

Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten | NJCM-Bulletin

Jaargang 50, nummer 1, 2025

**MYJ/MERING**

- *B.E.P. Myjer*, Myj/mering. Bij het begin van een vijftigste verjaardag 3

**ARTIKELEN**

- *S.B.M. Princen*, De objectieve rechtvaardiging van neutraliteitsbeleid door private wetgevers 7
- *T.J. Scholten*, Op zoek naar common ground 21
- *N.J.L. Swart*, 'A man's house as his castle?' 39

**ACTUALITEITEN**

- *J.J. Andela, C. Baarda, A. Eskandari, H. Jans, K. Janssen, S.F. Smidt, J.R.E. Stolk & P. van der Vegt*, Mensenrechten-actualiteiten.NL 65
- *L.P. Dijkers, K. van der Pas & A. Yayla*, Chroniques Strasbourgeoises 74
- *M.P. Beijer, N. van der Have, L.I van der Meulen, A. Pahladsingh & G.B.M. de Vries*, Kroniek EU en mensenrechten 84
- *M.S. Avramtcheva, B. Burger & J.A. Bossenbroek*, Tussen New York en Genève: VN-kroniek 91

**VIJFTIG JAAR NJCM**

- *B.E.P. Myjer*, Myj/mering. Rond een vijftigste verjaardag 103
- Verslag Lustrum NJCM 106
- Slotwoord Lustrum NJCM 122
- Terugblik namens bestuur en bureau op Lustrum 123

**NJCM/ICJ-BERICHTEN**

- Contributie en abonnementen 2025 125



**MYJ/MERING****Bij het begin van een vijftigste verjaardag****Egbert Myjer** ·

**Samenvatting** | Oud EHRM-rechter Egbert Myjer myj/mert bij het begin van de vijftigste jaargang van *NTM/NJCM-Bull.* over hoe een gestencild actiebulletin zich ontwikkelde tot een echt tijdschrift.

DOI | 10.54194/NTM.22091

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

Het is echt waar. Dit is de eerste aflevering van jaargang 50 van het *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten (NTM/NJCM-Bulletin)*. Op het eerste gezicht is dat een gouden aanleiding voor een Myjmering. Zeker als je al wat langer meegaat.

Maar, eerlijk gezegd, aarzelde ik of dat, gelet op de toestand in de wereld, wel gepast zou zijn. Zie de manier waarop in Europa (de niet aflatende bombardementen en gewelddadigheden door Rusland in Oekraïne) en elders (de uiteindelijk volkomen disproportionele reactie van Israël op de misdadige aanval van Hamas van 7 oktober 2023; om maar de meest in het oog springende oorlogshandelingen te noemen) dag in dag uit, ten koste van de levens van grote aantallen onschuldige burgers, rechten van de mens worden geschonden. Dan laat ik nog even daar andere redenen tot bezorgdheid, zoals de verbijsterende uitslag van de op 5 november 2024 gehouden Amerikaanse presidentsverkiezingen, het soort mensen dat door Trump in zijn nieuwe regering is benoemd en de betreurenswaardige gevolgen die het Trump-beleid wereldwijd – ook voor de rechten van de mens – kan hebben. Of de manier waarop, ondanks alle duidelijkheid over de noodzaak om onmiddellijk maatregelen te nemen om een einde te maken aan een klimaatcrisis die uiteindelijk ten koste zal gaan van de leefbaarheid op deze planeet, op de in 2024 gehouden klimaattoppen industriële landen problemen voor zich uit bleven schuiven en zich onvoldoende wensten te binden aan levensbesparende internationale afspraken. Of hoe, in sommige landen die deel uitmaken van de Raad van Europa, soms voor het gemak wordt vergeten dat het gaat om die drie pijlers: democratie, rechtsstaat en rechten van de mens, en dat democratische besluitvorming beperkingen kent door die andere twee pijlers. En hoe men in dat soort landen soms alleen maar bereid lijkt arresten van het EHRM te implementeren die in de politieke kraam te pas komen. Of hoe in Nederland, maar ook in een aantal andere landen in Europa, de afgelopen tijd sprake is van verkiezingsoverwinningen van nationaal-populistische partijen, die een ‘eigen volk eerst’ en anti-vreemdelingenbeleid voorstaan. Zie in Nederland, de manier waarop leden van het kabinet Schoof en politici van sommige regeringspartijen hevig polariseren en rel op rel stapelen maar met de mond tienvoudig belijden dat er geen ruimte is voor racisme

- 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

en onverdraagzaamheid, en dat men eensgezind staat in de strijd tegen racisme, tegen antisemitisme en tegen discriminatie. Het was voor Lilian Goncalves-Ho Kang You toch aanleiding in haar op 26 november 2024 in Leiden gehouden Cleveringa-oratie op te merken: ‘De democratische rechtsstaat staat onder druk. Discriminatie en uitsluiting zijn strijdig met de Grondwet maar genormaliseerd in het politieke en bestuurlijke domein’. En Sander Schimmelpenninck schreef zijn bezorgdheid af in een boek met de niet mis te verstane titel: *De domheid regeert. Hoe opzettelijke onwetendheid een politieke strategie werd*. Door beter weten, of kunnen weten, en toch vasthouden aan bewezen onwaarheden, onterechte beschuldigingen en misleidende frames, wordt de democratie aangetast, maar ook de rechtsstaat, de wetenschap en de journalistiek.

Maar soms moet je je ook in zorgelijke omstandigheden even durven te concentreren op lichtpunten. En daarom toch maar een Myjmering over het begin van het *NJCM-Bulletin*, zo een 49 jaar geleden.

In april 1976 verschijnt het eerste nummer (jaar 1 – nummer 1) van het *NJCM-Bulletin*. ‘Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten is nu zover met zijn organisatie gevorderd dat het naar buiten kan treden met dit eerste bulletin. ‘Het *NJCM-Bulletin* wordt toegestuurd aan leden en belangstellende’ staat op de titelpagina. Ook staat daar vermeld dat het NJCM in maart 1976 is erkend als de Nederlandse sectie van de ICJ. Voor nadere informatie over wat het NJCM precies wil en doet wordt verwezen naar een bijgevoegde brochure. ‘De inhoud van het bulletin wordt verzorgd door de kerngroep van het NJCM. Het staat tevens open voor artikelen en mededelingen van leden en organisaties die zich met de mensenrechten bezig houden’.

Het wordt allemaal verzorgd vanuit het gebouw van de Leidse rechtenfaculteit, aan de Hugo de Grootstraat 27. Voor de lettertjes van het eerste logo [njcm bulletin, nederlands juristen comité voor de mensenrechten, dutch section of the international commission of jurists, secretariaat: hugo de grootstraat 27 leiden – telefoon 071-149641], heb ik zelf indertijd in een kantoorboekhandel in de Leidse Breestraat doordruklettertjes gekocht. Het met gebruik daarvan gemaakte logo en de andere gegevens worden op een stencil ingebrand. (Een stencil is volgens Wikipedia: ‘een sjabloon gemaakt van een materiaal dat inkt doorlaat en waarmee afdrukken kunnen worden gemaakt. (...) Deze techniek is thans verdrongen door fotokopiëren en printen.’)

De eerste aflevering bestaat uit tien, aan twee zijden, afgedrukte bladzijden. Dat afdrukken gebeurt op de afdeling reproductie van de faculteit door de daar werkzame heer Noordermeer. Het bonnetje voor de afdrukken wordt afgetekend voor de afdeling staatsrecht (waar het overgrote deel van de kerngroep werkzaam was) of een enkele keer voor de afdeling strafrecht waar ik werkzaam was. Over die (inmiddels verjaarde) onwaarheid wordt intern niet moeilijk gedaan. De tien stapeltjes bladzijden worden in een zaaltje van de afdeling staatsrecht op een lange tafel gelegd en dan wordt door de kerngroep bulletin voor bulletin verzameld en van een nietje voorzien. De meeste van de dan ongeveer vijftig NJCM-leden zijn uit de faculteit afkomstig en krijgen het bulletin in hun postbakje. De bulletins voor niet-Leidenaren worden in een enveloppe gestopt en met de universitaire post opgestuurd.

In de eerste aflevering staat een overzicht van NJCM-activiteiten, een mededeling over de projectgroep Discriminatie Kleurlingen in Nederland, het pleidooi van mr J.A. Peters tegen het taboe van de Reclame Code Commissie over de publiciteit van de Boycot Outspan Actie (‘Pers geen Zuid-Afrika uit’), een stukje over Plannen van het NJCM, een stukje over de inwerking-treding (in 1976) van de International Covenants on Human Rights, een stuk van mijn hand over het *International Covenant on Civil and Political Rights* (inclusief over de samenloop van het

ICCPR en het EVRM), een overzicht van ICJ-publicaties en een formulier om zich als lid, donateur of buitengewoon lid van het NJCM op te geven. In het colofon staat vermeld: 'Dit NJCM-bulletin is redactioneel verzorgd door Mark Biesheuvel, Jenny Dopheide, Frits Kremer, Egbert Myjer, Jit Peters en Dick Seip. Technische verzorging: Noordermeer/Tisseur'.

Uiteindelijk zullen tussen die eerste aflevering (april 1976) en december 1979 twintig gestencilde bulletins verschijnen.

Met ingang van jaargang 5 (1980) verschijnt het *NJCM-Bulletin* in drukvorm. Er komt een nieuw formaat (A5 in plaats van A4) en een nieuwe (door Hetty Geurtsen ontworpen) cover. Als ondertitel op de kaft staat: Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten. Dat was al heel wat. Vooral het kerngroep lid Reiner de Winter had zich sterk gemaakt om het actiegroep-gehalte te blijven benadrukken en dus alleen de term 'bulletin' te gebruiken. Zo is het niet gegaan: het *Bulletin* ontwikkelde zich al snel tot een gedegen wetenschappelijk tijdschrift. Daarbij paste dat de frequentie veranderde: verscheen het Bulletin aanvankelijk heel onregelmatig, vanaf 1980 bracht de redactie zes afleveringen per jaar uit. Het eerste gedrukte bulletin wordt ook als bijlage verzonden bij *Ars Aequi* 28 (1979), en dat draagt bij aan een gestaag groeiende oplage.

Om het beheer van het blad in goede banen te leiden, wordt de Stichting NJCM-Boekerij opgericht. Een echte redactieraad (E.A. Alkema, P. van Dijk, F. Kuitenbrouwer) gaat dienen als inhoudelijk klankbord.

