de verdragsstaten over een andere set ESH-bepalingen rapporteren. De rapporten behandelen wij vervolgens in subcommissies. Door deze taakverdeling zien wij als leden niet alle mogelijke knelpunten die zich voor kunnen doen bij de naleving van de ESH-bepalingen. Bovendien kunnen wij als leden niet altijd goed potentiële mensenrechtenproblemen analyseren en schendingen vaststellen omdat verdragsstaten soms gebrekkige of zelfs geen informatie aanleveren.⁵ Wij zijn dan afhankelijk van de informatie die door derde partijen wordt aangeleverd en, voor zover praktisch mogelijk, eigen onderzoek.⁶ Meer in het algemeen zijn wij echter bezorgd dat sociale rechten niet altijd afdoende gewaarborgd worden of zelfs dat het beschermingsniveau van sociale rechten wordt verlaagd.

Welke collectieve klacht staat je het meest bij, en waarom?

In januari 2024 hebben wij over een collectieve klacht gestemd over de ontoereikende toepassing van het recht op staking (artikel 6 lid 4 ESH) in Nederland. Deze zaak werd aanhangig gemaakt door de *European Trade Union Confederation* (ETUC), FNV en CNV.⁷ De klacht was tweeledig. Ten eerste meenden ETUC, FNV en CNV dat het door de Hoge Raad vastgestelde beoordelingskader om te bepalen of een collectieve actie beperkt mag worden te ruim is omdat dat kader niet geheel conform artikel 6 lid 4 en artikel G ESH is vastgesteld. Ten tweede stelden de klagende partijen dat de wijze waarop het door de Hoge Raad vastgestelde beoordelingskader in de lagere rechtspraak wordt toegepast verder gaat dan wat volgens artikel G ESH zou zijn toegestaan. Volgens de klagende partijen ontbreekt een stabiel en voorzienbaar beoordelingskader dat voldoende bescherming biedt.

Een aantal aspecten van deze zaak vond ik opmerkelijk. Allereerst het feit dat je als lid van het ECSR met andere bril naar je eigen rechtssysteem gaat kijken om te beoordelen in hoeverre

4 Enkel reiskosten, een vaste vergoeding per zittingsdag en bijbehorende voorbereidingstijd en vaste vergoedingen per zittingsdag worden bekostigd door de Raad van Europa.

5 Wij concluderen hier dan ook vaak een schending van art. 21 Part IV of the 1961 Charter as amended by Protocol amending the European Social Charter, Turin, 21.X.1991, ETS No. 142.

6 Niet altijd zijn wij de taal machtig van het betreffende land en niet in alle gevallen hebben wij toegang tot de juiste bronnen.

7 Klacht nr. 201/2021.

de klachten gegrond zijn. Dat doe je als onafhankelijk en onpartijdig lid. Om dat te waarborgen zal ik zelf nooit rapporteur (kunnen) zijn van een klacht die tegen de Nederlandse Staat is ingediend. In dat opzicht wijkt onze werkwijze af van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en die in ons nationale rechtssysteem. Dat neemt niet weg dat je met de kennis die je hebt wellicht extra kritisch naar alle argumenten die partijen aan hebben gedragen gaat kijken en dus binnen de grenzen van de procedure kunt bijdragen aan de kwaliteit van het oordeel. Ook de plenaire discussies over deze zaak vond ik verhelderend. Voor mij is het heel gewoon dat sinds het baanbrekende *NS*-arrest van de Hoge Raad artikel 6 lid 4 ESH rechtstreeks doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde.⁸ Daarmee zijn wij het enige land dat, omwille van een grondwettelijk erkend stakingsrecht, rechtstreeks beroep op het ESH toestaat.

Nederland heeft het Herziane Europees Sociaal Handvest geratificeerd en bovendien alle bepalingen in Deel II geaccepteerd op één na.⁹ Daarnaast heeft Nederland de collectieve klachtenprocedure geaccepteerd. Op het niveau van ratificaties stelt Nederland zich dus welwillend op. Geldt dat ook voor het opvolgen van de bevindingen van het ECSR als onderdeel van de statenrapportage- en de collectieve klachtenprocedure?

Over het algemeen stelt de Nederlandse Staat zich welwillend op. Ik noem twee recentere voorbeelden waaruit echter blijkt dat die welwillendheid soms ver te zoeken is.

Het eerste voorbeeld betreft de conclusie van het ECSR in 2021 dat Nederland geen wetgeving kent die leeftijdsdiscriminatie buiten werkgelegenheid verbiedt. Het ECSR vond dit in strijd met artikel 23 ESH. Naar aanleiding daarvan verwees de vertegenwoordiger van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) onder andere naar artikel 1 Gw dat discriminatie op elke grond verbiedt en de Wet gelijke behandeling die leeftijdsdiscriminatie op grond van leeftijd bij de arbeid expliciet verbiedt. Ook noemde de vertegenwoordiger dat er maatregelen zijn genomen om de positie van ouderen in de maatschappij te versterken en dat Nederland in dezelfde positie verkeert als Denemarken en Malta.¹⁰ Wat betreft dat laatste punt reageerde een vertegenwoordiger van ETUC dat er in Denemarken en Malta destijds wetgeving in de maak was op het gebied van leeftijdsdiscriminatie buiten werkgelegenheid, maar dat dit niet voor Nederland gold. Tot op heden bestaat er in Nederland geen wet die leeftijdsdiscriminatie buiten werkgelegenheid reguleert.¹¹

Het tweede voorbeeld heeft ook betrekking op leeftijdsdiscriminatie. In 2020 concludeerde het ECSR dat Nederland artikel 24 ESH schond, omdat de beëindiging van het dienstverband op de enkele grond dat de betrokkene de wettelijk toegestane pensioengerechtigde leeftijd had bereikt niet redelijkerwijs gerechtvaardigd kon worden. In dit verband verwees de vertegenwoordiger van het ministerie van SZW naar de implementatie van Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep in de Wet gelijke behande-

8 HR 30 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9402, *NJ* 1986, 688 m.nt. P.A. Stein, *TAR* m.nt. A.P.C.M. Jaspers, *RvdW* 1986, 120.

9 Art. 19, lid 12: 'voor zover uitvoerbaar, het onderwijzen van de moedertaal van de migrerende werknemer aan de kinderen van de migrerende werknemer te bevorderen en te vergemakkelijken.'

10 GC(2023)14, Straatsburg 25 april 2023, p. 106-108.

11 Dat was wellicht anders geweest wanneer het Europese Commissie voorstel voor een Richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid het had gehaald. COM(2008) 426.

ling op grond van leeftijd bij de arbeid.¹² Omdat het hier gaat om de implementatie van een EU-richtlijn, vond de vertegenwoordiger dat het Nederlands recht wel degelijk in overeenstemming is met artikel 24 ESH. De situatie is dan ook tot op heden nog niet in lijn gebracht met artikel 24 ESH. Er bestaat dan ook een zekere spanning tussen de EU-richtlijn op het gebied van leeftijdsdiscriminatie en artikel 24 ESH. Interessant is vervolgens te lezen dat verschillende regeringsvertegenwoordigers en de voorzitter van het *Governmental Committee* van mening waren dat verdere verduidelijking nodig was. Zij wilden in het bijzonder weten wanneer een ontslag moet worden gerechtvaardigd en wanneer de enige rechtvaardiging de leeftijd van een werknemer kan zijn volgens het Nederlands recht. Daarom nodigde het *Governmental Committee* de Nederlandse autoriteiten uit om samen met het secretariaat de situatie te beoordelen en uitgebreide informatie te verstrekken.

Kortom, de welwillendheid van de Nederlandse Staat uit zich in het niet meteen handelen om een vastgestelde schending van een of meer ESH-bepalingen ongedaan te maken. Ter rechtvaardiging doet Nederland soms een beroep op het EU-recht dat op onderdelen afwijkt van het ESH. Of Nederland wijst erop dat andere verdragsstaten zich ook niet conformeren aan het ESH. Vanuit het perspectief van de Nederlandse Staat vind ik de reactie deels wel begrijpelijk, maar als lid van het ECSR is mij het er om te doen dat ook Nederland voldoet aan de verplichtingen waaraan het zich als Verdragsstaat heeft gecommitteerd.

Sinds 2014 is getracht het ESH een nieuwe impuls te geven onder de noemer van 'het Turijnproces'. Welke hervormingen zijn van bijzonder belang voor de bescherming van de sociale rechten in Europa?

Het klopt dat het Turijnproces dat startte in 2014 op een *High-Level Conference on the European Social Charter* een impuls heeft gegeven aan het ESH. Sociale rechten zijn opnieuw op de agenda gezet om verdragsstaten ertoe aan te zetten meer werk te maken van het ESH. Op 7 oktober 2021 heeft het Comité van Ministers ook een ad hoc werkgroep in het leven geroepen met als doel het ESH-systeem te verbeteren (GT-CHARTÉ). Dit heeft geresulteerd in een rapport waarin voorstellen worden samengevat. Het Comité van Ministers keurde dat rapport goed tijdens een ministeriële zitting in Turijn in mei 2022.¹³ Drie voorstellen stonden centraal.

Ten eerste moest de efficiëntie en het effect van de statenrapportageprocedure in het kader van het ESH worden verbeterd, terwijl tegelijkertijd de rapportagelast voor de lidstaten moest worden verminderd. In dit verband is de mogelijkheid in het leven geroepen *ad hoc*-rapporten te schrijven. Zoals gezegd, maken deze rapporten het mogelijk om nieuwe of kritieke kwesties met een brede reikwijdte of een pan-Europese dimensie te onderzoeken. Maar bij dit soort *ad hoc*-rapporten mag het ECSR niet beoordelen of de nationale wetgeving en praktijk van de verdragsstaten vanuit juridisch oogpunt in overeenstemming is met de verplichtingen uit het ESH. Kortom, er worden geen conclusies getrokken ten aanzien van afzonderlijke verdragsstaten.

Ten tweede geldt ten aanzien van de *follow-up*-procedures die samenhangen met de statenrapportageverplichting dat de invloed daarvan vergroot wordt door een toekomst- en actiegerichte aanpak. Aanbevelingen van het *Governmental Committee* dienen dan ook een constructieve en niet-oordelende toon te hebben. Het uitgangspunt is een rechtstreekse en constructieve dialoog, die de vorm kan aannemen van verzoeken om informatie, briefwisselingen of zelfs bijeenkomsten

12 GC(2022)15rev, Straatsburg 6 juli 2022, p. 118-120.

13 CM(2022)67 def.

of landenbezoeken. Aanhoudende non-conformiteit kan aanleiding zijn voor het aannemen van stappenplannen, strategieën of actieplannen.

Tenslotte zijn er ten aanzien van de collectieve klachtenprocedure geen ingrijpende wijzigingen voorgesteld. Het ECSR wordt echter wel aangemoedigd om de ontvankelijkheidseisen strikt(er) toe te gaan passen. In dat kader wordt het ECSR verzocht om de criteria die het hanteert te publiceren ter vergroting van de rechtszekerheid en voorspelbaarheid van de procedure voor de betrokken staten en andere actoren.

Kijkend naar de drie voorstellen biedt het analyseren van de *ad hoc*-rapporten die de Verdragsstaten aanleveren het ECSR de kans om maatschappelijk relevante onderwerpen te agenderen en op hoofdlijnen richtingen aan te geven die wij van belang achten voor de ontwikkeling en naleving van sociale rechten. Dat neemt niet weg dat de statenrapportageverplichting en de collectieve klachtenprocedure belangrijke ankers zijn voor het ESH-monitoringsysteem.

Wij zien enkele positieve ontwikkelingen op het vlak van het ESH: het Comité van Ministers heeft het aannemen van aanbevelingen als onderdeel van beide monitoringprocedures nieuw leven in geblazen, in de Verklaring van Reykjavík herbevestigen de Raad van Europa-staten hun 'full commitment to the protection and implementation of social rights as guaranteed by the European Social Charter system' en het systeem heeft een flinke financiële impuls gekregen. Daarbovenop heeft er van 3 tot 4 juli een High-Level Conference on the European Social Charter plaatsgevonden in Vilnius. Is de toekomst van het ESH-systeem rooskleurig?

Rooskleurig wellicht niet, maar zoals de President van het ECSR onlangs schreef: "The "unloved distant cousin" is now also being embraced by the CoE at the highest political level."¹⁴ Als lid van het ECSR kan ik dit statement wel onderschrijven. Er hebben zich allerlei ontwikkelingen – intern en extern – voorgedaan die eraan hebben bijgedragen dat het ECSR en onze werkzaamheden zichtbaarder zijn geworden waardoor sociale rechten nu vaker en meer dan ooit op de agenda staan binnen (de landen van) de Raad van Europa.