Vanaf 1984 verschijnt het *NJCM-Bulletin* zelfs acht keer per jaar – een frequentie die tot 2009 wordt volgehouden. Jaargangen tellen in die tijd rond de 1200 pagina's. Naast de reguliere nummers verschijnt in 1990 een speciale aflevering: *40 jaar EVRM*. Deze wordt gevolgd door verschillende andere bundels, waarvan *50 jaar EVRM*, met ruim 600 pagina's, de grootste is.

Met ingang van jaargang 35 (2010) komt er een nieuwe omslag, een nieuwe tekstvormgeving en een nieuwe naam. De eerste naam is nu: Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten. *NJCM-Bulletin* is dan de onderkop. De aanbevolen citeerwijze wordt: NTM/NJCM-Bull. Vanaf jaargang 40 is er de huidige omslag, waarop aan de voorkant de aanduiding NJCM-Bulletin wat meer verscholen is, maar waar op de achterkant alle aandacht is voor het NJCM.

Bij het begin van een vijftigste jaargang. Een bloeiend tijdschrift in een wereld waarin aandacht voor rechten van de mens meer dan ooit noodzakelijk is.

Die noodzakelijkheid: dat verdient geen goud. Maar het *NTM/NJCM-Bull.* wel.



## DE OBJECTIEVE RECHTVAARDIGING VAN NEUTRALITEITSBELEID DOOR PRIVATE WERKGEVERS

### Een jurisprudentieelijn die zichzelf in de staart bijt

Sebastiaan Princen \*

**Samenvatting** | In een reeks arresten heeft het HvJ EU bepaald dat een verbod door private werkgevers op het dragen van islamitische hoofddoekjes op de werkplek in beginsel kan worden gerechtvaardigd met een beroep op de wensen van klanten of gebruikers. Dit artikel analyseert of deze jurisprudentieelijn in overeenstemming is met de eis uit de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling dat zo'n rechtvaardiging een objectief karakter moet hebben. Op grond van een analyse van de jurisprudentie van het Hof en een (rechts)theoretische reflectie op het begrip 'objectiviteit' wordt geconcludeerd dat het bij de huidige stand van de jurisprudentie feitelijk niet mogelijk is bij een beroep op de wensen van klanten of gebruikers te voldoen aan de vereiste van een objectieve rechtvaardiging onder de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling.

**Trefwoorden** | [gelijke behandeling], [Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling], [Richtlijn 2000/78], [neutraliteitsbeleid], [objectieve rechtvaardiging], [wensen van klanten en gebruikers]

**DOI** | 10.54195/NTM.22092

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

## 1 Inleiding

Het dragen van hoofddoekjes op de arbeidsmarkt is een beladen onderwerp. Een recent onderzoeksrapport in opdracht van het Nederlandse Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laat zien dat moslima's die een hoofddoek dragen minder kans hebben om te worden aangenomen bij een sollicitatie.<sup>1</sup> Volgens een rapport van het Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten ervaart 36 procent van de islamitische vrouwelijke immigranten die een hoofddoek dragen binnen de EU discriminatie bij het zoeken naar werk, tegen 24 procent van islamitische, vrouwelijke immigranten die geen hoofddoek dragen. Onder islamitische, vrouwelijke nakomelin-

■ Dr. S.B.M. Princen is Universitair Hoofddocent bij het Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht. Dit artikel is een uitwerking van het essay dat de auteur heeft geschreven ter afronding van zijn bacheloropleiding Rechtsgeleerdheid aan de Open Universiteit. De auteur wil dr. Sien Devriendt bedanken voor haar begeleiding bij het schrijven van dat essay.

1 L. Blommaert e.a., *Eindrapportage verkenning arbeidsmarktdiscriminatie moslima's* (onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Samenleving en Integratie), 8 maart 2024, bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 29544, nr. 1244, p. 65-66.

gen van immigranten is dat zelfs 64 procent tegen 44 procent.<sup>2</sup> Onderzoeken met behulp van veldexperimenten, waarbij verder identieke kandidaten met en zonder hoofddoek op een baan solliciteren en de reacties van werkgevers worden vergeleken, bevestigen dit beeld.<sup>3</sup>

Richtlijn 2000/78 van de Europese Unie (EU) tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (hierna: de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling) beoogt dit type discriminatie te voorkomen.<sup>4</sup> Deze richtlijn verbiedt directe en indirecte discriminatie op de werkplek op grond van een aantal kenmerken, waaronder godsdienst of overtuiging.<sup>5</sup> In een reeks arresten uit 2017, 2021 en 2022 heeft het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU) deze bepalingen toegepast op zaken waarin een private werkgever niet toestond dat een vrouwelijke, islamitische werknemer een hoofddoek droeg.<sup>6</sup> Die verboden vloeiden voort uit een zogenaamd 'neutraliteitsbeleid' bij werkgevers. Dit houdt in dat werknemers op de werkplek geen zichtbare religieuze (en/of andere) kentekenen, zoals christelijke kruistekens of islamitische hoofddoekjes, mogen dragen.

Anders dan bij publieke werkgevers, kan een dergelijk neutraliteitsbeleid bij private werkgevers niet worden gerechtvaardigd door een principiële beroep op neutraliteit. Overheidsinstanties staat het vrij te kiezen voor een neutrale uitstraling als uitvloeisel van de visie op de verhouding tussen staat en godsdienst in een lidstaat.<sup>7</sup> Neutraliteit kan daarmee voor publieke werkgevers een doel op zich zijn. Voor private werkgevers volstaat dit argument niet nu zij, zoals Hutten en Mustafa opmerken, 'kerk noch staat [zijn]'.<sup>8</sup> Een neutraliteitsbeleid van een private werkgever vereist daarom een nadere, achterliggende rechtvaardiging. Veel werkgevers voeren in dat kader aan dat zij met hun onderneming een (in godsdienstig opzicht) neutraal imago willen uitstralen om rekening te houden met de gevoeligheden en voorkeuren van klanten

2 European Union Agency for Fundamental Rights, *Being Muslim in the EU. Experiences of Muslims*, 2024, p. 54-55. In dit onderzoek wordt gekeken naar het dragen van religieuze kleding in bredere zin, dus naast hoofddoeken ook hijabs en niqabs. Met name vrouwelijke moslims in de leeftijd van 16 tot 24 jaar die religieuze kleding dragen, ervaren veel discriminatie bij het zoeken naar een baan (58 procent tegen 38 procent van hen die geen religieuze kleding dragen).

3 Zie bijvoorbeeld het onderzoek in Duitsland in D. Weichselbaumer, 'Multiple discrimination against female immigrants wearing headscarves', *ILR Review: The Journal of Work and Policy* 2020, p. 600-627 en vergelijkend onderzoek in Duitsland, Nederland en Spanje in M. Fernández-Reino, V. di Stasio & S. Veit, 'Discrimination unveiled: a field experiment on the barriers faced by Muslim women in Germany, the Netherlands, and Spain', *European Sociological Review* 2023, p. 479-497. In het laatstgenoemde onderzoek lag het niveau van discriminatie dat werd gevonden in Spanje overigens een stuk lager lag dan dat in Duitsland en Nederland. Dit sluit aan bij de verschillen tussen landen in algehele discriminatie tegen moslims die in het rapport van het Fundamental Rights Agency worden gerapporteerd; zie European Union Agency for Fundamental Rights, *Being Muslim in the EU. Experiences of Muslims*, 2024, p. 36-38.

4 Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (*PbEG* 2000, L 303).

5 Art. 1 en 2 Richtlijn 2000/78/EG.

6 Het gaat om vier arresten in vijf zaken: HvJ EU 14 maart 2017, C-157/15 (*Achbita*), HvJ EU 14 maart 2017, C-188/15, (*Bougnouli*), HvJ EU 15 juli 2021, gevoegde zaken C-804/18 en C-341/19, (*WABE en Müller*) en HvJ EU 13 oktober 2022, C-344/20, (*S.C.R.L.*).

7 HvJ EU 28 november 2023, C-148/22, par. 33-34 (*Gemeente Ans*). Deze benadering bouwt voort op de lijn die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) eerder heeft gekozen bij de beoordeling van verboden op religieuze kentekenen in publieke instellingen. Zie daarvoor o.a. EHRM 10 november 2005, 44774/98 (*Leyla Şahin/Turkije*) en EHRM 26 november 2015, 64846/11 (*Ebrahimian/Frankrijk*).

8 W. Hutten & N. Mustafa, 'De schijn van neutraliteit. Een kritische analyse van het juridische en maatschappelijke debat over neutraliteitsvoorschriften', *NJCM-Bulletin* 2023, p. 362.



en gebruikers. Dit was ook het geval in de hierboven genoemde zaken onder de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling.

In zijn arresten heeft het HvJ EU, kort samengevat, bepaald dat een algemeen toegepast neutraliteitsbeleid op de private werkplek in beginsel indirect onderscheid oplevert,<sup>9</sup> maar dat dit onder voorwaarden kan worden gerechtvaardigd door de wensen van klanten en gebruikers.<sup>10</sup> Deze jurisprudentie heeft in de literatuur veel vragen en kritiek opgeroepen. Deze betreffen onder meer de keuze van het HvJ EU om algemene verboden op het dragen van zichtbare religieuze kentekenen te beschouwen als een vorm van indirect in plaats van direct onderscheid,<sup>11</sup> de bepaling van de relevante vergelijkingsgroepen voor het vaststellen van discriminatie,<sup>12</sup> de verhouding tussen nationale rechters en het HvJ EU in de beoordeling van dit type zaken,<sup>13</sup> de onderliggende visie op 'neutraliteit' in de arresten,<sup>14</sup> hoe om te gaan met de samenloop van meerdere discriminatiegronden<sup>15</sup> en de acceptatie van de wensen van klanten en gebruikers als rechtvaardiging voor een verbod op godsdienstige kentekenen.<sup>16</sup>

Dit laatste punt uit de jurisprudentie van het HvJ EU is in de literatuur zeer kritisch onthaald. Volgens Howard leidt de lijn van het Hof ertoe dat werkgevers mogen toegeven aan vooroor-

9 HvJ EU 14 maart 2017, C-157/15, par. 30-34 (*Achbita*); HvJ EU 15 juli 2021, gevoegde zaken C-804/18 en C-341/19, par. 59 (*WABE en Müller*).

10 HvJ EU 15 juli 2021, gevoegde zaken C-804/18 en C-341/19, par. 64 en 76 (*WABE en Müller*); HvJ EU 13 oktober 2022, C-344/20, par. 40 (*S.C.R.L.*).

11 M. Bell, 'Leaving religion at the door? The European Court of Justice and religious symbols in the workplace', *Human Rights Law Review* 2017, p. 791-792; S. van Bijsterveld, 'Godsdienst en gelijke behandeling. De uitspraken van het Hof van Justitie van de EU in de zaken WABE en Müller', *TvRRB* 2021, p. 97; M. van den Brink, 'The protected grounds of religion and belief: lessons for EU non-discrimination law', *German Law Journal* 2023, p. 865-866; E. Cloots, 'Safe harbour or open sea for corporate headscarf bans? Achbita and Bougnaoui', *Common Market Law Review* 2018, p. 602-611; J. Mulder, 'Religious neutrality policies at the workplace: tangling the concept of direct and indirect religious discrimination. WABE and Müller', *Common Market Law Review* 2022, p. 512. Voor overzichten van de verschillende standpunten, niet alleen in de literatuur, maar ook tussen advocaten-generaal van het HvJ EU onderling en met het HvJ EU, zie S. van Bijsterveld, 'Discriminatie, indirecte discriminatie of geen discriminatie? De geforceerde discriminatierechtspraak van het Hof van Justitie van de EU in godsdienstzaken', *TvRRB* 2023, p. 37-57 en E. Howard, 'Headscarves and the CJEU: protecting fundamental rights or pandering to prejudice', *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2021, p. 652-655.

12 Van Bijsterveld 2023 (*supra* noot 11), p. 46-48; Van den Brink 2023 (*supra* noot 11), p. 868-872; Cloots 2018 (*supra* noot 11), p. 601-602; E. Howard, 'Islamic headscarves and the CJEU: Achbita and Bougnaoui', *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2017, p. 352; A.P. van der Mei, 'Nogmaals: hoofddoeken en interne neutraliteitsregels van particuliere ondernemingen', annotatie bij HvJEU 13 oktober 2022, C-344/20 (*S.C.R.L.*), *TRA* 2023/45, p. 31-34; Mulder 2022 (*supra* noot 11), p. 1510; P.C. van Nunes, 'Neutraliteitsbeleid bij stagiaires', *ArbeidsRecht* 2023/5, p. 2.

13 Van Bijsterveld 2023 (*supra* noot 11), p. 57; Cloots 2018 (*supra* noot 11), p. 621-624; M. Hunter-Henin, 'Religious neutrality at Europe's highest courts: shifting strategies', *Oxford Journal of Law and Religion* 2022, p. 28-32.

14 Hunter-Henin 2022 (*supra* noot 13); Hutten en Mustafa 2023 (*supra* noot 8).

15 Howard 2021 (*supra* noot 11), p. 655-656; Hutten & Mustafa 2023 (*supra* noot 8), p. 367-369; S. Olney, 'Banning headscarves at work: discrimination and religious intolerance or neutrality?', *International Labor Rights Case Law* 2022, p. 81-82; R. Xenidis, 'Intersectionality from critique to practice: towards an intersectional discrimination test in the context of "neutral dress codes"', *European Equality Review* 2022, p. 21-37. In de zaken waar het om ging, kon betoogd worden dat naast discriminatie op grond van religie (potentieel) ook sprake was van discriminatie op grond van geslacht (omdat alleen vrouwen hoofddoekjes dragen) en etniciteit (omdat de meeste moslims immigranten zijn).

16 Van den Brink 2023 (*supra* noot 11), p. 877-879; Van der Mei 2023 (*supra* noot 12); Mulder 2022 (*supra* noot 11), p. 1514-1517; D.A. Zuther, 'The headscarf debate returns to Luxembourg: a second chance for religious freedom?', *LSE Law Review* 2021, p. 110-111. Milder is Van Bijsterveld 2021 (*supra* noot 11), p. 97.

delen van hun klanten en gebruikers,<sup>17</sup> terwijl Cloots benadrukt dat antidiscriminatiewetgeving juist mede bedoeld is om werkgevers ‘te bevrijden van de discriminerende grillen van hun klanten’.<sup>18</sup> Deze kritiek komt erop neer dat subjectieve voorkeuren, zo niet vooroordelen, worden geaccepteerd als rechtvaardiging voor het maken van indirect onderscheid. Dit staat op gespannen voet met de vereiste dat een rechtvaardiging van indirect onderscheid volgens artikel 2 lid 1 sub b onder i van de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling een objectief karakter moet hebben. Dat roept de vraag op hoe een beroep op de (in wezen subjectieve) wensen van klanten of gebruikers verenigd kan worden met het vereiste objectieve karakter van een rechtvaardiging voor het maken van indirect onderscheid. De arresten van het HvJ EU en de literatuur over die jurisprudentie geven daar geen duidelijk antwoord op.

Daarom staat in dit artikel de volgende vraag centraal: onder welke voorwaarden levert een beroep op de wensen van klanten en gebruikers voor het voeren van een neutraliteitsbeleid door private werkgevers een objectieve rechtvaardiging op in de zin van de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling? Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van een analyse van zeven arresten van het HvJ EU en een (rechts)theoretische reflectie op het begrip ‘objectiviteit’. Een antwoord op deze vraag is van belang voor zowel de toepassing van het beoordelingskader van het HvJ EU door verwijzende rechters als de verdere ontwikkeling van de rechtspraak van het HvJ EU zelf.

Het vervolg van dit artikel is als volgt opgebouwd. In de hiernavolgende paragraaf worden de toepasselijke supranationale regelgeving en jurisprudentie besproken. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag wanneer een rechtvaardiging voor het maken van indirect onderscheid een objectief karakter heeft, aan de hand van de jurisprudentie van het HvJ EU en (rechts)theoretische inzichten over de betekenis van ‘objectiviteit’. Op basis van deze analyse wordt bekeken of een beroep op de wensen van klanten of gebruikers voldoet aan de eisen die gesteld mogen worden aan een ‘objectieve’ rechtvaardiging. Het artikel wordt afgesloten met een conclusie.

## 2 Toepasselijke regelgeving en jurisprudentie

De Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling ziet op de bestrijding van discriminatie in arbeid en beroep op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. De kernbepaling is artikel 2 van de richtlijn, waarin de begrippen ‘directe’ en ‘indirecte’ discriminatie worden gedefinieerd. Bij directe discriminatie wordt rechtstreeks onderscheid gemaakt op basis van een in de richtlijn opgenomen kenmerk. Bij indirecte discriminatie is sprake van een op het oog neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze, die echter personen met een in de richtlijn opgenomen kenmerk ‘in het bijzonder benadeelt’.<sup>19</sup> Deze benadeling geldt evenwel niet als indirecte discriminatie indien ‘die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn’.<sup>20</sup> Daarnaast kunnen de lidstaten op grond van artikel 4 lid 1 van de richtlijn een uitzonderingsgrond voor zowel direct als indirect onderscheid creëren voor ‘wezenlijke en bepalende beroeps-

17 Howard 2021 (*supra* noot 11), die spreekt van ‘pander[ing] to the prejudice of customers’.

18 Cloots 2018 (*supra* noot 11), p. 613 (eigen vertaling).

19 Art. 2 lid 2 sub b Richtlijn 2000/78.

20 Art. 2 lid 2 sub b onder i Richtlijn 2000/78.

vereisten'. Artikel 4 lid 2 van de richtlijn bevat een vergelijkbare mogelijkheid voor beroepsactiviteiten binnen kerken en organisaties op religieuze grondslag.

De eerste twee arresten waarin deze richtlijn werd toegepast op het dragen van religieuze kentekenen op de private werkplek stammen uit 2017. In *Achbita* was de naamgeefster van het arrest ontslagen als receptioniste omdat zij tijdens het werk een hoofddoek wilde dragen, terwijl het arbeidsreglement van de onderneming het dragen van alle kentekenen van politieke, filosofische en religieuze overtuigingen verbod.<sup>21</sup> Het HvJ EU bepaalde dat een dergelijke algemene regel een indirect onderscheid kan opleveren, omdat (en voor zover) hij de aanhangers van (bepaalde) religies meer benadeelt dan anderen.<sup>22</sup> In dit geval vond het Hof dit onderscheid echter gerechtvaardigd, omdat (1) de wens van een onderneming om ten aanzien van klanten neutraliteit uit te stralen een legitiem doel vormde,<sup>23</sup> (2) de regel 'daadwerkelijk coherent en systematisch [werd] nagestreefd' en daarmee 'passend' was<sup>24</sup> en (3) het verbod zich beperkte tot werknemers die contact hadden met klanten en dus niet verder ging dan noodzakelijk was.<sup>25</sup>

De legitimiteit van de wens om naar klanten toe blijk te geven van neutraliteit werd onderbouwd met een verwijzing naar artikel 16 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, waarin de vrijheid van onderneming is vastgelegd. Daarnaast vond het Hof steun voor zijn positie in het arrest *Eweida* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), dat betrekking had op een verbod op het dragen van een (christelijk) kruisteken bij vliegtuigmaatschappij British Airways. In dat arrest had het EHRM geoordeeld dat 'the employer's wish to project a certain corporate image' een legitiem belang was, dat moest worden afgewogen tegen de belangen van de werknemer.<sup>26</sup>

In *Bouagnaoui* was een projectingenieur ontslagen door haar werkgever na klachten van een klant over haar hoofddoek.<sup>27</sup> Dit leverde volgens het HvJ EU directe discriminatie op, omdat het ontslag, anders dan in *Achbita*, niet was gebaseerd op een algemene regel binnen de onderneming.<sup>28</sup> Dit betekende dat het ontslag alleen gerechtvaardigd kon worden door een 'wezenlijke en bepalende beroepsvereiste' in de zin van artikel 4 lid 1 van de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling, maar daar was volgens het Hof in dit geval geen sprake van.<sup>29</sup>

21 HvJ EU 14 maart 2017, C-157/15, par. 11-16 (*Achbita*).

22 HvJ EU 14 maart 2017, C-157/15, par. 34 (*Achbita*).

23 HvJ EU 14 maart 2017, C-157/15, par. 37-39 (*Achbita*).

24 HvJ EU 14 maart 2017, C-157/15, par. 40 (*Achbita*). Zie ook HvJ EU 15 juli 2021, gevoegde zaken C-804/18 en C-341/19, par. 70 en 77 (*WABE en Müller*). In *S.C.R.L.* gebruikt het HvJ EU de omschrijving 'op algemene en niet-gedifferentieerde wijze' (HvJ EU 13 oktober 2022, C-344/20, par. 42 (*S.C.R.L.*)), maar daarmee lijkt geen andere invulling van dit criterium te zijn bedoeld.