Uit de Verklaring van Reykjavík van 16-17 mei 2023 volgt, vrij summier, dat sociale rechtvaardigheid van cruciaal belang is voor democratische stabiliteit en veiligheid. Omdat deze verklaring ziet op alle Verdragsstaten van de Raad van Europa hebben de ESH-Verdragsstaten hun volledige inzet voor de bescherming en tenuitvoerlegging van sociale rechten zoals gewaarborgd door het ESH bevestigd.¹⁵ Reykjavík kan als een *warming-up* worden gezien voor de Verklaring van Vilnius van 3-4 juli 2024, die samenvalt met de vijftiende verjaardag van de inwerking-treding van het herziene ESH en de vijfenzeventigste verjaardag van de Raad van Europa. In Vilnius ging men een stap verder dan in Reykjavík.¹⁶

Uit de Vilnius Verklaring blijkt dat de verdragsstaten het belang van een robuust en responsief kader voor sociale rechten in Europa onderkennen, zij hun toezeggingen voor het respecteren,

14 A. Nolan, 'European Social Charter: more relevant than ever', www.socialeurope.eu/european-social-charter-more-relevant-than-ever, 20 juni 2024.

15 Reykjavík Declaration: United around our values, Reykjavík Summit, 4th Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe, 16-17 May 2023, <https://rm.coe.int/4th-summit-of-heads-of-state-and-government-of-the-council-of-europe/1680ab40c1>.

16 Vilnius Declaration, High-Level Conference on the European Social Charter 'a step by member States to take further commitments under the Charter' 3-4 July 2024, Vilnius, Litouwen (zie: <https://rm.coe.int/en-vilnius-declaration/1680b0dcf3>).

beschermen en implementeren van sociale rechten geleidelijk verhogen en het ECSR uitnodigen om bestaande bepalingen van het ESH af te stemmen op nieuwe en opkomende uitdagingen op het gebied van sociaal beleid. Dit onderstreept het belang van sociale rechten en dat daarvoor een voortdurende inzet nodig is van diverse daarbij betrokken partijen. Vilnius geeft dus sociale rechten in Europa zeker een boost. Niettemin is van belang dat de aandacht blijvend gevestigd wordt op sociale rechten, zeker gezien de huidige maatschappelijke ontwikkelingen. Dat is zeker geen sinecure, maar dat Moldavië in Vilnius heeft aangegeven in 2026, als voorzitter van het Comité van Ministers, de volgende conferentie te willen organiseren betekent dat sociale rechten niet al te snel in vergetelheid zullen raken. In de tussentijd is het afwachten in hoeverre deze mooie intenties ook daadwerkelijk omgezet worden.

Als jij één facet van het ESH-systeem zou mogen veranderen, wat zou dat dan zijn?

Het aantal leden van het ECSR ophogen. Wij zijn nu met vijftien leden en hebben een fantastisch secretariaat dat enorm veel ondersteunend en voorbereidend werk verzet. Dat neemt niet weg dat wij als leden onbezoldigd werk in deeltijd verrichten, terwijl de werkzaamheden enkel toenemen.

Naast expert voor het ECSR ben je ook raadsheer-plaatsvervanger bij het gerechtshof van Amsterdam. Zijn er overeenkomsten tussen het beoordelen van collectieve klachten in Straatsburg en het doorhakken van juridische knopen in Amsterdam? Spelen mensenrechten in de door jou behandelde zaken in Amsterdam een belangrijke rol?

Anders dan het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht zoals bijvoorbeeld wordt beschermd door artikel 47 EU-Handvest en artikel 6 EVRM (nog) niet. Dat heeft enerzijds te maken met het soort zaken die worden voorgelegd in hoger beroep. Anderzijds zijn veel 'arbeidsrechtelijke mensenrechten' neergelegd in arbeidswetten en als zodanig niet altijd als mensenrecht zichtbaar.

Hoe zie jij de rol van sociale (grond)rechten in de Nederlandse rechtspraak?

Ik denk dat sociale rechten een belangrijke rol vervullen, maar je ziet dit nog niet altijd expliciet terug in de rechtspraak. Terwijl rechters bijvoorbeeld wel degelijk het EU-(arbeids)recht toepassen, is dit voor wat betreft het ESH en andere internationale verdragen nog niet altijd structureel zo. Dat kan onder meer liggen aan de onbekendheid met (internationale) sociale rechten bij rechters of de tijdsdruk waar rechters mee te maken hebben waardoor er wellicht niet altijd genoeg tijd is om grondig onderzoek te verrichten. Maar ook voor advocaten is hier nog winst te behalen, terwijl vakbonden wel bewust gebruikmaken van en dus een beroep doen op sociale rechten.

In juli 2022 kwam het thans demissionaire kabinet met een voorstel om gespreide constitutionele toetsing in te voeren om de rechtsbescherming te verbeteren, de maatschappelijke betekenis van de Grondwet te

versterken en de rechtsstaat te verstevigen.¹⁷ Als het aan het kabinet ligt, worden sociale grondrechten uitgesloten van constitutionele toetsing. Ter rechtvaardiging noemt het kabinet dat deze grondrechten overheidsingrijpen verlangen en zich aldus moeilijker zouden laten beoordelen door de rechter. Wat vind jij van de voorgenomen uitsluiting en de gebezigde redenering?

Volgens mij houdt de gebezigde redenering het onderscheid tussen de ‘klassieke’ vrijheidsrechten en de sociale grondrechten in stand, terwijl de Hoofdpijnenbrief constitutionele toetsing zelf onderkent dat er geen scherp onderscheid te maken valt tussen beide. Uitsluiting van sociale grondrechten van constitutionele toetsing lijkt bovendien de classificatie van sociale grondrechten als tweede generatie rechten in stand te houden. Die classificatie was echter enkel bedoeld om de stadia waarin rechten binnen de VN zich hadden ontwikkeld aan te duiden, niet om sociale grondrechten als tweederangs rechten neer te zetten.¹⁸ Bovendien strookt de redenering niet met allerlei internationaal- en EU-rechtelijke verplichtingen en ontwikkelingen. Dat neemt niet weg dat ik vind dat er fundamenteel nagedacht moet worden over hoe toetsing aan sociale grondrechten eruit kan zien, waarbij in kaart wordt gebracht welke mogelijke gevolgen dit met zich meebrengt. Dat kan duidelijkheid geven en onzekerheid wegnemen. Echter rechtvaardigt de gebezigde redenering geenszins de uitsluiting van sociale rechten bij constitutionele toetsing.

Op EU-niveau lijken sociale (grond)rechten eveneens de wind in de zeilen te hebben, vooral sinds de plechtige proclamatie van de ‘Europese pijler van sociale rechten’ door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in 2017.¹⁹ Wat merk jij daar van? Is dit meer dan een papieren werkelijkheid?

De pijler zelf is niet bindend, al worden daarin wel veel sociale rechten genoemd die elders op EU-niveau al zijn gereguleerd. Ik denk dat de belangrijkste bijdrage van deze pijler erin bestaat dat het belang van sociale rechten wordt onderstreept en dat tegelijkertijd – in een document – inzichtelijk wordt gemaakt dat wij binnen de EU al heel veel sociale rechten kennen. Daarmee vergroot je de bewustwording ten aanzien van sociale rechten en de daaruit voortvloeiende verplichtingen. Om een voorbeeld te noemen: de door de Raad van de Europese Unie op 8 maart 2024 aangenomen Richtlijn betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk verwijst expliciet naar een aantal beginselen uit de pijler.²⁰ Als zodanig kan de pijler als een belangrijk referentiekader worden beschouwd voor het aannemen van nieuwe EU-regelgeving.

17 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Rechtsbescherming van 1 juli 2022, www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/01/kamerbrief-over-hoofdpijnen-constitutionele-toetsing.

18 Zie hierover M. Kullmann, ‘Een heroriëntatie op sociale grondrechten’, TRA 2024/44.

19 Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten van het Europees parlement, Raad en Europese Commissie (EU) 2017/C 428/09, PbEU 2017 L. 10.

20 In de preambule wordt verwezen naar beginsel nr. 5 waar het gaat over de atypische of flexibele werkkenden, beginsel nr. 7 dat ziet op transparantie omtrent arbeidsvoorwaarden en ontslagbescherming alsmede recht op toegang tot een systeem van geschillenbeslechting alsmede schadevergoeding en beginsel nr. 10 dat gaat over de bescherming van de gezondheid en veiligheid op het werk.

Het European Centre of Expertise in the field of employment and labour market policies is voor ons, en ook op het internet, enigszins in nevelen gehuld. Jij bent daar nationaal expert. Wat houdt die rol precies in?

Mijn rol is onder andere het bijstaan van de Europese Commissie die erop toeziet dat het EU-recht in alle lidstaten correct wordt toegepast. De experts helpen de Europese Commissie om te anticiperen op problemen die zich zouden kunnen voordoen bij de toepassing van EU-richtlijnen en de bij de implementatie van uitspraken van het Hof van Justitie EU. Een andere taak is het verbeteren van bewustwording en het aanmoedigen van het publieke debat over actuele kwesties die van belang zijn voor het arbeidsrecht en de arbeidswetgeving van de EU.

Bij het doen van onderzoek als hoogleraar Sociaal Recht naar de toekomst van het arbeidsrecht zullen vast ook de mensenrechten om de hoek komen kijken. Kan je daar meer over vertellen?

Veel rechten die wij in ons arbeids- en socialezekerheidsrecht kennen zijn (ook) mensenrechten, dat wil zeggen zij vinden hun oorsprong in mensenrechten of zijn vertaald naar mensenrechten. Zo bezien heb ik er dagelijks mee te maken. Los daarvan spelen mensenrechten een steeds belangrijkere rol in mijn werk. Denk bijvoorbeeld aan algoritmische besluitvorming als iemand solliciteert. In dat verband spelen vragen rondom non-discriminatie, persoonsgegevens en privacy een belangrijke rol. Het zijn allemaal mensenrechten die voor een groot deel ook zijn neergelegd in EU- en nationale regelgeving. Een mensenrechtelijk perspectief heeft echter een belangrijke meerwaarde. Mensenrechten kennen veelal een veel ruimere personele werkingssfeer waardoor deze rechten op een grote groep mensen van toepassing zijn. Maar ook materieelrechtelijk kunnen mensenrechten ruimer zijn dan ons nationale arbeids- en socialezekerheidsrecht.

JAARVERSLAG VERENIGING NJCM 2023

DOI | 10.54194/NTM.19672

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

Inhoudsopgave

- 1 Voorwoord
- 2 International Commission of Jurists
- 3 Het NJCM
 - 3.1 Organisatie NJCM
 - Vereniging NJCM
 - Algemene Ledenvergadering
 - Bestuur
 - Werkgroepen en Gecommitteerden
 - Raad van Advies
 - 3.2 Pro Bono Connect
 - Personeel
 - Werkzaamheden
 - Deelnemende kantoren
 - Evaluatie, Projectraad en Vorderingen
 - Adviesraad
 - 3.3 Voormalig NJCM-Project: PILP
 - PILP en NJCM in 2023
 - Governance en Contact
- 4 Activiteiten
 - 4.1 Brieven en commentaren
 - 4.2 Rapportages door werkgroepen
 - 3.3 Seminars
 - 3.4 Legal Observers
 - 3.5 Thoolen NJCM-Scriptieprijs
 - 3.6 Andere activiteiten, onder meer:
 - 3.7 Website, sociale media. Nieuwsbrief
 - Website
 - Nieuwsbrief
 - Sociale Media
- 5 Werkgroepen
 - Werkgroep Europees Recht
 - Werkgroep Jeugdrecht

- Werkgroep Mensenrechten en Bedrijfsleven
- Werkgroep Staats- en Bestuursrecht
- Werkgroep Strafrecht
- Werkgroep Verdragsrapportages
- Werkgroep Vreemdelingenrecht
- 6 Stichting NJCM-Boekerij
 - De Stichting
 - Het NTM
 - Open Access
 - Vergoedingen
 - Abonnees van de Stichting Boekerij
 - Bestuur
- 7 Stichting Vrienden NJCM
- 8 Samenwerking en derden
 - 8.1 Breed Mensenrechten Overleg
 - Activiteiten BMO
 - Leden en Waarnemers
 - BMO-NL
 - 8.2 Platform Mensenrechteneducatie
 - 8.3 Samenwerking bij Rapportages
 - 8.4 Civil Liberties Union for Europe (Liberties)
 - 8.5 Commissie-Meijers
- 9 Vooruitblik op 2024

1 Voorwoord

Beste leden en betrokkenen,

Het is met genoegen dat ik u het jaarverslag van het NJCM over 2023 voorleg, waarin we terugblikken op een jaar vol veranderingen en nieuwe uitdagingen. Een hoogtepunt was ongetwijfeld de overwinning in de zaak tegen etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee aan het begin van het jaar. Deze mijlpaal onderstreept het belang van ons voortdurende streven naar gelijkheid en non-discriminatie. Ook hebben we gedurende het jaar de zaak Recht op Water nauwlettend gevolgd, waarbij het hoger beroep richting het einde van het jaar diende. Deze zaak is van cruciaal belang voor het waarborgen van toegang tot essentiële voorzieningen voor iedereen.

Onze werkgroepen hebben belangrijke brieven en commentaren opgesteld, onder meer over de behandeling van jongeren in jeugdinrichtingen, het belang van een humaan gezinsherenigingsbeleid en advies over de plaatsing van transgedetineerden. Daarnaast hebben we actief bijgedragen aan de werkzaamheden van de Staatscommissie Rechtsstaat en een rapportage met onze voornaamste overwegingen met betrekking tot economische, sociale en culturele rechten in Nederland ingediend bij het VN-Comité Economische, Sociale en Culturele Rechten.