25 HvJ EU 14 maart 2017, C-157/15, par. 42 (*Achbita*). Zie ook HvJEU 15 juli 2021, gevoegde zaken C-804/18 en C-341/19, par. 63 (*WABE en Müller*).

26 EHRM 15 januari 2013, 48420/10, 59842/10, 51671/10, 36516/10, par. 94 (*Eweida/Verenigd Koninkrijk*). Het EHRM beoordeelde deze zaak aan de hand van art. 9 EVRM (vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst), mede in combinatie met het (accessoire) art. 14 EVRM (verbod van discriminatie). Omdat het ging om een private werkgever, deed het EHRM dat op basis van het leerstuk van positieve verplichtingen, waarbij de vraag was of de Britse staat zich voldoende had ingespannen om de vrijheid van godsdienst van mw. Eweida te beschermen. In de betreffende zaak vond een meerderheid van het EHRM overigens dat in de uiteindelijke belangenafweging de vrijheid van godsdienst van mw. Eweida zwaarder moest wegen.

27 HvJ EU 14 maart 2017, C-188/15 (*Bouagnaoui*).

28 HvJ EU 14 maart 2017, C-188/15, par. 32 en 34-35 (*Bouagnaoui*).

29 HvJ EU 14 maart 2017, C-188/15, par. 41 (*Bouagnaoui*).

Opvallend in dit arrest is dat waar de systematische toepassing van een ‘neutrale’ interne regel in *Achbita* werd besproken in het kader van de passendheid van de maatregel (en daarmee als onderdeel van de proportionaliteitstoets van artikel 2 lid 2 sub b onder i van de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling), het ontbreken van zo’n regel in *Bouagnaoui* leidde tot het oordeel dat sprake was van directe discriminatie (waardoor de uitzondering van artikel 2 lid 2 sub b van de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling niet van toepassing was). Dit laat zien dat de verschillende stappen in het toetsingskader van *Achbita* niet altijd strikt gescheiden zijn, nu dezelfde overweging bij verschillende stappen een rol kan spelen, afhankelijk van de concrete casus.

Vier jaar later kregen *Achbita* en *Bouagnaoui* een vervolg in de gevoegde zaak *WABE en Müller*.<sup>30</sup> *WABE* was een kinderdagverblijf dat het dragen van religieuze kentekenen door zijn werknemers had verboden om naar de kinderen (en hun ouders) toe religieuze neutraliteit uit te stralen. Müller was een drogisterijketen die een neutraliteitsbeleid voerde, zowel naar klanten toe als om conflicten tussen werknemers onderling te vermijden. Een verschil met *WABE* was dat Müller alleen grote, opvallende kentekenen verbood.

Ten aanzien van *WABE* kwam het HvJ EU tot eenzelfde oordeel als in *Achbita*. Het verbod leverde weliswaar indirect onderscheid op, maar dat kon worden gerechtvaardigd door de wensen van klanten dan wel gebruikers zolang sprake was van een coherente en systematische toepassing van het verbod en het verbod niet verder ging dan noodzakelijk. Wel scherpte het Hof de voorwaarden voor een beroep op de wensen van klanten en gebruikers aan door te eisen dat er sprake moet zijn van een ‘werkelijke behoefte’ aan de kant van de werkgever. De aanwezigheid van zo’n werkelijke behoefte hangt af van de ‘rechten en legitieme verwachtingen van de klanten of gebruikers’ en de ‘nadelige gevolgen’ die de ondernemer zou ondervinden zonder het voeren van een neutraliteitsbeleid. Het is aan de werkgever om aan te tonen dat sprake is van een dergelijke ‘werkelijke behoefte’.<sup>31</sup> Ten aanzien van Müller oordeelde het Hof dat een verbod van alleen grote, opvallende kentekenen niet voldoet aan de eisen van de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling, nu niet voldaan is aan de vereiste van coherent en systematisch beleid.<sup>32</sup>

Het meest recente arrest uit de reeks is *S.C.R.L.* uit 2022.<sup>33</sup> In deze zaak had woningbouwcorporatie *S.C.R.L.* een stageplaats geweigerd omdat de sollicitant een hoofddoek wilde dragen. In dit arrest bevestigde het HvJ EU het toetsingskader dat in *WABE en Müller* uiteen was gezet. Als onderbouwing daarvan voegde het Hof in een rechtsoverweging toe dat ‘deze uitlegging is ingegeven door het streven om tolerantie, respect en acceptatie van meer diversiteit principieel aan te moedigen en om te voorkomen dat een neutraliteitsbeleid binnen de onderneming wordt misbruikt ten nadele van werknemers die vanwege religieuze geboden bepaalde kledingvoorschriften volgen’.<sup>34</sup>

30 HvJ EU 15 juli 2021, gevoegde zaken C-804/18 en C-341/19 (*WABE en Müller*).

31 HvJ EU 15 juli 2021, gevoegde zaken C-804/18 en C-341/19, par. 64-67 (*WABE en Müller*).

32 HvJ EU 15 juli 2021, gevoegde zaken C-804/18 en C-341/19, par. 78 (*WABE en Müller*).

33 HvJ EU 13 oktober 2022, C-344/20 (*S.C.R.L.*).

34 HvJ EU 13 oktober 2022, C-344/20, par. 41 (*S.C.R.L.*).

### 3 Wanneer is de rechtvaardiging van indirect onderscheid objectief?

#### 3.1 Objectiviteit in de jurisprudentie van het HvJ EU

Het HvJ EU heeft zich in zijn jurisprudentie niet in algemene, abstracte zin uitgelaten over de vraag wat in de vereiste van een objectieve rechtvaardiging door een legitiem doel in artikel 2 lid 2 sub b onder i van de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling moet worden verstaan onder 'objectief'. Ook is niet duidelijk hoe deze eis zich verhoudt tot de vereiste van een 'legitiem doel'. Zijn dit twee losse vereisten die naast elkaar staan? Of is het veeleer zo dat een rechtvaardiging objectief wordt doordat het doel legitiem is of dat het doel legitiem wordt indien de rechtvaardiging objectief is?<sup>35</sup>

Wel zijn er in specifieke arresten elementen te vinden die kunnen helpen bij het beantwoorden van deze vragen. De meest expliciete verwijzing naar de betekenis van de term 'objectief' is te vinden in het arrest *Bouagnaoui*, waar het Hof een 'objectief vereiste dat is ingegeven door de aard van de betrokken beroepsactiviteit of de context waarin deze wordt uitgevoerd' afzet tegen 'subjectieve overwegingen, zoals de wil van de werkgever om rekening te houden met de bijzondere wensen van de klant'.<sup>36</sup> Deze verwijzing heeft weliswaar betrekking op de uitzonderingsgrond van artikel 4 van de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling, maar laat ook in bredere zin zien dat het Hof een verschil maakt tussen subjectieve wensen (in dit geval van klanten) en vereisten die voortvloeien uit andere, objectieve omstandigheden.

Het arrest *Egenberger* betrof iemand die was afgewezen voor een functie bij een organisatie van de Evangelische Kerk omdat zij niet het geloof van die kerk aanhing. De organisatie beriep zich in deze op artikel 4 lid 2 van de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling, dat lidstaten de mogelijkheid biedt om te bepalen dat organisaties op religieuze grondslag eisen mogen stellen aan de godsdienstige overtuigingen van hun werknemers indien dit een 'wezenlijke, legitieme en gerechtvaardigde beroepsvereiste vormt gezien de grondslag van de organisatie'. De vraag was nu wie mag bepalen of het voor een beroepsactiviteit relevant is dat de werknemer een bepaald geloof aanhangt: de kerkgemeenschap zelf of de rechter? Het HvJ EU zegt hierover dat 'het toezicht op de naleving van deze criteria geheel betekenisloos zou worden indien dit [...] niet zou zijn toevertrouwd aan een onafhankelijke autoriteit [...] maar aan de kerk of organisatie die een verschil in behandeling op grond van godsdienst of overtuiging wil toepassen'.<sup>37</sup> Later in het arrest voegt het Hof daaraan toe dat de toetsing aan de criteria van artikel 4 lid 2 zich moet richten op het 'objectief verifieerbare bestaan van een rechtstreeks verband tussen de door de werkgever gestelde beroepsvereiste en de betrokken activiteit'.<sup>38</sup> Objectieve verificatie door een onafhankelijke rechter wordt zo tegenover een (niet-objectieve) beoordeling door het kerkgenootschap zelf geplaatst.

Een andere aanwijzing is te vinden in het arrest *Feryn*,<sup>39</sup> dat niet is gewezen op basis van de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling, maar op basis van Richtlijn 2000/43 over gelijke behande-

35 Zie bijvoorbeeld de conclusie van A-G Kokott bij *Achbita*, waarin zij het in het kader van art. 4 lid 1 van richtlijn 2000/78 heeft over 'beroepsvereisten [die] de uitdrukking vormen van een legitiem doel en *bijgevolg* een objectieve grond vormen' (cursivering toegevoegd); Concl. A-G J. Kokott 31 mei 2016, Zaak C-157/15 (*Achbita*), punt 66.