Voor de organisatie was het een roerig jaar. Het jaar 2023 bracht enkele belangrijke verschuivingen in ons personeelsbestand met zich mee. Zo namen we afscheid van onze voormalige uitvoerend directeur, wat leidde tot de aanstelling van interim-directeur Nienke Vermeulen die enkele maanden met grote toewijding heeft gewerkt. Onder haar leiderschap slaagden we erin om twee nieuwe medewerkers aan te nemen, waarvan er één nog steeds actief is bij het NJCM als Coördinator van het NJCM Bureau.

Daarnaast hebben we dit jaar afscheid genomen van Public Interest Litigation Project (PILP) binnen onze organisatie. PILP is in de afgelopen jaren enorm gegroeid en is in juli zelfstandig geworden. We zijn bij het NJCM bijzonder trots op alles wat we samen met PILP hebben bereikt en kijken uit naar hun verdere successen in de toekomst. Hoewel we nu gescheiden wegen bewandelen, hebben we afgesproken om een warme samenwerking te blijven onderhouden. Bovendien zijn we nog steeds eiser in de zaak Recht op Water, waarin PILP een van de vertegenwoordigende advocatenbureaus is. De uitspraak van deze zaak is in maart 2024 gepubliceerd, en de ontwikkelingen zullen worden besproken in het jaarverslag van 2024.

Als laatste zijn er ook veranderingen geweest in ons bestuur. We hebben afscheid genomen van Monique Steijns, die jarenlang met grote expertise, inzicht en passie het voorzitterschap heeft vervuld. We bedanken Monique hartelijk voor haar inzet en zullen haar missen. Gelukkig blijft zij als lid van de vereniging zich inzetten voor mensenrechten in binnen- en buitenland. Tegelijkertijd is ons bestuur in 2023 aanzienlijk uitgebreid, waarover u meer kunt lezen in dit jaarplan.

Ondanks de uitdagingen heeft het NJCM in 2023 laten zien dat het een belangrijke rol speelt in het bevorderen en beschermen van mensenrechten in Nederland. We kijken uit naar verdere vooruitgang en blijven ons inzetten voor een rechtvaardige en inclusieve samenleving voor

iedereen. Voor 2024 streven we naar stabiliteit en continuïteit, en kijken we ernaar uit om weer op volle kracht aan de slag te gaan met onze kerntaken.

Namens het NJCM-bestuur,
Met vriendelijke groet,
Kavita Hira
30 mei 2024

2 International Commission of Jurists

Sinds 1976 is het NJCM als ‘nationale sectie’ verbonden aan de International Commission of Jurists (ICJ) in Genève. De ICJ zet zich wereldwijd in voor de versterking van de rechtsstaat, regionale en internationale mensenrechtenstructuren en de naleving van mensenrechten. Het NJCM is voor zijn beleid en strategie onafhankelijk van de ICJ. Het streven is om regelmatig samen te werken op Europees- en internationaalrechtelijke thema’s.

In 2023 zijn er geen gezamenlijke activiteiten geweest met het ICJ, maar er is wel regelmatig contact geweest tussen medewerkers van het ICJ en het NJCM-bureau en -bestuur. Er zijn gesprekken gaande voor projecten in 2024 en wij zullen hier verder op in gaan in het jaarverslag van 2024.

3 Het NJCM

3.1 Organisatie NJCM

Vereniging NJCM

De NJCM-organisatie bestaat uit een vereniging die verschillende activiteiten organiseert en twee stichtingen: de Stichting NJCM-Boekerij die onder andere het NTM publiceert, en de Stichting Vrienden van het NJCM, voor donaties. Binnen de vereniging is er ook het langlopende project Pro Bono Connect, dat ngo’s met juridische vragen koppelt aan advocaten die gratis juridisch advies bieden, gestart in 2016. Dit project ontvangt externe financiering.

Tot en met 30 juni 2023 was ook het PILP onderdeel van het NJCM. Zij zijn per 1 juli verder gegaan als zelfstandige stichting.

De organisatie blijft sterk afhankelijk van de betrokkenheid en inzet van haar actieve leden. Deze vrijwilligers zetten hun kennis, tijd en enthousiasme in binnen het bestuur, de werkgroepen, voor PILP-NJCM-dossiers en specifieke acties.

Het NJCM beschikt over een professioneel bureau met een administratief medewerker en jurist (per 1 januari 2024 ‘coördinator’). Ook was er van 1 mei tot en met 31 oktober een junior jurist werkzaam bij het NJCM. Bij PBC waren eind 2023 twee werknemers en een stagiair in dienst. Daarnaast waren er tot en met 30 juni 2023 vijf medewerkers van PILP aan het NJCM verbonden.

Medewerkers

Bureau:

- C.H.M. (Toos) Verhaar, administratief medewerker;
- T. (Tessa) Assies, sinds 1 mei 2023 jurist;
- mr. P. (Pita) Klaassen, vanaf 1 mei tot en met 31 oktober 2023 junior jurist.

PBC:

- V.M. (Veronika) Pišorn, interim hoofd PBC;
- N.C.O. (Nina) Hadeed, tot en met september 2023 project medewerker;
- G.M. (Gerjanne) Leeuwis, vanaf september 2023 project medewerker;
- A.M. (Anne) Verberne, van september tot en met december 2023 stagiair.

PILP:

- mr. J. (Jelle) Klaas, *litigation* director en advocaat in dienstbetrekking bij PILP;
- mr. M.B. (Merel) Hendrickx, medewerker en advocaat in dienstbetrekking bij PILP;
- mr. R. (Rosa) Beets, medewerker en advocaat in dienstbetrekking bij PILP;
- mr. L. (Laura) Wennekes, coördinator operationele zaken;
- mr. dr. N. (Nawal) Mustafa, juridisch adviseur;
- N. (Nadia) Bosma, project assistent.

Algemene Ledenvergadering

Op donderdag 1 juni 2023 vond de Algemene Ledenvergadering van de Vereniging NJCM plaats. Het jaarverslag van 2022, opgesteld door de interim-directeur, werd geprezen en unaniem vastgesteld. Nieuwe bestuursleden werden voorgesteld en een aantal vragen omtrent werving en portfeuilleverdeling werden beantwoord. De activiteiten en mogelijke veranderingen binnen de Stichting NJCM-Boekerij werden toegelicht door de penningmeester. Financiële zorgen werden geuit, vooral met betrekking tot de reserves. fondsen- en ledenwerving werden als mogelijke oplossingen besproken. De begroting voor 2023 werd vastgesteld. De kascommissie adviseerde een visie op duurzame inkomsten te ontwikkelen. Plannen voor het 50-jarig lustrum in 2024 werden besproken, evenals mogelijke bijdragen aan onderzoek naar de impact van data-gedreven technologieën. De vergadering werd afgesloten na het delen van suggesties en adviezen voor de toekomst van het NJCM.

Het volledige verslag van de ALV kan worden gelezen in *NJCM-Bulletin* 2023, p. 305-329 of kan worden opgevraagd bij het bureau.

Bestuur

Zoals gezegd is het NJCM-bestuur gegroeid in 2023. In het eerste half jaar hebben wij Kavita Hira, Olivia den Hollander en Sabine Park mogen verwelkomen binnen het bestuur. In december 2023 werden er naar aanleiding van een uitgezette vacature nog twee nieuwe bestuursleden verwelkomt: Dr. Mr. Pui Chi Lai en Javid Aloritz. Zij zullen per 1 januari 2024 hun taken oppakken. We zijn erg blij met de nieuwe aanwinsten en kijken uit naar 2024 met een versterkt

bestuur. Aan het einde van 2023 namen wij afscheid van voorzitter Monique Steijns. Wij danken haar nogmaals hartelijk voor haar inzet. Per 2024 is Kavita Hira de nieuwe voorzitter.

Bestuur in 2023:

- mr. J.M. (Monique) Steijns, voorzitter;
- mr. D. (Daun) Hwang, secretaries/vicevoorzitter;
- drs. V. (Vincent) Grandia, penningmeester;
- mr. D.J. (Kavita) Hira, algemeen bestuurslid;
- mr. drs. I.O. (Olivia) den Hollander, algemeen bestuurslid;
- mr. drs. T.S. (Sabine) Park, algemeen bestuurslid.

Werkgroepen en Gecommitteerden

– Europees Recht

De werkgroep Europees Recht onderzoekt de impact van EU-wetgeving op de mensenrechten in Nederland, met een focus op kwesties zoals gegevensbescherming, mediavrijheid en discriminatie.

Voorzitter: Wolfgang Sakulin en Nikki Kok

Gecommitteerde: Rick Lawson, hoogleraar Europees recht, Universiteit Leiden

– Jeugdrecht:

De werkgroep Jeugdrecht zet zich in voor de rechten van minderjarigen, met bijzondere aandacht voor adoptierechten, jeugdzorg en het verbeteren van de rechtspositie van kwetsbare jongeren.

Voorzitter: Aysel Sabahoglu

Gecommitteerde: Goos Cardol, onderzoeker bij Zuyd University of Applied Sciences

– Staats- en Bestuursrecht:

De Staats- en Bestuursrecht werkgroep richt zich op ontwikkelingen in wetgeving rondom overheidsbevoegdheden en burgerrechten, met een focus op inlichtingen en veiligheid, digitale rechten en democratische principes.

Voorzitter: Welmoed Roeten

Gecommitteerde: Michiel van Emmerik, universitair hoofddocent Staatsrecht aan de Radboud Universiteit

– Strafrecht:

De werkgroep Strafrecht bestrijdt misstanden in het strafrechtssysteem (zoals etnisch profileren en de toepassing van levenslange gevangenisstraffen) door middel van het creëren van bewustwording en het schrijven van juridische interventies.

Voorzitter: Mohamed Rafik

Gecommitteerde: Stijn Franken, advocaat en hoogleraar straf(proces)recht, Universiteit Utrecht

– Verdragsrapportages:

Deze werkgroep volgt de naleving van internationale mensenrechtenverdragen door Nederland en stelt alternatieve rapportages op voor VN-Comités, zoals die over economische, sociale en culturele rechten.

Voorzitter: Sofia van Dijk

Gecommitteerde: Marjolein van den Brink, universitair docent aan het Netherlands Institute of Human Rights (SIM), Universiteit Utrecht

– Vreemdelingenrecht:

De werkgroep Vreemdelingenrecht richt zich op het verbeteren van de positie van migranten, daarbij aandacht gevend aan de kwaliteit van asielopvang en gezinsherenigingsbeperkingen, en werkt aan rapportages en evaluaties om deze doelen te ondersteunen.

Voorzitters: Ralph Severijns, Machteld van Werven en Esther Diederer

Gecommitteerde: De werkgroep Vreemdelingenrecht had geen actieve gecommitteerde in 2023

– Mensenrechten en Bedrijfsleven:

De werkgroep Mensenrechten en Bedrijfsleven (MEB) houdt de ontwikkelingen in de gaten op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) en de naleving van de *UN Guiding Principles on Business & Human Rights*. De leden volgen nauwgezet wat de overheid, het bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties op dit terrein doen en reageren daarop. Deze werkgroep lag in 2023 grotendeels stil.

Voorzitter: Tara Scally

Gecommitteerde: Lucas Roorda, universitair docent bij de afdeling Internationaal en Europees Recht en onderzoeker bij het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (Ucall) van de Universiteit Utrecht

De activiteiten van de werkgroepen zijn per groep uitgewerkt in hoofdstuk 5.

Raad van Advies

De Raad van Advies was in 2023 als volgt samengesteld:

- mr. dr. Q.A.M. (Quirine) Eijkman
- mr. F. (Folkert) Jensma
- drs. D. (Dirk) Steen

3.2 Pro Bono Connect

Pro Bono Connect is al sinds 2016 bemiddelaar in Nederland tussen maatschappelijke organisaties (ngo's) die juridische hulp nodig hebben en advocatenkantoren die gratis juridisch advies willen verlenen. In 2024 zijn veertien van Nederlands grootste advocatenkantoren bij Pro Bono Connect aangesloten. Naast het bemiddelen van verzoeken tussen ngo's en advocaten, zet Pro Bono

Connect zich actief in voor de bevordering van pro bono werk als gereedschap voor maatschappelijke impact in Nederland. Het project heeft drie hoofddoelen:

- het versterken van de maatschappelijk middenveld;
- het inspireren van advocaten voor werk in het algemeen belang (pro bono publico), en;
- het vergroten van toegang tot het recht.

Personeel

Per januari 2023 is Veronika Pišorn aangesteld als interim Head Pro Bono Connect. In de eerste helft van het jaar werd het project ondersteund door Nina Hadeed. In de tweede helft van het jaar werd Gerjanne Leeuwis aangenomen als het tweede teamlid. Zij is nog steeds in dienst. Tussen september en december voerde stagiaire Anne Verberne een enquête uit onder ngo's over hun juridische hulpvragen, ervaring met pro bono diensten en diensten van Pro Bono Connect. Het team van Pro Bono Connect werkt op de Amsterdam Law Hub, een bruisende werkplek voor verschillende rechtswinkels en ngo's.

Werkzaamheden

Het koppelen van ngo's aan pro bono advocaten bleef ook in 2023 de kern. Verzoeken van initiatieven en organisaties uit het maatschappelijk middenveld worden in behandeling genomen als het verzoek of de verzoeker maatschappelijke impact en (de bescherming van) mensenrechten in brede zin nastreeft. De meerderheid van verzoeken valt onder het versterken van de organisaties op gebied van notarieel-, arbeids-, privacy-, en fiscaal recht. Een kleiner maar niet onbelangrijk aantal verzoeken houdt rechtstreeks verband met de kernmissie van de aanvragende organisatie: strategisch procederen, onderzoek of ander inhoudelijk advies.

Er zijn in totaal honderdveertig verzoeken ingediend, waarvan er zeventig verzoeken succesvol aan een van de deelnemende advocatenkantoren zijn gekoppeld. Van de binnengekomen verzoeken zijn er 42 niet bemiddeld. Deze verzoeken zijn voor het overgrote deel geweigerd met de reden dat ofwel het verzoek ofwel de verzoekende organisatie buiten de bemiddelingscriteria van Pro Bono Connect viel. Een aantal maatschappelijke organisaties reageerde niet meer na het indienen van het verzoek, een teken van ontoereikende capaciteit om een pro bono match goed te laten verlopen. Een klein aantal vonden elders bijstand. De overige verzoeken die Pro Bono Connect ontving kwamen van individuen (onder andere betreffende rechten van slachtoffers (zoals recht op hulp, recht op informatie, spreekrecht en vaak ook recht op een schadevergoeding), vluchtelingenrecht, woonrechten). Deze werden doorverwezen naar relevante rechtswinkels of organisaties.

Naast het bemiddelen van verzoeken, heeft Pro Bono Connect in 2023 ook diverse projecten en evenementen georganiseerd. Pro Bono Connect ontving werkbezoeken van jonge juristen van een Duitse rechtbank maar ook het globale juridische team van een grote mensenrechtenorganisatie. In juridische workshops voor ngo's deelden experts van deelnemende kantoren hun kennis via presentaties en Q&A sessies, waarbij ngo's met specifieke kennis of ervaring ook als sprekers uitgenodigd werden.

In juni werd er een juridische workshop (kennissessie) georganiseerd over 'Startups & Stichtingen', samen met de rechtswinkel 'Startups & Stichtingen, We are Stewards' (een organisatie voor de promotie en steun van het *steward ownership* model), en advocaten van deelnemende

kantoren. In dezelfde maand werd er een kennissessie georganiseerd samen met The Hague Humanity Hub over pro bono *Accessing free legal advice and services for non-profits*. Tijdens de European Pro Bono Week (november) werden er workshops gehouden over *Tax & Governance* en *Privacy*. De echte kracht van deze sessies was de uitwisseling tussen advocaten en ngo's onderling; van juridische kaders tot praktische ervaring. Het inspireert en versterkt.

Een andere vorm van uitwisseling is die binnen de Europese pro bono gemeenschap (andere *clearinghouses* en advocaten(kantoren) binnen Europa). Deze is voor Pro Bono Connect een onmisbare bron van kennis en een maatstaf voor eigen werk. In oktober heeft Pro Bono Connect een workshop verzorgd tijdens de PILNet Global Pro Bono Forum over de verhoudingen en samenwerking van verschillende stakeholders. *Clearinghouses* dienen het maatschappelijke middenveld en toegang tot het recht, met pro bono advocaten en hun kantoren als onmisbare partner. De sessie liet zien dat dit thema voor alle betrokkenen relevant is en belichtte de rol van een clearinghouse als betrouwbare tussenpersoon.

In november heeft Pro Bono Connect meegedaan aan de European Pro Bono Week. Dit is een Europa-breed evenement opgezet door PILNet en de European Pro Bono Alliance, een samenwerkingsverband van *clearinghouses* waar Pro Bono Connect onderdeel van uitmaakt, en de European Pro Bono Initiative, een samenwerkingsverband van kantoren. Deze week staat in het teken van het uitlichten en stimuleren van de pro bono cultuur. Pro Bono Connect organiseerde i) een ngo ronde tafel op *The Hague Humanity Hub* om input op te halen van de maatschappelijke sector, als bodem voor ons programma in 2024; ii) een technische uitwisseling tussen mensen die 'strategisch procederen' (onder andere PILP en Systemic Justice) en pro bono advocaten van verschillende kantoren over de samenwerking in strategische procedures; iii) een ronde tafel voor deelnemende kantoren. Vertegenwoordigers van Opora Foundation voor en door Oekraïense ontheemden in Nederland, en TRIUMPH Uganda (*The Robust Initiative for Promoting Human Rights*) voor de LHBTQ+ gemeenschap in Oeganda zorgden voor inzichten en inspiratie. Zij deelden hun ervaring als advocaten, mensenrechtenverdedigers en slachtoffers van mensenrechtenschendingen.

In 2023 heeft het onveranderd hoge aantal verzoeken vanuit de maatschappelijke sector en de bereidheid van pro bono advocaten om hun diensten gratis te bieden de noodzaak en nut van het Pro Bono Connect project opnieuw onderstreept. Dit werd verder bevestigd in overwegend positieve gesprekken met ngo's en advocaten tijdens de ngo-enquête, evaluatiegesprekken en ronde tafel met deelnemende kantoren. Hun overwegend positieve reacties en verschillende leermomenten door het jaar heen motiveren het Pro Bono Connect team en het NJCM om dit werk voort te zetten met nieuw momentum.

Deelnemende kantoren

Het jaar begon met afscheid van voormalige medewerkers, een nieuw team, en eindigde met wisselingen in deelnemende kantoren. Simmons & Simmons, BarentsKrans, Houthoff en Baker-Mackenzie besloten om hun pro-bono-activiteiten een andere invulling te geven. Norton Rose Fulbright is aangesloten als nieuwe deelnemende kantoor.

– Deelnemende kantoren in 2023:

AKD*, Baker McKenzie*, BarentsKrans, Bird & Bird, Clifford Chance*, CMS*, De Brauw Blackstone Westbroek*, DLA Piper*, Dentons, Houthoff*, HVG Law*, Linklaters*, Loyens & Loeff*, NautaDutilh*, Stibbe*, Van Benthem & Keulen.

* *Founding Members van Pro Bono Connect*

Evaluatie, Projectraad en Vorderingen

Veranderingen in de samenstelling van het projectteam en stakeholders leidde tot gesprekken op de achtergrond over verbeteringen voor een breed gedragen, duurzaam en effectief pro bono clearinghouse. De projectraad werd afgeschaft en vervangen door een bestuurslid van het NJCM als portefeuillehouder. Er werd een externe evaluatie uitgevoerd waaruit een aantal aanbevelingen voor het project binnen het NJCM ontstonden. Het NJCM-bestuur heeft er werk van gemaakt om ze te beoordelen en de meest bevorderende daarvan te implementeren. Dit gebeurde voornamelijk in de eerste helft van 2024 en deze vorderingen zullen daarom in het jaarverslag 2024 aan bod komen. Het project is sinds het begin telkens met ondersteuning van deelnemende kantoren verlengd met een nieuwe fase van drie jaar, waarbij 2024 is het laatste jaar van de huidige derde fase van het project.

Adviesraad

De samenstelling van de adviesraad met vertegenwoordigers van kantoren, ngo's, het NJCM en onafhankelijke experts veranderde ook. Er werd in begin 2024 nog afscheid genomen van de leden, en zijn er nieuwe leden benoemd. Leden vervullen hun functies op persoonlijke titel, en adviseren het Pro Bono Connect team over operationele en strategische zaken zoals bemiddelingscriteria, mandaat, bekendheid, alsmede bij complexe afwegingen in individuele zaken.

3.3 Voormalig NJCM-Project: PILP

In mei 2014 startte het NJCM met het PILP-NJCM-project om strategisch procederen voor mensenrechten in Nederland te verkennen. Dit initiatief bleek zeer succesvol, resulterend in tientallen geleide procedures, waaronder prominente zaken zoals SyRI en etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee.

Na nauw overleg tussen het NJCM-bestuur en de PILP-medewerkers is besloten om de PILP-activiteiten vanaf juli 2023 voort te zetten via een zelfstandige entiteit: Stichting PILP, een advocatenkantoor zonder winstoogmerk. Het belangrijkste doel van deze transitie is om aan de eisen van de Advocatenwet te voldoen en de groeiende omvang en professionaliteit van PILP beter te weerspiegelen. Desondanks zal de essentie van het werk en de werkwijze van PILP onveranderd blijven. De nauwe band tussen NJCM en PILP is behouden, en NJCM blijft betrokken bij verschillende PILP-procedures (bijvoorbeeld de Zaak Recht op Water). Tevens draagt het NJCM een vertegenwoordiger voor bij de Raad van Toezicht van Stichting PILP.

We kijken uit naar verdere samenwerking met dit bijzondere advocatenbureau, hoewel we natuurlijk hopen dat hun diensten in de toekomst steeds minder nodig zullen zijn door verbeteringen in de mensenrechtensituatie in Nederland.

– PILP en NJCM in 2023

In het eerste halfjaar van 2023 was PILP nog onderdeel van het NJCM. Zoals voorgaande jaren had PILP een eigen structuur, eigen financiers en een aparte financiële administratie. De medewerkers van PILP adviseerden over strategische rechtszaken en coördineerden en voerden deze uit in het publieke belang, waarbij de Vereniging NJCM soms als mede-eiser optrad. De zaken werden gevoerd door de advocaten in dienstbetrekking, vaak in samenwerking met andere advocaten die via Pro Bono Connect of andere connecties vrijwillig aan het dossier werkten. In 2023 stonden de zaak *Etnisch Profileren* en de zaak *Recht op Water* centraal.

Zaak Etnisch Profileren

In een baanbrekende uitspraak oordeelde het gerechtshof in februari dat de Koninklijke Marechaussee (KMar) bij grenscontroles een vorm van rassendiscriminatie toepast en verbodde deze werkwijze. De zaak, aangespannen door twee burgers samen met Amnesty International, Controle Alt Delete, RADAR en NJCM, werd ondersteund door advocaten van PILP en Houthoff. Het hof bepaalde dat de KMar haar werkwijze per direct moet aanpassen, wat een belangrijke stap is in de strijd tegen etnisch profileren en discriminatie door overheidsinstanties. De uitspraak onderstreepte de ernstige gevolgen van etnisch profileren, zoals stigmatisering en gevoelens van uitsluiting, en erkent de gezamenlijke inspanningen van de coalitie in deze langdurige strijd.

Zaak Recht op Water

In 2023 is PILP ook druk bezig geweest met de zaak *Recht op Water*. Op 11 december 2023 vond het hoger beroep plaats tegen de Nederlandse Staat en drinkwaterbedrijven Dunea en PWN, betreffende waterafsluitingen bij gezinnen met kinderen. Defence for Children en het NJCM konden zich niet vinden in de eerdere overwegingen van de rechtbank om waterafsluitingen in Nederland toe te staan bij gezinnen die hun rekening niet kunnen betalen. Volgens de organisaties waren de wetgeving, het beleid en de praktijk in strijd met fundamentele kinderen mensenrechten. De Kinderombudsman en de VN-rapporteur voor water en hygiëne hadden zich ook uitgesproken tegen waterafsluitingen. De rechtbank Den Haag had op 6 april 2022 uitspraak gedaan in deze zaak, waarna Defence for Children en het NJCM in hoger beroep gingen.

Gelinkt aan deze zaak heeft het PILP-NJCM namens en samen met Defence for Children Nederland en het NJCM ook een *amicus curiae* brief ingediend bij het Gerecht in Eerste Aanleg in Curaçao. In deze brief bespreken de organisaties de betekenis van het recht op water voor kinderen en benadrukken waarom zij niet afgesloten mogen worden van water.

Governance en Contact

In 2023 had Daun Hwang het contact met en overzicht op PILP in haar bestuursportefeuille. Jurist Tessa Assies was vanuit het bureau de contactpersoon.

4 Activiteiten

4.1 Brieven en Commentaren

Datum	Activiteit	Onderwerp
Januari	Amicus Curiae/opiniebrief	Op verzoek van het ASKV, heeft het NJCM een Amicus Curiae/opiniebrief opgesteld waarin wordt betoogt waarom geen legaal verblijf in Nederland een minderjarige verzoeker niet tegengeworpen mag worden bij de behandeling van dit verzoek.
Februari	Brief PILP	Het PILP-NJCM heeft namens en met Defence for Children Nederland en het NJCM een amicus curiae brief geschreven aan het Gerecht in Eerste Aanleg in Curaçao. In de brief gingen de organisaties in op wat het recht op water voor kinderen omvat en waarom zij niet van het water mogen worden afgesloten.
Juni	Brief Minister voor Rechtsbescherming	Het NJCM heeft een brief geschreven in reactie op de door de Minister voor Rechtsbescherming aangekondigde maatregelen ten aanzien van justitiële jeugdinstellingen (jji's) van 2 februari 2023. In de brief wordt de Minister opgeroepen per direct te stoppen met het "alternatieve dagprogramma" in jji's waardoor jongeren gekort kunnen worden in hun dagprogramma en vervolgens meer tijd op hun kamer verblijven.
Juli	Brief iao overheidsconsultatie	Het NJCM heeft door middel van een brief gereageerd op een voorstel om het volgende in de Grondwet op te nemen: "dat ieder recht heeft op respect voor zijn gezinsleven en ook het recht van een ieder om te weten wie zijn biologische ouders zijn.". In de brief worden onder andere de volgende vragen behandeld: Wat is de definitie van het gezin? En is het opnemen van een bepaling betreffende het gezin in de Grondwet noodzakelijk?
Juli	Brief aan Staatscommissie Rechtsstaat	Het NJCM heeft op verzoek van de Staatscommissie Rechtsstaat een brief opgesteld met haar belangrijkste overwegingen betreffende de Nederlandse rechtsstaat. In de brief wordt ingegaan op een zestal thema's.