36 HvJ EU 14 maart 2017, C-188/15, par. 40 (*Bouagnaoui*).

37 HvJ EU 17 april 2018, C-414/16, par. 46 (*Egenberger*).

38 HvJ EU 17 april 2018, C-414/16, par. 63 (*Egenberger*).

39 HvJ EU 10 juli 2008, C-54/07 (*Feryn*).

ling ongeacht ras of etnische afstamming.<sup>40</sup> Deze twee richtlijnen zijn inhoudelijk sterk verwant. Zo bevat Richtlijn 2000/43 dezelfde definities van directe en indirecte discriminatie als de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling en kent het identiek geformuleerde uitzonderingsgronden. De jurisprudentie onder Richtlijn 2000/43 is daarmee ook relevant voor de interpretatie van de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling.<sup>41</sup> *Feryn* ging over een Belgische installateur die openlijk had verkondigd geen allochtonen in dienst te willen nemen omdat de klanten van de onderneming die niet in hun huis zouden willen hebben. De ondernemer verdedigde dit beleid door te stellen dat niet hij racistisch was maar de Belgische samenleving en dat hij slechts deed wat nodig was om zijn bedrijf draaiende te houden.<sup>42</sup> Het Hof stelde dat de werkgever zich met deze uitlatingen in beginsel schuldig maakte aan directe discriminatie, tenzij hij kon bewijzen dat ‘de praktijk die de onderneming bij aanwerving *in feite* toepast, niet overeenstemt met die verklaringen’.<sup>43</sup>

Een laatste relevant arrest is *CHEZ*, dat ook is geweest onder Richtlijn 2000/43.<sup>44</sup> Deze zaak betrof een Bulgaarse elektriciteitsmaatschappij die elektriciteitsmeters op veel grotere hoogte hing in wijken met veel Roma-bewoners. Dit maakte het voor bewoners van de betreffende wijken moeilijker om hun meters af te lezen. Volgens de energiemaatschappij was deze maatregel nodig, omdat in die wijken vaker met meters werd gefraudeerd en het hoger ophangen van de meters dat kon tegengaan. Het HvJ EU stelde dat het tegengaan van misbruik op zichzelf een legitiem doel is.<sup>45</sup> De vereiste objectieve rechtvaardiging bestond er vervolgens uit dat *CHEZ* ‘objectief [moet] aantonen dat en in welke mate die illegale gedragingen daadwerkelijk voorkomen’ in de specifieke wijken waar het om ging.<sup>46</sup>

### 3.2 Objectiviteit in de (rechts)theorie: twee benaderingen

Om deze overwegingen uit de jurisprudentie nader te duiden, is het behulpzaam om te bekijken wat de (rechts)theoretische literatuur in algemenere zin verstaat onder ‘objectiviteit’. In de wetenschapsfilosofie wordt met ‘objectiviteit’ bedoeld dat een feitelijk oordeel niet wordt ‘gekleurd’ of ‘vertekend’ door waardeoordelen of iemands persoonlijke perceptie.<sup>47</sup> Dit veronderstelt een onderscheid tussen de waarnemer en het object dat wordt waargenomen, waarbij het

40 Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (*PbEG* 2000, L 180).

41 Zoals ook blijkt uit de verwijzingen in het onder Richtlijn 2000/78 gewezen arrest *WABE en Müller* naar de onder richtlijn 2000/43 gewezen zaken *Feryn* en *CHEZ*. Zie HvJ EU 15 juli 2021, gevoegde zaken C-804/18 en C-341/19, par. 61 en 66 (*WABE en Müller*).

42 Zie het citaat uit een interview met de ondernemer in de conclusie van A-G Poiras Maduro; Concl. A-G M. Poiras Maduro 12 maart 2008, Zaak C-54/07 (*Feryn*), punt 4.

43 HvJ EU 10 juli 2008, C-54/07, par. 32 (*Feryn*) (cursivering in het citaat toegevoegd).

44 HvJ EU 16 juli 2015, C-83/14 (*CHEZ*).

45 HvJ EU 16 juli 2015, C-83/14, par. 113-114 (*CHEZ*). Behalve het tegengaan van fraude en misbruik, noemde het elektriciteitsbedrijf ook de bescherming van particulieren tegen de gevaren van het knoeien met elektriciteitsmeters en de bescherming van de kwaliteit en veiligheid van de elektriciteitsdistributie als doelen van de maatregel. Deze waren volgens het Hof eveneens legitiem.

46 HvJ EU 16 juli 2015, C-83/14, par. 116 (*CHEZ*).

47 Zie M. Risjord, *Philosophy of social science. A contemporary introduction*, New York en Londen: Routledge, 2014, p. 22-23; A. Rosenberg, *Philosophy of social science*, Boulder: Westview Press, 2016, p. 284; 2016; M. Williams, *Key concepts in the philosophy of social research*, Los Angeles etc.: SAGE, 2016, p. 143-144.

bestaan en de kenmerken van het object onafhankelijk zijn van de waarnemer. Hoe de waarnemer denkt dat het object is staat los van hoe dat object ('feitelijk' of 'werkelijk') is. Een objectieve uitspraak over een object is dan een uitspraak die overeenkomt met hoe dat object 'echt' is.

In het recht gaat het echter niet alleen om het vinden van de 'juiste' feiten maar ook om het vaststellen van de 'juiste' normen waarmee die feiten moeten worden gewaardeerd.<sup>48</sup> Marchettoni omschrijft deze vorm van objectiviteit als 'juistheid' ('correctness'): 'een rechter past het recht op een objectieve wijze toe als hij/zij de juiste normen op de juiste manier toepast'.<sup>49</sup> Raitio koppelt deze objectiviteit aan rechtszekerheid.<sup>50</sup> Rechtszekerheid vereist dat burgers weten wat het geldende recht is. Dit vereist weer een objectieve bepaling van dat recht. Hieraan zitten volgens Raitio twee dimensies: de *formele* rechtszekerheid, die betrekking heeft op de voorspelbaarheid van een juridisch oordeel, en de *materiële* rechtszekerheid, die betrekking heeft op de aanvaardbaarheid of legitimiteit van dat oordeel.<sup>51</sup> Een oordeel dat voorspelbaar maar onaanvaardbaar is, is in zijn ogen niet 'objectief' correct.

Daarmee bouwt hij voort op het werk van Dworkin, die heeft betoogd dat een juridisch oordeel niet alleen is gebaseerd op concrete regels maar ook op de onderliggende beginselen van een rechtssysteem.<sup>52</sup> Bij Dworkin is dit verbonden met zijn visie dat rechtsvinding een kwestie van interpretatie is, waarbij het gaat om het bepalen van de betekenis van een rechtsregel. De vraag is vervolgens hoe die betekenis kan worden vastgesteld indien er (in een bepaald geval) meerdere mogelijke interpretaties van een rechtsregel bestaan. Volgens Dworkin dient hierbij het beginsel van 'adjudicative integrity' te worden gevolgd, dat ervan uitgaat dat het rechtssysteem een coherent samenstel van normen en principes is, zodat de betekenis van rechtsregels mede bepaald wordt door de (rechtvaardigheids)beginselen die aan die regels ten grondslag liggen.<sup>53</sup> Objectiviteit verwijst in de rechtsvinding dan niet naar een buiten het recht of de waarnemer bestaande 'waarheid' over het recht, maar naar de correcte identificatie van de betekenis van een rechtsregel in het licht van deze interpretatieve strategie.<sup>54</sup>

Volgens Raitio ondersteunt Dworkin's benadering 'het belang van politieke moraliteit in rechterlijke oordeelsvorming'.<sup>55</sup> Tegelijkertijd betekent dat niet dat persoonlijke voorkeuren uiteindelijk beslissend zijn voor een rechtsoordeel. Hoewel de beginselen van een rechtssysteem minder scherp omljnd zijn dan concrete regels, staat het een rechter (of een ander die een 'objectief' rechtsoordeel wil vellen) niet vrij om ze naar eigen believen te interpreteren. De interpretatie is immers gebonden aan de bestaande regels en beginselen (en de bestaande interpretaties daarvan) binnen het rechtssysteem. Dworkin maakt dan ook een onderscheid tussen uitspraken die alleen gelden voor 'personen met bepaalde overtuigingen' en uitspraken die 'onpersoonlijk gelden voor iedereen'.<sup>56</sup> Uiteindelijk wordt de juistheid van een rechtsoordeel

48 Vgl. L. Marchettoni, 'Objectivity and Law', in: M. Sellers & S. Kirste (red.), *Encyclopedia of the philosophy of law and social philosophy*, Dordrecht: Springer 2023, p. 2583.

49 Marchettoni 2023 (*supra* noot 48), p. 2583 (eigen vertaling).

50 J. Raitio, 'Legal certainty as an element of objectivity in law', in: J. Husa & M. van Hoecke (red.), *Objectivity in law and legal reasoning*, Oxford en Portland OR: Hart Publishing 2013, p. 85-108.

51 Raitio 2013 (*supra* noot 50), p. 96.

52 Raitio 2013 (*supra* noot 50), p. 90-93.

53 R. Dworkin, *Law's empire*, Oxford: Hart Publishing, 1986; 1998 (heruitgave), p. 225.

54 Dworkin 1986 (*supra* noot 53), p. 80; zie ook Marchettoni 2023 (*supra* noot 48), p. 2586.

55 Raitio 2013 (*supra* noot 50), p. 86 (eigen vertaling).

56 Dworkin 1986 (*supra* noot 53), p. 81 (eigen vertaling).

daarmee bepaald door de mate waarin de onderdelen van een rechtssysteem met elkaar in overeenstemming worden gebracht.<sup>57</sup> Hoe beter dat wordt gedaan, hoe meer zo een oordeel een ‘objectief’ oordeel kan worden genoemd.<sup>58</sup>

Voor een nadere duiding van de rechtspraak van het HvJ EU onder de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling is van belang dat de term ‘objectiviteit’ dus op twee manieren kan worden gebruikt: in feitelijke zin, als overeenstemming van een uitspraak met een object buiten de waarnemer, en in interpretatieve zin, als de interpretatie die het best aansluit bij de regels en beginselen in het rechtssysteem. In beide gevallen is pas sprake van ‘objectiviteit’ als een uitspraak of oordeel niet voortvloeit uit de persoonlijke ideeën, voorkeuren of (mis)percepties van degene die de uitspraak doet of het oordeel velt.<sup>59</sup> Tegelijkertijd hanteren deze twee benaderingen andere criteria om te bepalen wanneer sprake is van objectiviteit. Voor een beter begrip van de term ‘objectief’ in de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling is nu van belang welke van de twee benaderingen wordt gehanteerd door het HvJ EU.

### 3.3 Feitelijke en interpretatieve objectiviteit in de jurisprudentie van het HvJ EU

De hierboven gegeven conceptuele analyse kan helpen om scherper te krijgen hoe het begrip ‘objectiviteit’ in de jurisprudentie van het HvJ EU wordt gebruikt. In termen van de twee vormen van ‘objectiviteit’ die werden onderscheiden, kan de jurisprudentie van het Hof het beste worden begrepen vanuit de verwevenheid van objectiviteit en legitimiteit zoals Dworkin en Raitio die benadrukken. Waar ‘objectiviteit’ in *CHEZ* lijkt te worden gebruikt in de feitelijke zin (omdat het feitelijk vóórkomen van fraude in verschillende wijken moest worden aangetoond), leggen *Bouagnaoui*, *Egenberger* en *Feryn* een verband tussen ‘objectiviteit’ en de onderliggende doelen van een neutraliteitsbeleid.

In al deze arresten komt het ‘onpersoonlijke’ karakter van objectiviteit naar voren. Dit blijkt onder meer uit de overweging in *Bouagnaoui* die ‘de wil van de werkgever om rekening te houden met de bijzondere wensen van klanten’ ziet als een ‘subjectieve’ (dus het tegenovergestelde van een objectieve) overweging.<sup>60</sup> In vergelijkbare zin stelt *Egenberger* objectieve toetsing door een onafhankelijke rechter tegenover een beoordeling door een kerkgenootschap zelf. Dit kan begrepen worden vanuit de (in het arrest niet expliciet uitgesproken) gedachte dat het oordeel van iemand die belang heeft bij de uitkomst van een beoordeling gekleurd en dus niet-objectief is, terwijl een onafhankelijke instantie de zaak op een onpartijdige en daarmee objectieve wijze bekijkt.

Tegelijkertijd is het onpersoonlijke karakter van een rechtvaardiging niet voldoende om deze ‘objectief’ te laten zijn. Het duidelijkst komt dit naar voren in *Feryn*, waar het HvJ EU de redenering van de werkgever dat hij slechts reageerde op de discriminatoire wensen die leven in de samenleving, niet honoreerde. Dit is niet goed te begrijpen vanuit een zuiver feitelijke conceptualisering van objectiviteit. Dan zou de cruciale toetssteen immers zijn of deze discriminatoire wensen feitelijk bestaan binnen de samenleving, vanuit de veronderstelling dat het bestaan

57 Raitio 2013 (*supra* noot 50), p. 92.

58 Vgl. Marchettoni 2023 (*supra* noot 48), p. 2586.

59 Vgl. Marchettoni 2023 (*supra* noot 48), p. 2582-2583.

60 HvJEU 14 maart 2017, C-188/15, par. 40 (*Bouagnaoui*) (cursivering toegevoegd).



of niet bestaan van die wensen een gegeven is dat los staat van de voorkeuren of ideeën van de waarnemer. Als kan worden aangetoond dat feitelijk (een groot deel van) de samenleving discriminatoire voorkeuren heeft, zou in dat geval sprake zijn van een objectief gegeven.

Dit is echter niet de lijn die het HvJ EU volgt. Het al dan niet feitelijk bestaan van discriminatoire wensen en de mate waarin deze voorkomen is voor de redenering van het Hof volkomen irrelevant. Het enkele feit dat het gaat om *discriminatoire* wensen maakt al dat deze niet kunnen gelden als objectieve rechtvaardiging, of die wensen nu feitelijk bestaan of niet. Dit kan alleen begrepen worden vanuit de gedachte dat een rechtvaardiging, om objectief te zijn, aan bepaalde normatieve eisen moet voldoen. In dit geval stelt het Hof dat geen sprake kan zijn van een objectieve rechtvaardiging als deze (direct of indirect) is gebaseerd op discriminatoire wensen. De objectiviteit van een rechtvaardiging moet derhalve worden gezien in het licht van het onderliggende principe van non-discriminatie achter de betreffende richtlijn (en het rechtssysteem van de EU als geheel).<sup>61</sup> Een rechtvaardiging is pas ‘objectief’ als zij in overeenstemming is met dat onderliggende principe. Dit laat zien dat de termen ‘objectieve rechtvaardiging’ en ‘legitiem doel’ niet los van elkaar staan, maar veeleer twee kanten zijn van dezelfde medaille. Dit sluit aan bij Dworkins visie op interpretatieve objectiviteit, die stelt dat bij een objectieve interpretatie de betekenis van een rechtsregel moet worden bepaald in het licht van de (normatieve) beginselen die aan die regel ten grondslag liggen.

### 3.4 Implicaties van de vereiste van objectiviteit voor een rechtvaardiging op grond van de wensen van klanten en gebruikers

De benadering van ‘objectiviteit’ die het HvJ EU in zijn jurisprudentie volgt, heeft implicaties voor het bewijs dat een werkgever moet aanleveren voor de rechtvaardiging van zijn neutraliteitsbeleid. Nu een objectieve rechtvaardiging niet gebaseerd kan zijn op (illegitieme) discriminatoire intenties aan de kant van de werkgever, moet een werkgever aantonen dat dergelijke intenties niet ten grondslag liggen aan zijn neutraliteitsbeleid. Zoals *Egenberger* en *Feryn* laten zien, is een enkele verklaring van de werkgever dat dit niet het geval is, niet voldoende. Er zijn ‘objectieve’ (in de zin van los van de verklaringen van de werkgever bestaande) feiten nodig.<sup>62</sup> Het Hof zoekt daarom naar geobjectiverde indicaties van die intentie.

De eis dat het neutraliteitsbeleid ‘coherent en systematisch’ wordt toegepast kan mede in dat licht worden begrepen. Het Hof bespreekt deze eis in *Achbita* en *WABE en Müller* weliswaar onder de passendheid van het neutraliteitsbeleid en dus als onderdeel van de proportionaliteits-toets,<sup>63</sup> maar het ontbreken van een algemene regel leidt in *Bougnououi* tot het oordeel dat sprake is van directe (want blijkbaar op subjectieve discriminatoire wensen gebaseerde) discriminatie.

61 Voor het beginsel van non-discriminatie als algemeen beginsel van EU-recht, zie art. 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en art. 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

62 A-G Kokott verwoordt dit in haar conclusie bij *CHEZ* als volgt: ‘[het is] aan degene die zich in het hoofdgeding op dergelijke belangen beroept, te bewijzen dat met de litigieuze praktijk inderdaad de genoemde doelstellingen werden nagestreefd en dat deze niet is ingegeven door motieven die te maken hebben met de etnische afstamming van de meerderheid van de bewoners van [de betreffende wijk]’; Concl. A-G J. Kokott 12 maart 2015, Zaak C-83/14 (*CHEZ*), punt 115.

63 HvJ EU 14 maart 2017, C-157/15, par. 40 (*Achbita*); HvJ EU 15 juli 2021, gevoegde zaken C-804/18 en C-341/19, par. 77 (*WABE en Müller*).

Een coherente en systematische toepassing kan daarmee ook worden gezien als indicatie dat het de werkgever niet te doen is om het benadelen van een bepaalde godsdienst. Ook sluit deze eis situaties uit, zoals in de zaak *Bougnaoui*, waarin een werkgever reageert op de (toevallige, dus 'subjectieve') wens van één klant.

Deze interpretatie roept echter nieuwe vragen op, want een coherente en systematische toepassing van neutraliteitsbeleid is zowel een te brede als een te beperkte manier om vast te stellen of een werkgever daadwerkelijk geen discriminatoire intenties heeft. Te breed, omdat ook een niet-volledig verbod 'oprecht' kan zijn, als het is ingegeven door de wens om niet verder te gaan dan nodig. Te beperkt, omdat ook een volledig verbod ingegeven kan zijn door discriminatoire intenties, zeker wanneer in feite slechts werknemers met één godsdienst erdoor worden geraakt. In de continentale West-Europese context, waarin islamitische hoofddoekjes veruit het meest voorkomende zichtbare religieuze kentekens zijn dat werknemers dragen, is deze laatste mogelijkheid verre van denkbeeldig.

De aanvullende eis uit *WABE en Müller* dat de werkgever moet aantonen dat het neutraliteitsbeleid in een 'werkelijke behoefte' voorziet biedt een directere toets van de intenties achter een neutraliteitsbeleid.<sup>64</sup> Dorssemont merkt hierover op dat deze eis leidt tot een meer objectiverende benadering omdat neutraliteit niet langer wordt gezien als doel op zich maar moet worden onderbouwd als middel tot een (ander, objectief te bepalen) doel.<sup>65</sup>

Hiermee wordt het probleem echter alleen verschoven. Indien een werkgever nadelige gevolgen ondervindt van het negeren van de wensen van klanten of gebruikers, heeft blijkbaar op zijn minst een deel van hen bezwaren tegen zichtbare religieuze tekenen. Als de jurisprudentie van het HvJ EU consequent wordt doorgetrokken, moet dan de vervolgvraag worden gesteld of die bezwaren wel berusten op (objectief gezien) legitieme gronden. Het Hof heeft immers aangegeven dat alleen de 'rechten en *legitieme* verwachtingen van klanten of gebruikers' worden erkend als basis voor een objectieve rechtvaardiging.<sup>66</sup> Dit betekent dat een werkgever moet aantonen dat de wensen van de klanten en gebruikers geen discriminatoire achtergrond hebben. Anders zouden die wensen niet legitiem zijn. Deze interpretatie wordt ondersteund door de overweging in *S.C.R.L.*, waarin het HvJ EU uiteenzet dat de eisen die hij stelt zijn 'ingegeven door het streven om tolerantie, respect en acceptatie van meer diversiteit principieel aan te moedigen'.<sup>67</sup> Wil deze 'principiële aanmoediging' iets waard zijn, dan mag zij zich niet alleen beperken tot de werkgever zelf, maar moet zij ook diens klanten en gebruikers omvatten.

Het imago dat een onderneming wil uitstralen is echter niet alleen gericht op de huidige klanten en gebruikers, maar ook op potentiële klanten en gebruikers. Door een imago probeert een onderneming niet alleen klanten en gebruikers te behouden maar ook aantrekkelijk(er) te zijn voor mogelijke nieuwe klanten en gebruikers. Dit impliceert dat de werkgever moet aantonen dat ook die potentiële klanten en gebruikers geen discriminatoire wensen hebben. Anders zou hij immers, in de woorden van Howard, slechts '*pander to the prejudice of customers*'.<sup>68</sup>

64 HvJ EU 15 juli 2021, gevoegde zaken C-804/18 en C-341/19, par. 65 en 67 (*WABE en Müller*).

65 F. Dorssemont, 'Vrijheid van religie voor werknemers. Nog mogelijk in het post-Achbita-tijdperk?', *Nieuw Juridisch Weekblad* 2021/450, punt 38.