Datum	Activiteit	Onderwerp
September	Reactie op internetconsultatie	Het NJCM reageert op een wetsvoorstel met betrekking tot een wijziging van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) en maakt mensenrechtelijke bezwaren kenbaar ten aanzien van de voorgestelde wijziging van communicatiemogelijkheden van gedetineerden.
November	Reflectie belang menswaardig gezinsherenigingsbeleid	Het NJCM reflecteert op het belang van een menswaardig gezinsherenigingsbeleid voor zowel de aanvrager als de Nederlandse samenleving. In de reflectie wordt de juridische (on)mogelijkheden om gezinshereniging te beperken besproken en worden drie uitgangspunten waaraan een menswaardig gezinsherenigingsbeleid vanuit mensenrechtelijk perspectief moet voldoen uitgelegd.

4.2 Rapportages door werkgroepen

Datum	Rapportage	Onderwerp
Januari	Schaduwrapportage VN	Het NJCM heeft een schaduwrapport – waarin zorgen over de bevordering van economische, sociale en culturele rechten worden geuit – ingediend bij de VN.
Augustus	Schaduwrapportage VN-comité ESC rechten	Het NJCM werkgroep Verdragsrapportages heeft een rapportage met de belangrijkste overwegingen betreffende economische, sociale en culturele (mensen-)rechten in Nederland aan het VN-Comité Economische, Sociale en Culturele Rechten voorgelegd. Het NJCM heeft in haar rapportage de nadruk gelegd op verschillende mensenrechtenkwesaties die in Nederland in het geding zijn.

4.3 Seminars

Het NJCM heeft, ondanks een aantal pogingen hiertoe, in 2023 geen seminars georganiseerd. Helaas hebben omstandigheden ertoe geleid dat deze seminars niet van de grond kwamen.

4.4 Legal Observers

In 2016 is het NJCM begonnen met het inzetten van *Legal Observers* (juridische waarnemers) tijdens demonstraties. *Legal Observers* zijn onpartijdige personen die de gang van zaken tijdens demonstraties observeren en documenteren. Hun rol is essentieel omdat zij bevindingen kunnen terugkoppelen aan de betrokken gemeenten en politie, wat kan leiden tot verbeteringen in beleid

en optreden. Bovendien kunnen de verzamelde gegevens gebruikt worden in klachtenprocedures en rechtszaken.

In 2022 heeft het NJCM samen met het PILP-team een subsidieaanvraag ingediend om het project uit te breiden. De subsidieaanvraag werd niet toegekend, waardoor het NJCM het project tijdelijk moest stopzetten. Gelukkig heeft Amnesty Nederland de monitoring van demonstraties op zich genomen, wat aantoont dat de samenwerking binnen het maatschappelijk middenveld versterkt wordt.

In 2023 ontving het NJCM twee verzoeken met betrekking tot het project. Deze zijn doorgestuurd naar Amnesty. Hoewel het project momenteel op een laag pitje staat, blijft het NJCM de mogelijkheid om het in de toekomst weer op te pakken regelmatig evalueren. We hopen dat, wanneer er voldoende tijd en middelen beschikbaar zijn, we weer bij dit waardevolle project kunnen aansluiten.

4.5 Thoolen NJCM-Scriptieprijs

De Thoolen NJCM-scriptieprijs wordt tweejaarlijks uitgereikt aan de beste ingezonden master-scriptie over mensenrechten in Nederland. Het is bedoeld om jonge juristen te stimuleren zich verder te ontwikkelen in/focussen op de mensenrechten en is vernoemd naar een van de oprichters en eerste secretaris van het NJCM, Hans Thoolen. De jury bestaat uit prominente mensenrechtendeskundigen die lid zijn van het NJCM. In 2023 konden studenten zich met hun scriptie aanmelden voor alweer de tiende editie. Wij hebben negen scripties ontvangen en de keuze was moeilijk: het waren allemaal bijzondere, mooie en inspirerende stukken. De jury heeft er een flinke taak aan gehad, maar heeft inmiddels een winnaar gekozen: Tycho Scholten met zijn scriptie 'Groener bij de burens – Mensenrechten en machtenscheiding in de klimaatrechtszaken van Nederland, Ierland en Duitsland'! De prijs zal worden uitgereikt tijdens onze Lustrumviering in oktober 2024. Normaliter gebeurt dit tijdens de Algemene Ledenvergadering, maar het lustrum biedt een mooie gelegenheid hiervoor, vooral omdat het de tiende editie is en de prijs op 10 oktober zal worden uitgereikt.

4.6 Andere activiteiten, onder meer

Datum	Activiteit	Informatie
Februari	Uitspraak zaak <i>Etnisch Profileren</i>	Op 14 februari 2023 heeft het gerechtshof een baanbrekende uitspraak gedaan in de zaak van twee burgers, Amnesty International, Controle Alt Delete, RADAR en NJCM tegen de staat over etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee (KMar). Advocaten van PILP en Houthoff stonden de coalitie bij in deze procedure. Het gerechtshof oordeelde dat de huidige werkwijze van de KMar een vorm van rassendiscriminatie was en verbood deze werkwijze. Het hof bepaalde dat de Koninklijke Marechaussee haar werkwijze per direct moest aanpassen, ongeacht of de Staat in cassatieberoep zou gaan tegen deze uitspraak.
April	Gemeenschappelijk Statement NJCM	Op 21 februari nam de Tweede Kamer een motie aan die de toegang tot de rechter voor maatschappelijke organisaties bemoeilijkt. Diverse organisaties uitten hun bezorgdheid bij minister Weerwind, die op 17 april het belang van deze toegang erkende en hun recht om maatschappelijke belangen te verdedigen bevestigde. In een gezamenlijk statement benadrukten 22 organisaties, waaronder het NJCM, het belang van behoud van deze rechten, vooral bij de wetsevaluatie in 2025. Ze waarschuwden voor de internationale trend van het beperken van maatschappelijke ruimte en riepen de Nederlandse regering en parlement op om deze te beschermen.
Mei	Aanwezig bij Bijeenkomst Nationaal Preventie Mechanisme	Het Nederlandse beleid verbiedt foltering en mensonterende behandeling voor mensen van wie de vrijheid is ontnomen. Dit wordt gewaarborgd door het Nationaal Preventie Mechanisme (NPM), opgericht na de ratificatie van het <i>Optional Protocol to the Convention Against Torture</i> in 2010. Na kritiek is er een verkenning gestart om het NPM mogelijk onder te brengen bij het College voor de Rechten van de Mens. Het NJCM speelde een rol door advies te verstrekken en deel te nemen aan validatiesessies. De meeting in mei 2023 had tot doel het proces te bespreken en de bevindingen te valideren

Datum	Activiteit	Informatie
Mei	Aanwezig bij BMO exchange session MFA – Geneva	Het NJCM was vertegenwoordigd bij de uitwisselings sessie met de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden in Genève, welke plaatsvond in Ministerie van Buitenlandse Zaken. Tijdens deze sessie werd er gereflecteerd op de uitkomsten van de vorige Mensenrechtenraad (HRC) sessie, de UPR-processen besproken, en vooruitgekeken naar de volgende HRC sessie en de Nederlandse prioriteiten. De bijeenkomst bood een waardevolle gelegenheid om strategieën en standpunten te delen.
September	Aanwezig bij Heidag Commissie Meijers	In september 2023 was de coördinator van het NJCM-bureau aanwezig bij de heidag van de Commissie, die een plenaire vergadering, een lunch en het <i>Rule of Law event</i> 'From Rule of Law Backsliding to A Sustainable Rule of Law' ter ere van professor Petra Bárd omvatte. De middag bestond uit vier plenaire sessies en werd afgesloten met een debat over de toekomst van de rechtsstaat. Kijk voor meer informatie over de Commissie Meijers bij 8.5 Commissie Meijers.
November	Bijgedragen aan en (online) aanwezig bij BMO Verkiezingsdebat	In november ging Nederland naar de stembus, maar de rol van Nederland in de wereld was helaas een onderbelicht thema in de campagne. Tijdens het verkiezingsdebat 'Nederland in de Wereld' op 9 november, georganiseerd door het Breed Mensenrechten Overleg (BMO) gingen politici hierover in debat. Het NJCM heeft als lid financieel en inhoudelijk bijgedragen aan dit debat.
November	Aanwezig bij kennismaking met de nieuwe mensenrechtenambassadeur	Tijdens de bijeenkomst van 7 november hield het Breed Mensenrechten Overleg (BMO) een overleg en kennismaking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken (MRA). In het eerste deel werd de samenwerking tussen MRA en BMO besproken, inclusief de ambities en criteria voor de reisagenda van MRA, en werd er stilgestaan bij de algemene trends van repressieve wetgeving wereldwijd en de ondersteuning van mensenrechtenverdedigers in ballingschap. In het tweede deel besprak het BMO met MRA en andere departementen de stand van zaken van de implementatie van de mensenrechtennota, concrete suggesties voor de uitbreiding van Nederland als veilige haven voor mensenrechtenverdedigers, de impact van bezuinigingen op mensenrechtenfondsen, de gevolgen van de energietransitie op lokale bevolkingen, en strategieën om democratie te bevorderen in fragiele staten.

Datum	Activiteit	Informatie
December	Update in zaak <i>Recht op Water</i>	Op 11 december 2023 diende het hoger beroep tegen de Nederlandse Staat en drinkwaterbedrijven Dunea en PWN in de zaak over waterafsluitingen bij gezinnen met kinderen. Defence for Children en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) konden zich niet vinden in de overwegingen van de rechtbank om in Nederland waterafsluitingen, in het algemeen, toe te blijven staan bij gezinnen die de rekening niet kunnen betalen. Volgens de organisaties waren zowel de wetgeving, het beleid als de praktijk in strijd met fundamentele kinder- en mensenrechten. De uitspraak wordt begin 2024 verwacht.
December	Aanwezig bij Algemene Ledenvergadering Liberties	In december 2023 vond de Algemene Ledenvergadering van Liberties plaats in Berlijn, waarbij NJCM vertegenwoordigd was door hun coördinator. Tijdens de vergadering werden presentaties gegeven, strategieën besproken, en werd het voormalig NJCM-project PILP toegelaten tot de ledengroep van Liberties. Zie 8.4 Civil Liberties Union for Europe voor meer informatie.

4.7 Website, sociale media, nieuwsbrief

Website

In 2023 zijn er zestien posts op de website geplaatst. Het grootste deel hiervan zijn nieuwsberichten (onder andere over het zelfstandig worden van PILP, de uitspraak etnisch profileren en de zaak *Recht op Water*). De andere posts bevatten een publicatie van de brieven, reacties, reflecties en rapportages geschreven door de verschillende werkgroepen.

Nieuwsbrief

Er zijn in 2023 vier NJCM Nieuwsbrieven verstuurd. Op 31 december 2023 had deze nieuwsbrief 1.164 abonnees. In december 2022 waren dit er 1.211.

Sociale Media

Op de accounts van het NJCM worden ontwikkelingen en aandachtspunten rondom mensenrechten gemonitord, gesignaleerd en gecommuniceerd. Daarnaast worden leden, volgers en andere geïnteresseerden op de hoogte gehouden over het werk van het NJCM en wordt er geregeld aandacht besteed aan het werk van partners. NJCM's accounts worden actief gevolgd door onder anderen: advocaten, rechters, burgers, overheidsjuristen, bedrijfsjuristen, rechtenstudenten, wetenschappers, wetgevingsjuristen, beleidsmakers, ministeries, overheidsorganen, vak- en

belangenorganisaties, politieke partijen, politici, journalisten, media, vakbladen, en samenwerkende (inter)nationale mensenrechtenorganisaties.

Op 31 december 2023 waren er 5.226 volgers op X-account '@NJCM_nl' (voorheen: Twitter). Op dezelfde datum in het jaar daarvoor waren dat er 5.388. Dit laat een lichte daling zien. Ook het aantal Facebook volgers is wat naar beneden gegaan: van 2.791 eind 2022, naar 2.692 op 31 december 2023.

Ons netwerk op LinkedIn is echter uitgebreid in 2023. Het LinkedIn-'bedrijfsprofiel' eind 2022 door 2.497 personen gevolgd. Dit is inmiddels opgelopen naar 2.868 volgers.

Het NJCM zit sinds augustus 2023 ook op Instagram. Wij hebben hier inmiddels 54 volgers. In 2023 is er meerdere keren gepost op het account. Het is de bedoeling dat dit in 2024 verder wordt opgepakt, zodat ons bereik kan worden vergroot.