66 Zie HvJ EU 15 juli 2021, gevoegde zaken C-804/18 en C-341/19, par. 65 (*WABE en Müller*) (cursivering in het citaat toegevoegd). Zie ook Concl. A-G E. Sharpston 13 juli 2016, Zaak C-188/15 (*Bougnaoui*), punt 133.

67 HvJ EU 13 oktober 2022, C-344/20, par. 41 (*S.C.R.L.*).

68 Howard 2021 (*supra* noot 11).

De onderbouwing die volgens bovenstaande analyse van de werkgever wordt vereist, kan praktisch gezien niet door hem worden geleverd. Het is immers onmogelijk om aan te tonen dat de wens van klanten en gebruikers om niet geconfronteerd te worden met zichtbare religieuze tekens, niet is ingegeven door discriminatoire voorkeuren, laat staan als dat ook voor potentiële klanten en gebruikers moet gebeuren.<sup>69</sup> De besproken jurisprudentie maakt immers duidelijk dat daarvoor niet mag worden afgegaan op de verklaringen van de (potentiële) klanten en gebruikers alleen, maar dat gegevens moeten worden aangeleverd die los van die verklaringen staan. In haar conclusie bij de zaak *CHEZ* noemt advocaat-generaal Kokott in dit verband bijvoorbeeld documentatie aan de hand van interne stukken als manier om aan te tonen dat discriminatoire intenties geen rol hebben gespeeld in de besluitvorming binnen een organisatie.<sup>70</sup> Deze specifieke vorm van bewijs is weliswaar toegespitst op de situatie van een bedrijf dat een (potentieel discriminerend) besluit heeft genomen, maar als de eis serieus wordt genomen dat (openlijke) verklaringen niet voldoende zijn om het ontbreken van discriminatoire intenties aan te tonen, zal ook voor klanten en gebruikers aanvullend bewijs moeten worden aangeleverd naast zulke verklaringen.

Het is praktisch (en wellicht ook fundamenteel) onmogelijk om dat bewijs te leveren voor alle (of zelfs: de meeste) klanten en gebruikers. Dat impliceert dat een werkgever voor de rechtvaardiging van een neutraliteitsbeleid uiteindelijk moet terugvallen op een gegeneraliseerde (maatschappelijke) wens om zichtbare religieuze kentekenen te beperken tot de privé sfeer. Maar dat is niet verenigbaar met de jurisprudentie van het HvJ EU, die immers afscheid heeft genomen van de gedachte dat neutraliteitsbeleid voor private werkgevers een doel op zich kan zijn en vereist dat concrete nadelen worden aangetoond.

#### 4 Conclusie

In dit artikel staat de vraag centraal onder welke voorwaarden een beroep op de wensen van klanten en gebruikers een objectieve rechtvaardiging oplevert in de zin van de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling. De jurisprudentie van het HvJ EU laat een ontwikkeling zien in de eisen die het Hof aan zo een rechtvaardiging stelt. In *Achbita* werd de wens van een werkgever om een neutraal imago uit te stralen aanvaard als voldoende rechtvaardiging voor een neutraliteitsbeleid. In *WABE en Müller* en *S.C.R.L.* zijn daar nadere voorwaarden aan toegevoegd, die inhouden dat een werkgever concreet moet aantonen dat hij nadelige gevolgen ondervindt als hij niet inspeelt op legitieme wensen van klanten of gebruikers.

Deze eisen vloeien voort uit een interpretatieve benadering van het begrip 'objectiviteit', waarin een rechtvaardiging slechts als objectief kan gelden indien zij in overeenstemming is met de onderliggende beginselen van de richtlijn. Nu deze beginselen gericht zijn op het bevorderen van tolerantie en diversiteit en het uitbannen van discriminatie, mag het neutraliteits-

69 Vgl. de 'schaduwconclusie' van voormalig A-G Sharpston bij de zaak *WABE en Müller*, waarin zij (schijnbaar nog categorischer) tot de conclusie komt dat een beroep op de wensen van klanten nooit een 'objectieve rechtvaardiging' in de zin van art. 2 lid 2 sub b onder i van richtlijn 2000/78 kan opleveren; E. Sharpston, 'Shadow Opinion of former Advocate-General Sharpston: headscarves at work (Cases C-804/18 and C-341/19)', *EU Law Analysis*, 23 March 2021, punt 312.

70 Conclusie A-G J. Kokott 12 maart 2015, Zaak C-83/14 (*CHEZ*), punt 115.

beleid van een onderneming niet zijn gebaseerd op discriminatoire wensen van klanten en gebruikers, maar alleen op wensen van klanten en gebruikers die een niet-discriminatoire achtergrond hebben. Aan het bewijs voor die achtergrond heeft het HvJ EU ook nadere eisen gesteld, door te stellen dat het niet slechts mag berusten op verklaringen maar ook geschraagd moet worden door los daarvan staande gegevens.

Zoals hierboven is betoogd, maakt deze combinatie van eisen het feitelijk onmogelijk om aan te tonen dat sprake is van een objectieve rechtvaardiging in de zin van de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling. Zo'n rechtvaardiging kan slechts worden geleverd door een van de eisen uit de jurisprudentie van het HvJ EU op te geven, door ofwel te aanvaarden dat een neutraliteitsbeleid mag worden gerechtvaardigd op grond van een gegeneraliseerde voorkeur voor 'neutraliteit' op de private werkplek, ofwel (mogelijk) discriminatoire wensen van klanten en gebruikers te accepteren als legitieme grond voor een neutraliteitsbeleid. Beide benaderingen zijn echter in strijd met de staande jurisprudentie van het HvJ EU.

Daarmee is dit een jurisprudentielijn geworden die zichzelf in de staart bijt. De eisen die worden gesteld aan een objectieve rechtvaardiging maken het onmogelijk daaraan te voldoen zonder andere eisen uit de jurisprudentie te schenden. Het antwoord op de centrale vraag van dit artikel moet dan ook luiden dat het bij de huidige stand van de jurisprudentie feitelijk niet mogelijk is bij een beroep op de wensen van klanten en gebruikers te voldoen aan de vereiste van een objectieve rechtvaardiging in de zin van de Kaderrichtlijn Gelijke Behandeling.

Deze conclusie heeft implicaties op twee niveaus. Ten eerste voor de nationale rechters die de criteria van het HvJ EU moeten toepassen in concrete zaken. Het HvJ EU geeft immers alleen een toetsingskader en laat de toepassing daarvan op de feiten in een concreet geval over aan de nationale rechter. Op basis van de hierboven gegeven analyse, zijn de eisen die feitenrechters daarbij moeten stellen dermate hoog dat betoogd kan worden dat zij vrijwel nooit tot de conclusie kunnen komen dat sprake is van een objectieve rechtvaardiging van indirect onderscheid op grond van de wensen van klanten of gebruikers.

Ten tweede kan vanuit de analyse ook de jurisprudentie van het HvJ EU zelf worden bekritiseerd. Door de combinatie van eisen die het HvJ EU stelt, heeft het een toetsingskader gecreëerd dat er feitelijk op neerkomt dat de wensen van klanten of gebruikers nooit een objectieve rechtvaardiging voor neutraliteitsbeleid kunnen vormen. De jurisprudentie van het Hof, dat het toetsingskader van *WABE en Müller* nogmaals heeft bevestigd in *S.C.R.L.*, lijkt er echter op te wijzen dat het Hof zelf wel meent dat dit mogelijk is. Hiermee lijkt het Hof zijn ogen te sluiten voor de consequenties van zijn eigen toetsingskader. Het zou in dat licht helderder en juridisch zuiverder zijn als het Hof die consequenties wel trok en concludeerde dat een neutraliteitsbeleid nooit kan worden gerechtvaardigd op grond van de wensen van klanten en gebruikers.

# OP ZOEK NAAR COMMON GROUND

## Interpretatie van het EVRM en de rechtvaardiging van rechterlijk optreden in klimaatzaken

Tycho Scholten \*

**Samenvatting** | Deze bijdrage brengt in kaart welke rol de *common-ground*-methode heeft gespeeld en kan spelen bij de interpretatie van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de rechtvaardiging van rechterlijk optreden in klimaatrechtspraak. De eerste golf van nationale klimaatzaken gebaseerd op het EVRM wordt geanalyseerd. Waarom besloten Nederlandse en Belgische rechters wel zelfstandig tot een schending van het EVRM, maar rechters in Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Frankrijk en Duitsland niet? Vervolgens komt het *KlimaSeniorinnen*-arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) aan bod. De interpretatie die het EHRM in dit arrest geeft, met behulp van de *common-ground*-methode, heeft naar verwachting belangrijke implicaties voor toekomstige nationale klimaatzaken.

**Trefwoorden** | [common ground], [artikel 8 EVRM], [Europees Hof voor de Rechten van de Mens], [Klimaseniorinnen], [klimaatzaken], [rechtsvinding]

DOI | 10.54195/NTM.22093

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

### 1 De grond onder onze voeten

Al in 2050 kunnen delen van Bonaire's laaggelegen zuidpunt permanent onder zeeniveau verdwijnen – en dat is slechts een van de schadelijke gevolgen van antropogene klimaatverandering die het eiland dreigt te ondervinden.<sup>1</sup> Greenpeace en zeven eilandbewoners vrezen voor mensenrechtenschendingen als er niets gedaan wordt om de mondiale broeikasgasuitstoot te verminderen en het eiland weerbaar te maken tegen het veranderende klimaat. Daarom hebben ze op 11 januari 2024 de Klimaatzaak Bonaire aangespannen tegen de Nederlandse Staat.<sup>2</sup> Ze voeren een schending aan van de artikelen 2, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 27 van het Internationaal Verdrag betreffende Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR). De rechtszaak is opgepikt door de politiek, met een unanieme steunverklaring van Bonaire's eilandsraad.<sup>3</sup> Inmiddels is Greenpeace in een tussenvonnis ontvankelijk verklaard door de rechtbank Den Haag.<sup>4</sup>

Bonaire is niet de enige plek waar men zich zorgen maakt over de stijgende zeespiegel. Ook de inwoners van de Franse kustplaats Groot-Sinten voelen nattigheid, met mogelijk nog luttele

■ T.J. Scholten LL.M. is docent-onderzoeker Staats- en bestuursrecht aan de VU Amsterdam.