5 Werkgroepen

Werkgroep Europees Recht

De werkgroep Europees Recht richt zich op Europees rechtelijke ontwikkelingen die de mensenrechten in Nederland raken en soms op onderwerpen die in andere Europese landen spelen. De werkgroep bestond in 2023 uit zeven leden.

In 2023 was de werkgroep actief betrokken het Rule of Law report 2023 van de Europese Unie. Verdere onderwerpen waaraan de werkgroep op regelmatige basis aandacht aan besteed zijn de AI Act, de Child Sexual Abuse Regulation, de Media Freedom Act, Frontex en illegal pushbacks en het gebruik van gegevens over afkomst/ethniciteit in overheidscommunicatie bijvoorbeeld in criminaliteitsstatistieken. De huidige leden van de werkgroep hebben affiniteit met privacy, het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, gelijke behandeling, de vrije meningsuiting, de vrijheid van godsdienst, IT&AI en mensenrechten, de positie van het maatschappelijk middenveld en regels omtrent het voeren van strategische procedures. Aanvullende expertise van bijvoorbeeld sociale grondrechten of grondrechten van werknemers is zeer welkom in deze werkgroep.

Werkgroep Jeugdrecht

In 2023 zijn intensieve gesprekken geweest met het bestuur over de samenwerking met name bij de afronding van lobbybrieven. Er is gesproken over de toon en de inhoud van de brieven en de urgentie om bij lobbybrieven de voortgang te bewaken. Ook is gekeken naar de samenstelling van de werkgroep en is er een ledenlijst opgesteld die wordt bijgehouden. De leden hebben regels afgesproken over deelname aan de werkgroep. De werkgroep Jeugdrecht vraagt van de werkgroepleden een actieve deelname. Het gaat om het delen van kennis en om het agenderen van onderwerpen vanuit kinderrechtenperspectief met het doel de positie van kinderen in het recht en in beleid te verbeteren. In januari 2024 zijn er dertien leden. De werkgroep is in 2023 drie keer bij elkaar gekomen (online). Het streven is wel om jaarlijks één keer fysiek bij elkaar te komen. Werkgroep Jeugdrecht constateert in 2023 dat meer uitwisseling met andere werkgroepen nodig is, bijvoorbeeld rondom het wetsvoorstel bescherming van het gezin en op het onderwerp migratie. Het bestuur heeft stappen gezet om deze uitwisseling te faciliteren door

bijvoorbeeld uitdrukkelijk contactpersonen aan te stellen. Het contact met deze nieuwe medewerker(s) loopt medio 2024 goed.

In 2021 is gestart aan de samenwerking met de *law clinic* van de Radboud Universiteit over de rechten van minderjarige vreemdelingen. De *law clinic* kreeg als onderwerp 'hoe het belang en de psychosociale rechten van minderjarigen die onder de Dublinverordening vallen, kunnen worden gewaarborgd en geëffectueerd'. In 2022 hebben de studenten gewerkt aan een rapport met deze vraagstelling als uitgangspunt. De uitkomsten zijn in februari 2023 gepresenteerd aan een aantal werkgroepleden en aan de gecommitteerde.

De werkgroep kende in 2023 drie subwerkgroepen: afstammingsrechten van interlandelijk geadopteerden, kinderen in armoede en kinderen in justitiële jeugdinrichtingen.

De subwerkgroep interlandelijke adoptie heeft in 2023 geen eigen lobby gevoerd voor de identiteitsrechten van geadopteerden, maar de brieven van de werkgroep uit eerdere jaren op dit onderwerp blijven een belangrijke basis voor de lobbyactiviteiten van belangenbehartigers. De secretaris van de werkgroep volgt dit onderwerp kritisch en heeft op persoonlijke titel gesprekken gevoerd met de minister voor Rechtsbescherming en Tweede Kamerleden over de afstammingsrechten van interlandelijk geadopteerden met een pleidooi voor een individuele tegemoetkoming in de kosten bij het zoeken naar de identiteit en de afstamming.

Ook heeft de werkgroep in 2023 een brief geschreven over de schending van de rechten van kinderen in justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) door het inkorten van het dagprogramma in de JJI's.

Voorts heeft de werkgroep bijgedragen aan het *Rule of Law* rapport voor de consultatie door de Europese Commissie waaraan het bestuur van NJCM heeft meegewerkt. De bijdrage van de werkgroep was gericht op het verbeteren van de rechtspositie van minderjarigen die met vrijheidsbepalende maatregelen te maken krijgen in de (open en gesloten) residentiele jeugdzorg.

Tenslotte is eind 2023 door de werkgroep gewerkt aan een tweetal lobbybrieven gericht aan de informateur en de formerende partijen om de positie van kinderen die onder andere met armoede te maken hebben te verbeteren. Ook is een brief geschreven over de rechten van alleenstaande minderjarige vluchtelingen. Deze brieven zijn begin 2024 verspreid en online geplaatst.

Werkgroep Mensenrechten en Bedrijfsleven

In 2023 was de werkgroep Mensenrechten en Bedrijfsleven van het NJCM helaas grotendeels inactief. Dit is een situatie die we betreuren, gezien het belangrijke en interessante onderwerp waar de werkgroep zich op richt. Het was voorheen een zeer actieve werkgroep die meerdere belangrijke onderwerpen heeft aangepakt. We zijn momenteel aan het nadenken over de volgende stappen die we moeten nemen om de werkgroep nieuw leven in te blazen. Een van de eerste aandachtspunten is het vinden van een nieuwe voorzitter die de leiding kan nemen en het momentum kan herstellen. Samen kunnen we vervolgens reflecteren op de structuur en het onderwerp van de werkgroep om ervoor te zorgen dat deze nog steeds relevant en effectief is in het nastreven van onze doelen op het gebied van mensenrechten en bedrijfsleven. We zijn vastbesloten om deze uitdaging aan te gaan en de werkgroep weer actief te maken, zodat we ons kunnen blijven inzetten voor dit belangrijke maatschappelijke vraagstuk.

Tara Scally was in 2023 de voorzitter van deze werkgroep. Zij is in het vierde kwartaal teruggetreden en wij danken haar hartelijk voor haar inzet.

Werkgroep Staats- en Bestuursrecht

In 2023 heeft de werkgroep Staats- en Bestuursrecht zich onder andere beziggehouden met een brief aan de Staatscommissie Rechtsstaat, een internetconsultatie over het wetsvoorstel om het gezin bescherming te bieden in de Grondwet, en het *Rule of Law* rapport van de Europese Commissie.

Het NJCM heeft op verzoek van de Staatscommissie Rechtsstaat een brief opgesteld met haar belangrijkste overwegingen betreffende de Nederlandse rechtsstaat. De werkgroep Staats- en Bestuursrecht van het NJCM heeft dit verzoek in behandeling genomen en vervolgens een brief voorgelegd aan de Staatscommissie. In de brief wordt ingegaan op de volgende thema's: 1) het grote belang dat burgers toegang hebben tot een effectief rechtssysteem, 2) de noodzaak dat maatschappelijke organisaties toegang hebben tot dit rechtssysteem, aangezien deze organisaties een belangrijke rol spelen bij het waarborgen van mensenrechten in Nederland, 3) de rol van representatie en participatie in de democratische rechtsstaat, 4) de voor- maar ook nadelen van digitalisering, 5) de trias politica, en 6) het vertrouwen in de rechtsstaat.

Daarnaast heeft de werkgroep gereageerd op de internetconsultatie van het wetsvoorstel om het gezin bescherming te bieden in de Grondwet. De werkgroep Staats- en Bestuursrecht van het NJCM heeft door middel van een brief gereageerd op dit voorstel. Onder andere komen de volgende vragen naar voren: Wat is de definitie van het gezin? En is het opnemen van een bepaling betreffende het gezin in de Grondwet noodzakelijk? Deze en andere vragen worden geopperd in onderstaande brief.

Ook heeft de werkgroep bijgedragen aan de input voor het *Rule of Law* rapport van de Europese Commissie. Het rapport beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen in verband met de rechtsstaat in alle lidstaten op de gebieden rechtsstelsel, corruptiebestrijding, mediapluriformiteit en controlemechanismen.

Werkgroep Strafrecht

In 2023 heeft de werkgroep Strafrecht weer aandacht besteed aan nieuwe wetten en wetsvoorstellen op het gebied van het strafrecht. Voorbeelden hiervan zijn het wetsvoorstel aanpak georganiseerde criminaliteit tijdens berechting en detentie, het wetsvoorstel strafbaarstelling handelingen gericht op het veranderen of onderdrukken van de seksuele gerichtheid, genderidentiteit en genderexpressie en het wetsvoorstel gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten. Ook hebben wij ons beziggehouden met ontwikkelingen op het gebied van etnisch profileren, plaatsing van transgender gedetineerden en de beperking van het demonstratierecht.

Op internationaal gebied heeft de werkgroep zich beziggehouden met onder andere het MH17-proces en de sancties tegen Rusland.

De werkgroep Strafrecht vergadert een keer in de twee maanden en had het afgelopen jaar ongeveer tien actieve leden. De leden zijn grotendeels werkzaam in het strafrecht als docent, advocaat of juridisch medewerker bij de rechtspraak en het Openbaar Ministerie. Geïnteresseerden zijn altijd welkom om bij een vergadering aan te schuiven.

Werkgroep Verdragsrapportages

De werkgroep Verdragsrapportages blikt terug op een rustig jaar. De samenstelling van de werkgroep is niet veel veranderd, behalve dat het een lid minder heeft. Dat heeft wel geleid tot de noodzaak om meerdere nieuwe leden te werven. Hoewel dat voornemen in 2023 nog niet is uitgevoerd, staat dat wel voor het komende jaar op de planning. De werkgroep was daarom in het algemeen minder druk, maar niettemin heeft het enkele mooie resultaten geboekt.

Voor de werkgroep begon het jaar 2023 in volle vaart met het schrijven van de schaduwrapportage naar aanleiding van het door de Nederlandse overheid ingediende rapport voor de review van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). De werkgroep haalde de initiële korte deadline van 9 januari 2023, maar wegens miscommunicatie tussen het Comité en de betrokken maatschappelijke organisaties, werd deze deadline verplaatst naar 9 augustus 2023. De werkgroep heeft daarom het rapport kunnen aanvullen met meer relevante onderwerpen en heeft het ingediend met medeondertekening van elf organisaties. Aan het mondelinge statement naar aanleiding van dat rapport in Genève heeft het NJCM deze keer niet meegedaan. Daarnaast heeft de werkgroep in december een korte bijdrage geschreven voor de NJCM-inbreng voor de *Rule of Law* consultatie van de Europese Commissie, wat ook is opgenomen in het rapport van *Liberties*.

Werkgroep Vreemdelingenrecht

De werkgroep Vreemdelingenrecht behandelde verschillende onderwerpen en werkte mee aan de lopende rapportages. In die rapportages heeft de werkgroep aandacht gevraagd voor onder andere de tekortschietende kwaliteit van de asielopvang en de met mensenrechten strijdige plannen van de regering om gezinshereniging te beperken. Ook heeft de werkgroep input geleverd voor de evaluatie van de Adviesraad Migratie. Een groot deel van het jaar stond in het teken van het intern functioneren van de werkgroep. De werkgroep heeft besloten de vergaderfrequentie te verhogen naar éénmaal per maand, op een vast tijdstip. De vergaderingen vinden meestal digitaal plaats, maar een aantal keer per jaar ook fysiek. Voor die vergaderingen worden met regelmaat externe sprekers uitgenodigd, ter inspiratie of om te onderzoeken of samenwerking mogelijk en zinvol is. Voorbeelden hiervan zijn gesprekken met de commissie Strategisch Procederen van Vluchtelingenwerk en de organisatie MiGreat. Daarnaast is overeengekomen om in 2024 weer gezamenlijk een seminar te organiseren en structureel de wetgevingskalender te monitoren, zodat kan worden bijgedragen aan de internetconsultaties. Ten slotte heeft de werkgroep eind 2023 een reflectie geschreven op het belang van een menswaardig gezinsherenigingsbeleid, waarin is gewezen op de mensenrechtelijke bezwaren om gezinshereniging in te perken.

6 Stichting NJCM-Boekerij

De Stichting

De Stichting NJCM-Boekerij geeft het Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten (NTM/NJCM-Bulletin, hierna NTM) uit en brengt de winnende scriptie van de tweejaarlijkse Thoolen

NJCM-Scriptieprijs uit in boekvorm. Daarnaast geeft de Stichting NJCM-Boekerij zo nu en dan lustrum- of congresbundels uit, samengesteld door de werkgroepen of leden van het NJCM (met toestemming van het bestuur van de Stichting). In 2023 heeft de Stichting geen bundels gepubliceerd.

Het NTM

NTM-Jaargang 48 (2023) had een omvang van 420 pagina's. Het tijdschrift is een kwartaalblad dat onder andere wordt verspreid onder NJCM-leden en abonnees, zoals ministeries, advocatenkantoren, universitaire bibliotheken en de Koninklijke Bibliotheek. Leden hebben met een eigen inlog op njcm.nl ook digitaal toegang tot het NTM. Dit betreft vooralsnog alle nummers sinds 2001. Papieren exemplaren worden naar NJCM leden die hiervoor hebben gekozen gestuurd en zijn bovendien los verkrijgbaar via het secretariaat. Verder was het NTM tot en met 2023 digitaal beschikbaar via de Navigator van Wolters Kluwer en Legal Intelligence.

Open Access

Eén van de belangrijkste ontwikkelingen van 2023 was de aanloop naar de overstap op Open Access (OA). Dit wordt gerealiseerd per eerste editie van 2024. De gang naar OA maakt het tijdschrift gemakkelijk digitaal toegankelijk voor een breder publiek, zonder betaalmuur. Hoewel degenen die het tijdschrift op papier lezen weinig verschil zullen merken in de vertrouwde opmaak en vormgeving, opent de digitale beschikbaarheid de deuren voor nieuwe lezers. Achter de schermen heeft de redactie van het NTM de afgelopen jaren intensief gewerkt aan deze overstap, waarbij gesprekken zijn gevoerd met verschillende uitgevers, waaronder de oude uitgever Kluwer en de nieuwe uitgever Radboud University Press (RUP). De OA exemplaren van het tijdschrift zullen ook raadpleegbaar blijven via Legal Intelligence.

De keuze voor OA is voor de redactie van een mensenrechtelijk tijdschrift van groot belang, niet alleen vanwege de principes van open wetenschap en toegang tot kennis, maar ook vanwege de voordelen voor de auteurs. Door de artikelen breder toegankelijk te maken, wordt de impact van het werk van de auteurs vergroot en kan het tijdschrift bijdragen aan actuele maatschappelijke en politieke discussies. RUP is een uitgever die zich inzet voor betaalbare OA.

Vergoedingen

Van de aan de Boekerij verschuldigde vergoedingen voor het overnemen van artikelen uit het NTM wordt door het NJCM de helft overgemaakt aan het VN-Fonds voor slachtoffers van foltering te Genève. Voor 2023 is er geen bedrag binnengekomen om over te maken aan het VN-Fonds.

Abonnees van de Stichting Boekerij

Naast de leden die via het NJCM een abonnement hebben op het NTM, heeft de Stichting Boekerij ook een aantal eigen, 'directe' abonnees. Dit zijn veelal rechtspersonen die het NTM willen ontvangen, maar geen lid zijn van de vereniging NJCM. De Stichting Boekerij had in 2023 zeventig betalende abonnees.

Bestuur

In 2023 werd het stokje van voorzitter overgenomen door Olivia den Hollander, tevens nieuw bestuurslid bij het NJCM. Zij verving Miëlle Bulterman, die al in 2022 was gestopt. Wij danken Miëlle hartelijk voor haar inzet de afgelopen 23 jaar.

De bestuursleden van de Stichting Boekerij waren in 2023:

- mr. drs. I.O. (Olivia) den Hollander, vanaf mei voorzitter;
- drs. V. (Vincent) Grandia, penningmeester;
- mr. dr. N.R. (Nelleke) Koffeman, secretaris;
- mr. dr. Q.A.M. (Quirine) Eijkman, algemeen bestuurslid;
- prof. dr. J. (Jasper) Krommendijk, algemeen bestuurslid.

7 Stichting Vrienden NJCM

De Stichting Vrienden van het NJCM heeft in 2023 € 10.100,- ontvangen van donateurs (2022: € 8.150,-), waaronder een anonieme gift van € 7.500,-. De stichting maakte de jaarlijkse bijdrage van € 900,- over aan de Vereniging NJCM.

Het aantal donateurs is in 2023 gestegen naar dertig (2022: 28). Het bestuur is de donateurs zeer erkentelijk voor de ruimhartige financiële bijdrage die de activiteiten van het NJCM helpen realiseren.

Ook het komende bestuursjaar hoopt het Stichtingsbestuur dat leden en niet-leden bereid zullen zijn om gelden te doneren om de activiteiten van de Vereniging en Stichting te ondersteunen.

Het bestuur brengt in dit verband graag de fiscale mogelijkheid van een periodieke gift onder de aandacht. Deze periodieke gift loopt minimaal vijf jaar en is volledig, zonder drempel, aftrekbaar voor de inkomstenbelasting. Mochten er donateurs zijn die interesse hebben in een periodieke gift dan kunnen zij contact opnemen met het secretariaat van het NJCM of de penningmeester van de Stichting Vrienden.

Bestuursleden in 2023 waren:

- mr. O.P.G. (Otto) Vos, voorzitter;
- mr. Th.J. (Dick) Blommestijn RA, penningmeester;
- mr. drs. S. (Simon) Minks, bestuurslid;
- dhr. D.Tj. (Douwe) Sikkema, secretaris.

8 Samenwerking met Derden

8.1 Breed Mensenrechten Overleg

Het Breed Mensenrechten Overleg (BMO) werd opgericht in 1979 in reactie op de eerste regeringsnota over mensenrechten. Verschillende mensenrechtenorganisaties, waaronder het NJCM, besloten destijds om de ontwikkelingen op het gebied van mensenrechten in het buitenlands

beleid van Nederland te monitoren en te evalueren. Sindsdien is het overleg uitgegroeid tot een belangrijke gesprekspartner van de minister en ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In recente jaren is de dialoog met (ambtenaren van) het Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking ook steeds prominenter geworden. De focus van het BMO is de laatste jaren verschoven naar het voorkomen en tegengaan van de afnemende ruimte voor maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers.

Activiteiten BMO

Het BMO vergadert eens in de zes weken (behalve tijdens het zomerreces), en is actief betrokken bij diverse belangrijke activiteiten en bijeenkomsten die een directe invloed hebben op het mensenrechtenbeleid in Nederland en daarbuiten. Meetings zoals het ambtelijk overleg en ontmoetingen met de mensenrechtenambassadeur bieden het BMO een platform om rechtstreeks met beleidsmakers te communiceren en standpunten over mensenrechtenkwesties uit te wisselen.

In 2023 was het NJCM aanwezig bij vier algemene BMO-meetings. Daarnaast zijn we aangeschoven bij de BMO strategiemiddag in september 2023, waarbij de gezamenlijke belangenbehartiging met betrekking tot de beleidsnota inzake mensenrechten en de strategiebepaling voor belangrijke momenten in het parlementaire jaar (begrotingen, debat over mensenrechtenbeleid, enz.) zijn besproken. Ook andere activiteitenideeën voor de rest van het jaar (zoals vastgelegd in de BMO-strategie) inclusief BMO-NL zijn doorgenomen. We waren aanwezig bij een meeting met de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Verenigde Naties, de Wereldhandelsorganisatie en andere organisaties in Genève, waarbij reflecties op de resultaten van de vorige zitting van de Mensenrechtenraad en UPR-processen werden besproken en vooruit werd gekeken naar de volgende zitting van de Mensenrechtenraad en Nederlandse prioriteiten. Ook was het NJCM aanwezig bij de kennismaking met de nieuwe Mensenrechtenambassadeur (inclusief voorbereidende gesprekken hierover).

Het BMO heeft in november 2023 een verkiezingsdebat georganiseerd. Onder leiding van Sophie Derkzen van Bureau Buitenland zijn Christine Teunissen (PvdD) Marieke Koekkoek (Volt) Ruben Brekelmans (VVD), Derk Boswijk (CDA), Alexander Hammelburg (D66), Joris Thijssen (GL/PvdA) en Marco Schouten (NSC) in debat gegaan over mensenrechten, geopolitiek, eerlijke handel, klimaat, natuur en energie. Daarbij stond de vraag welke rol Nederland volgens hen in de wereld zou moeten spelen centraal. Het NJCM heeft een financiële bijdrage geleverd aan de organisatie van dit debat en heeft daarnaast geparticipeerd in de online campagne om aandacht voor het debat te genereren.

Een hoogtepunt is de tweejaarlijkse uitreiking van de Ambassade Prijs, waarbij ambassades worden erkend voor hun buitengewone inzet op het gebied van mensenrechten. Deze ceremonie geeft het BMO de gelegenheid om prestaties op dit vlak te belonen en te vieren. De prijs werd in 2022 voor het eerst uitgereikt. De tweede editie zal in 2024 worden georganiseerd, en de voorbereidingen hiervoor waren in 2023 al in volle gang.

Leden en waarnemers

Het BMO sloot 2023 af met 22 leden: ActionAid; Aidsfonds; Amnesty International; Arisa; COC Nederland; Cordaid; Defence for Children-ECPAT; Free Press Unlimited; Hivos; Impunity Watch; International Campaign for Tibet; IUCN NL; Justice and Peace; Lawyers for Lawyers; Mondiaal

FNV; Nederlands Helsinki Comité; Netherlands Institute for Multiparty Democracy; Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten; Oxfam Novib; Peace Brigades International Nederland; PAX; RNW Media. Mondiaal FNV en RNW Media zijn twee nieuwe leden ten opzichte van 2022.

Zeven organisaties hebben een waarnemersstatus. Zij nemen aan de BMO-activiteiten deel, maar ondertekenen geen documenten van het BMO, in tegenstelling tot de leden. De huidige waarnemers zijn: Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV); College voor de Rechten van de Mens; ECNL; Human Rights Watch; Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM); Partos; WO=MEN, Dutch Gender Platform.

BMO-NL

In 2021 bundelden enkele leden van het BMO zich in een sub-werkgroep genaamd BMO-NL, gericht op nationale onderwerpen die verband houden met buitenlands beleid. Het doel is om de samenhang tussen nationaal en internationaal beleid te onderzoeken en de lobby voor mensenrechten te versterken. Net als het reguliere BMO richt BMO-NL zich op de ruimte voor het maatschappelijk middenveld. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het NJCM, Nederlands Helsinki Comité, Defence for Children, Justice and Peace, European Center for Not-for-Profit Law en Amnesty International Nederland (als waarnemer). In 2023 is er begonnen met de heropstart van de BMO-NL werkgroep. In april werd hier een eerste overleg over georganiseerd, met een vervolg in mei en meerdere mailwisselingen over de rest van het jaar. De belangrijkste onderwerpen die hierbij besproken werden, zijn de Wet Transparantie Maatschappelijke Organisaties (WTMO) en de Motie Stoffer. Deze lijn zal worden doorgetrokken in 2024. Het NJCM heeft het voorzitterschap van de werkgroep op zich genomen.

8.2 Platform Mensenrechteneducatie

Via het Platform Mensenrechteneducatie (PMRE) heeft het NJCM in 2023 bijgedragen aan de consultaties voor de herziening van het nieuwe kerndoel 'burgerschap' in het onderwijs. Dit ging via een advieskring die voor dit kerndoel in leven was geroepen. Er is meegelezen op verschillende versies van de documenten en input geleverd.

Daarnaast heeft het NJCM-bureau een tekst geschreven waarin uiteen werd gezet in hoeverre het PMRE het eens is met de conclusie dat de Nederlandse overheid de aanbevelingen van de Universal Periodic Review (UPR) zijn overgenomen en/of vervuld. De overheid had aangegeven dat de aanbeveling over kinder- en mensenrechteneducatie, inclusief kinderrechten, is overgenomen en vervuld. Dit zou een belangrijk succes zijn en een erkenning van langdurige lobbyinspanningen. Echter, vanuit PMRE zijn er twijfels over de conclusie van de overheid. In de tekst werd er gesteld dat hoewel er stappen zijn genomen, er nog meer nodig is om echt te voldoen aan de UPR-aanbeveling. Er is behoefte aan een stevigere verankering van kinderrechteneducatie in de wetgeving, met concrete maatregelen om de toegang tot en kwaliteit van dit onderwijs te waarborgen.

8.3 Samenwerking bij Rapportages

Rule of Law rapport

Het NJCM heeft in samenwerking met Free Press Unlimited, het Nederlands Helsinki Comité en Transparency International een gezamenlijke bijdrage geleverd aan de consultatie voor het *Rule of Law* rapport van de Europese Commissie. Deze samenwerking benadrukt het belang van een gezamenlijke inzet voor het waarborgen van de rechtsstaat en het bevorderen van de democratische principes binnen de Europese Unie. De bijdrage richtte zich op het identificeren van uitdagingen en het aandragen van aanbevelingen om de *rule of law* te versterken en de bescherming van fundamentele vrijheden te waarborgen. De gezamenlijke expertise van deze organisaties heeft bijgedragen aan een breed perspectief en een diepgaande analyse van de huidige situatie met betrekking tot de *rule of law* binnen de EU-lidstaten.

Het NJCM heeft een veelomvattende bijdrage geleverd aan het *Rule of Law* rapport van de Europese Commissie, waarbij verschillende werkgroepen hebben samengewerkt aan een gedegen analyse van de stand van zaken binnen de Europese Unie. Werkgroepen zoals Europees Recht, Staats- en Bestuursrecht, Strafrecht en Jeugdrecht hebben hun expertise ingezet om verschillende aspecten van het rechtssysteem te belichten en aanbevelingen te doen voor verbeteringen.

De focus lag voornamelijk op het onderdeel '*Justice System*', waarbij de werkgroepen hebben bijgedragen aan de analyse van zaken als *judicial independence* en *quality of justice*. Dit omvat onder andere de onafhankelijkheid van rechters en de kwaliteit van de rechtspraak, waarbij aanbevelingen zijn gedaan om deze aspecten verder te versterken. Daarnaast hebben de werkgroepen zich gericht op het aspect van '*checks and balances*', waarbij de nadruk lag op het proces voor het voorbereiden en aannemen van wetten, alsmede de toegankelijkheid en rechterlijke toetsing van bestuurlijke beslissingen. Hierbij zijn knelpunten geïdentificeerd en suggesties gedaan om de balans tussen de verschillende machten te verbeteren.

Ook is het probleem van vrijheidsbeperkende maatregelen, zowel in algemene zin als specifiek binnen de open en gesloten jeugdzorg uitgelicht binnen onze bijdrage. Hierbij is aandacht besteed aan maatregelen die de vrijheid van individuen beperken, zoals vrijheidsbeneming, en zijn aanbevelingen gedaan om de rechten van betrokkenen te waarborgen en de toepassing van dergelijke maatregelen te verbeteren.

Transparency International heeft bijgedragen aan het *Rule of Law* rapport door te focussen op het anti-corruptie *framework* in Nederland. Free Press Unlimited heeft zich gericht op de omstandigheden en vrijheden van de media, terwijl het Nederlands Helsinki Comité zich toelagde op het onderdeel 'Civic Space'.

8.4 Civil Liberties Union For Europe (Liberties)

Het NJCM was een van de *founding members* van het European Liberties Platform (ELP), dat in 2014 tot stand kwam en waar de Civil Liberties Union for Europe uit is ontstaan (eind 2016). De kerndoelstelling van Liberties is om burgerlijke vrijheden in de Europese Unie te bevorderen voor iedereen.

In 2023 werd de Algemene Ledenvergadering (ALV) van Liberties georganiseerd in Berlijn, deze vond plaats in december. Het NJCM was hierbij vertegenwoordigd door de coördinator

NJCM-bureau. De ledenvergaderingen van Liberties zijn interessant en nuttig voor het NJCM, omdat zij daar Europese zusterorganisaties ontmoet en strategie en ideeën uitwisselt. Tijdens de eerste dag van de ALV werden er presentaties gegeven over het werk dat Liberties doet en de hulp die het kan bieden aan de leden. Ook werd op deze dag het voormalig NJCM-project PILP toegestemd tot de ledengroep van Liberties. De tweede dag stond in het teken van strategie. Liberties is bezig met het opzetten van een driejarig strategieplan, en heeft daarbij om input van alle leden gevraagd. Dit is in zowel groepsessies als *breakoutsessies* besproken.

Het NJCM werkt daarnaast, via de werkgroepen en het bureau, met Liberties samen bij de jaarlijkse *Rule of Law* rapportages van de Europese Commissie. Ook dit jaar is hier weer op samengewerkt, zowel aan het begin als aan het einde van het jaar.

8.5 Commissie Meijers

Het NJCM is één van de oprichters van de Commissie Meijers. Prof. mr. Hemme Battjes is commissielid namens het NJCM. De Commissie Meijers is een onafhankelijke denktank van rechtswetenschappers op het gebied van Europees migratie- en strafrecht. De nadruk ligt op mensenrechten, non-discriminatie en centrale waarden van de rechtsstaat. De commissie brengt, gevraagd en ongevraagd, commentaren en adviezen uit. Deze betreffen Europese voorstellen aan het Nederlandse parlement, het Europees Parlement, de nationale parlementen van andere lidstaten, de leden van de Nederlandse regering en aan beleidsmakers van de Europese instellingen. De commissie en het NJCM wisselen met enige regelmaat informatie (over activiteiten) uit.

In september 2023 was de coördinator van het NJCM-bureau aanwezig bij de heidag van de Commissie. Het programma voor de heidag omvatte een verkorte plenaire vergadering met een inhoudelijke discussie over interne en externe samenwerking. Dit werd gevolgd door een lunch en het bijwonen van het *Rule of Law* event *From Rule of Law Backsliding to A Sustainable Rule of Law*, ter ere van de oratie van prof. Petra Bárd. De middag bestond uit vier plenaire sessies over verschillende onderwerpen, waaronder democratie, populisme, de rol van rechtbanken en hedendaagse problemen in handhaving van de rechtsstaat. Het programma werd afgesloten met een plenair debat over de toekomst van de rechtsstaat.

In oktober 2023 heeft er een gesprek plaatsgevonden tussen de coördinator van het NJCM-bureau, de secretaris en voorzitter van de commissie. Hierin is gesproken over de band tussen de twee organisaties, de mogelijkheid tot meer samenwerking en de donorrelatie.

9 Vooruitblik op 2024

Voor het NJCM was 2023 een bewogen en af en toe wat hectisch, maar ook bijzonder en actief jaar. De nieuwe bestuurs- en personeelsleden kijken uit naar 2024, wat ongetwijfeld een bijzonder jaar gaat worden voor het NJCM.

Eén van de hoogtepunten van 2024 zal de viering van ons vijftigjarig lustrum zijn. Dit jubileum zal een gelegenheid zijn om onze prestaties te vieren en onze dankbaarheid te tonen aan degenen die hebben bijgedragen aan de missie van het NJCM gedurende de afgelopen vijf decennia. Tijdens het jubileum zullen we niet alleen terugblikken op onze successen, maar ook

stilstaan bij de uitdagingen waar we in de toekomst voor staan en hoe we ons kunnen blijven inzetten voor de bescherming en bevordering van de mensenrechten.

Daarnaast verwachten we in maart de uitspraak in de zaak over *het recht op water*, waarin het NJCM een actieve rol heeft gespeeld. Deze zaak onderstreept het belang van toegang voor kinderen tot essentiële hulpbronnen zoals water en benadrukt het voortdurende streven naar sociale rechtvaardigheid en gelijkheid voor iedereen. De uitspraak zal niet alleen van invloed zijn op de betrokken partijen, maar ook op de bredere discussie over mensenrechten en milieubescherming.

Ook in 2024 zullen we ons blijven inzetten voor diverse mensenrechtenkwesties die spelen in Nederland en daarbuiten. Door middel van onze werkgroepen, publicaties en evenementen blijven we actief bijdragen aan het bevorderen van mensenrechtenbewustzijn en het aanspreken van beleidsmakers en de samenleving als geheel. We hopen meerdere seminars te organiseren waarmee we willen informeren en motiveren. Daarnaast blijven we aangesloten bij onze partnerplatformen om gezamenlijk voor een sterk maatschappelijk middenveld te zorgen.

Kortom, 2024 belooft een jaar te worden van reflectie, viering en actie voor het NJCM. We kijken ernaar uit om samen met onze leden en partners verder te bouwen aan een rechtvaardige en inclusieve samenleving waarin de mensenrechten van iedereen worden gerespecteerd en beschermd.

REGISTER

Jaargang 49, 2024

REDACTIONEEL

- *K.M. de Vries*, Het Hoofdlijnenakkoord: een kilo grondrechten, alstublieft?, 49-3, p. 195-197
- *J. Uzman*, Constitutionele Politiek 2.0, 49-1, p. 5-11

ARTIKELEN

- *P.S. Bakker*, Het recht op vergetelheid anno 2024, 49-3, p. 199-214
- *L.R. Glas*, Van Turijn naar Vilnius: Over hervormingen van het Europees Sociaal Handvest, 49-4, p. 303-328
- *C.A.S. Gregoire & W.L.J.M. Duijst-Heesters*, De Nederlandse naleving van internationale verplichtingen inzake Nader Onderzoek naar de Doodsoorzaak van Kinderen, 49-2, p. 109-124
- *M. Klos*, Wat offline niet mag, mag ook online (soms) niet, 49-3, p. 215-233
- *A. Pahladsingh & B. van Bockel*, Contractarbeid van Brits-Indiërs in Suriname als onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden (1873-1916), 49-4, p. 329-350
- *M.A.P. Timmerman*, Artikel 17 lid 1 Grondwet één jaar in werking, 49-1, p. 44-57
- *W.J. Westerhof*, Mensenrechten op het goudschaaltje? Afweging van het recht op leven en het recht op eerbiediging van het privéleven tijdens de Nederlandse en Belgische coronacrisis, 49-1, p. 13-32

BESCHOUWINGEN

- *T. de Lange*, De menselijke waardigheid van EU-arbeidsmigranten nader beschouwd, 49-2, p. 139-150
- *H.C.F.J.A. de Waele*, De Nederlandse Grondwet en het lidmaatschap van de Europese Unie, 49-1, p. 52-57
- *T.J.M. van Buchem*, Lessen uit het United States Supreme Court: onafhankelijkheid, transparantie en het belang van checks and balances, 49-2, p. 125-138
- *P.B.C.D.F. van Sasse van Ijsselt*, Naar een nieuwe grondwet met een gedifferentieerd grondwetherzieningsbeleid, 49-1, p. 33-43

DISSENTING OPINIONS

- *H.C.F.J.A. de Waele*, Naschrift – De (beperkte) meerwaarde van de Nederlandse Grondwet, 49-4, p. 351-353
- *S.K. Hooijer*, De toegevoegde waarde van de grondwettelijke beperkingensystematiek, 49-3, p. 235-239
- *A. Yayla & B. Geldermans*, Oproep voor structureel kwalitatieve en kindvriendelijke opvang, 49-3, p. 240-246

ACTUALITEITEN

Nederland

- *P. Cox, H. Jans, J. Janssen, M. Maassen, J.R.E. Stolk & K. Yiannakas*, Mensenrechtenactualiteiten.NL, 49-1, p. 59-70
- *P. Cox, K. Janssen, Y. ten Kate, J.R.E. Stolk & K. Yiannakas*, Mensenrechten-actualiteiten.NL, 49-2, p. 151-161
- *M. Hijink, H. Jans, K. Janssen, S.F. Smidt, J.R.E. Stolk & O. Verhaar*, Mensenrechtenactualiteiten.NL, 49-3, p. 249-260
- *M. Hijink, H. Jans, K. Janssen, S.F. Smidt, J.R.E. Stolk & O. Verhaar*, Mensenrechtenactualiteiten.NL, 49-4, p. 355-364

Raad van Europa

- *L.P. Dijkers & K. van der Pas*, Chroniques Strasbourgeoises, 49-1, p. 71-77
- *L.P. Dijkers & K. van der Pas*, Chroniques Strasbourgeoises, 49-2, p. 169-178
- *L.P. Dijkers, K. van der Pas & A. Yayla*, Chroniques Strasbourgeoises, 49-3, p. 261-269
- *L.P. Dijkers, K. van der Pas & A. Yayla*, Chroniques Strasbourgeoises, 49-4, p. 365-374

Europese Unie

- *M.P. Beijer, N. van der Have, L.I. van der Meulen, A. Pahladsingh & G.B.M. de Vries*, Kroniek EU en mensenrechten, 49-1, p. 78-86
- *M.P. Beijer, N. van der Have, L.I. van der Meulen, A. Pahladsingh & G.B.M. de Vries*, Kroniek EU en mensenrechten, 49-2, p. 169-178
- *M.P. Beijer, N. van der Have, L.I. van der Meulen, A. Pahladsingh & G.B.M. de Vries*, Kroniek EU en mensenrechten, 49-3, p. 270-282
- *M.P. Beijer, N. van der Have, L.I. van der Meulen, A. Pahladsingh & G.B.M. de Vries*, Kroniek EU en mensenrechten, 49-4, p. 375-386

Verenigde Naties

- *M.S. Avramtcheva B. Burger & J.M. Zonjee*, Tussen New York en Genève: VN-kroniek, 49-1, p. 87-102
- *M.S. Avramtcheva, B. Burger & J. Zonjee*, Tussen New York en Genève: VN-kroniek, 49-2, p. 179-188
- *M.S. Avramtcheva, B. Burger & J. Zonjee*, Tussen New York en Genève: VN-kroniek, 49-3, p. 283-295
- *M.S. Avramtcheva, B. Burger & J. Zonjee*, Tussen New York en Genève: VN-kroniek, 49-4, p. 387-401

Myj/mering

- *B.E.P. Myjer*, Myj/mering. Mensenrechtelijke jubilea. Alle aanleiding te herdenken waarom die mensenrechten zo ontzettend belangrijk zijn, 49-1, p. 103-105
- *B.E.P. Myjer*, Myj/mering. Migranten, populistische weerzin en Straatsburgse verplichtingen, 49-2, p. 189-192
- *B.E.P. Myjer*, Myj/mering. De noodstop van Rule 39 in een nieuw jasje, 49-3, p. 296-299
- *B.E.P. Myjer*, Myj/mering. Over consensus anno 2024, 49-4, p. 402-405

Overig

- *C. Flinterman*, In Memoriam Tiemo Oostenbrink, 49-3, p. 247-248

MENSENRECHTENMENS(EN)

- *L.R. Glas & J. Krommendijk*, Mensenrechtenmens(en). In gesprek met Miriam Kullman, 49-4, p. 414-421
- *R.A. Lawson*, Mensenrechtenmens(en). In gesprek met Erik Jurgens, 49-4, p. 407-413

NJCM/ICJ-Berichten

- NJCM-jaarverslag 2023, 49-4, p. 423-450
- Verslag Algemene Ledenvergadering Vereniging NJCM, 49-4, p. 451-458