1 Zie P. van Beukering e.a., *The Impacts of Climate Change on Bonaire*, Report R-22/06, IVM Institute for Environmental Studies, 28 september 2022.

2 M.R.S. Bacon & E.W. Jurjens, *Dagvaarding Klimaatzaak Bonaire*, 11 januari 2024, beschikbaar via [greenpeace.org](https://www.greenpeace.org).

3 Motie ingediend d.d. 17 oktober 2023 eilandsraad bestaanszekerheid, klimaatverandering en steun voor Klimaatzaak Bonaire, ER-2023000659, beschikbaar via [ris.konsehoinstular.org](https://ris.konsehoinstular.org).

4 Rb. Den Haag 25 september 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:14834.

decennia te gaan tot overstroming. Voormalig burgemeester Damien Carême is op eigen houtje naar eerst de *Conseil d'État* en vervolgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) gestapt, in de hoop de Franse Staat zo tot ambitieuzer klimaatbeleid aan te zetten. Voor beide instanties deed hij een beroep op, onder andere, de artikelen 2 en 8 EVRM. De persoonlijke kruistocht van Carême<sup>5</sup> leidde tot een (gedeeltelijke) overwinning bij de *Conseil d'État*,<sup>6</sup> maar is gestrand bij het EHRM, waar zijn verzoek niet-ontvankelijk werd bevonden omdat hij niet langer in Groot-Sinten woont.<sup>7</sup>

Als een rode draad door beide episodes loopt de vraag of het recht op leven en het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals vastgelegd in artikel 2 respectievelijk 8 EVRM, verplichtingen voor staten meebrengen in de context van klimaatverandering. In het voorjaar van 2024 heeft het EHRM hier een gezaghebbend antwoord op gegeven in de succesvolle zaak van de *KlimaSeniorinnen*-vereniging tegen Zwitserland.<sup>8</sup> Nationale hoven en rechtbanken werden echter voor die tijd al met dezelfde rechtsvraag geconfronteerd, zoals in de Nederlandse, Ierse en Duitse klimaatzaken.<sup>9</sup> Omdat de toepassing van het EVRM op klimaatverandering destijds nog onontgonnen terrein was, stond de betrokken rechters een lastige opgave tot rechtsvinding te wachten. Ze hebben zichtbaar gezocht naar een balans tussen eerbiediging van de machtenscheiding en bescherming van mensenrechten.

Deze bijdrage beoogt dit spanningsveld dieper te doorgronden door te onderzoeken welke rol het idee van 'common ground' heeft gespeeld en kan spelen bij de interpretatie van het EVRM en de rechtvaardiging van rechterlijk optreden in klimaatzaken. Er is al veel gediscussieerd over de scheiding der machten in klimaatrechtspraak, maar het boeiende verband tussen legitimiteit en interpretatie is voornamelijk onderbelicht gebleven. Dat verband zal hier uitgelicht worden, eerst in algemene theoretische termen (paragraaf 2) en vervolgens toegepast op de *common-ground*-methode voor interpretatie van het EVRM. Na een samenvatting van relevante interpretatieprincipes van het EHRM (paragraaf 3), komen de eerste golf van nationale klimaatzaken (paragraaf 4) en het *KlimaSeniorinnen*-arrest aan bod (paragraaf 5). Bij wijze van conclusie keert paragraaf 6 terug naar de onderzoeksvraag en de casus van Klimaatzaak Bonaire.

## 2 Rechtsvinding in tijden van een veranderend klimaat

Sinds 9 april 2024, de dag waarop het EHRM Zwitserland veroordeeld heeft voor ontoereikend klimaatbeleid, klinken er echo's van de verwijten die in 2015 werden gemaakt jegens de eerste *Urgenda*-uitspraak.<sup>10</sup> De rechts-conservatieve *Schweizerische Volkspartei* spreekt van een inmenging

5 Voor wie ecologie het 'DNA is van alle acties die hij onderneemt', zie D. Carême, 'A propos d'ecologie', *damien careme.fr*, geraadpleegd op 9 september 2024.

6 Zie *Conseil d'Etat* 19 november 2020, (tussentijdse) beslissing nr. 427301 en *Conseil d'État* 1 juli 2021, beslissing nr. 427301, ECLI:FR:CECHR:2021:427301.20210701.

7 EHRM 9 april 2024, 7189/21(*Carême/Frankrijk*).

8 EHRM 9 april 2024, 53600/20 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

9 Zie T. Scholten, *Groener bij de burens: mensenrechten en machtenscheiding in de klimaatrechtzaken van Nederland, Ierland en Duitsland* (ongepubliceerde masterscriptie VU Amsterdam), 21 juli 2023.

10 Voor een bespreking van enkele kritische reacties in Zwitserland, zie C. Blattner, 'Separation of Powers and *KlimaSeniorinnen*', *verfassungsblog.de* 30 april 2024.

in de Zwitserse politiek, een schending van de machtscheiding en ideologische rechters.<sup>11</sup> Ook Ulrich Meyer, voormalig rechter van het Zwitserse *Bundesgericht*, ageert tegen de ‘politieke motivering’ van de beslissing en de overschrijding van de grens tussen politiek en recht.<sup>12</sup> Achter deze verwijten schuilt een bepaalde opvatting over wat de taak en bevoegdheid van de rechterlijke macht (zouden moeten) zijn in een systeem van machtscheiding. Voor zover deze taak en bevoegdheid inhoud krijgen in rechtsnormen, normatieve theorieën en publieke opinie, kan men spreken van de juridische, morele, dan wel sociale legitimiteit van rechterlijke besluitvorming.<sup>13</sup>

Veel kritiek op klimaatrechtspraak getuigt van een strikte visie op machtscheiding, waarin de rechter enkel de wet mag toepassen.<sup>14</sup> Deze visie is in verband te brengen met de nauwe opvatting van legitimiteit in de bekende rechtspositivistische theorie van Hart.<sup>15</sup> Daarin hangt de legitimiteit van rechterlijke besluitvorming, kort gezegd, af van de mate waarin rechters ‘de regels volgen’. In sommige, moeilijke gevallen zal het echter niet mogelijk zijn om de wet eenduidig toe te passen. Daarom blijft er volgens Hart toch ‘een groot en belangrijk veld open voor de uitoefening van beoordelingsvrijheid’ (*exercise of discretion*) door rechters.<sup>16</sup> Voor Hart zelf was een mate van rechterlijke beoordelingsvrijheid wellicht niet zo’n probleem, maar dat lijkt anders te liggen voor de klimaatrechtspraakceptici. In de verwijten van ‘activisme’ en ‘politiek bedrijven’ klinkt door dat de beoordeling van feiten en afweging van belangen in het kader van klimaatbeleid helemaal overgelaten moet worden aan de wetgevende en uitvoerende machten.

Overeenkomstig Hart’s analyse, begint de moeilijkheid voor klimaatrechtspraak gebaseerd op mensenrechten – te meer indien gecombineerd met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm<sup>17</sup> – bij het open karakter van dergelijke normen. Daar komt bovenop dat klimaatverandering een fenomeen is met ‘grote feitelijke complexiteit’ en ‘een hoge mate van onzekerheid’.<sup>18</sup> Klimaatverandering werkt verstoring voor juridische kaders door de meervoudigheid van oorzaken en gevolgen, het beperkte wetenschappelijke begrip van toekomstige impact, het sociaalpolitieke karakter van de verdelingsvraagstukken, en de instabiliteit van het fysische milieu zelf.<sup>19</sup> Volgens Davies en Henderson ‘presenteert klimaatrechtspraak specifieke uitdagingen voor rechterlijke besluitvorming, gerelateerd aan de onzekerheden veroorzaakt door de grensoverschrijdende aard van de toepasselijke juridische kaders en de complexiteit van het klimaatstelsel.’<sup>20</sup>

11 ‘Das Strassburger Urteil ist inakzeptabel – die Schweiz muss aus dem Europarat austreten’, *svp.ch* 9 april 2024.

12 U. Meyer, ‘Der Menschenrechtsgerichtshof hat den Rubikon überschritten’, *NZZ* 12 april 2024.

13 In die zin T. Riesthuis, ‘The Legitimacy of Judicial Decision-Making: Towards Empirical Scrutiny of Theories of Adjudication’, *Utrecht Law Review* 2023, p. 78-79.

14 Voor een karakterisering van deze visie, zie W. Yan, ‘De trias als doctrine, als praktijk en als regels van het politieke spel’, *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2022, p. 110 e.v., waaruit blijkt dat ze niet zomaar toe te schrijven is aan Montesquieu. Vgl. H. de Kok, ‘Montesquieu en de rechter: een commentaar’, *Ars Aequi* 2015/294.

15 Zie Riesthuis 2023 (*supra* noot 13), p. 79.

16 H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford: Clarendon Press 1994, p. 128.

17 Zie bijv. Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Shell/Milieudefensie*).

18 J.L. Smeehuijzen, ‘De veroordeling van Shell tot 45% CO2-reductie in 2030’, *NJB* 2022/8, p. 541 resp. 544.

19 E. Fisher, E. Scotford & E. Barritt, ‘The Legally Disruptive Nature of Climate Change’, *Modern Law Review* 2017, aflp. 175.

20 L. Davies & L. Henderson, ‘Judging without Railings: An Ethic of Responsible Judicial Decision-Making for Future Generations’, *Legal Ethics* 2023, p. 25.

Uit het voorgaande zou men de conclusie kunnen trekken dat de feitelijke omstandigheden en belangenafwegingen van klimaatbeleid zo complex zijn dat ze überhaupt niet geschikt zijn voor rechterlijke geschilbeslechting.<sup>21</sup> Ter verweer is het natuurlijk mogelijk om tegenover het strikte model van de *trias politica* een ruimere opvatting van rechtsvinding te plaatsen.<sup>22</sup> In deze paragraaf zal echter gepoogd worden om, vertrekkende van het onderscheid interpretatie-beoordeling, te beargumenteren dat de verregaande uitkomsten van klimaatrechtspraak beter te verklaren zijn vanuit de herijking van de interpretatie van bekende mensenrechten dan vanuit een soort discretionaire beoordeling van wat wenselijk klimaatbeleid zou zijn. Het doel is om een extra argument te construeren ter versterking van de legitimiteit van klimaatrechtspraak en zo recht te doen aan de steeds langer wordende lijst van succesvolle klimaatzaken.

Voor deze alternatieve redenering valt inspiratie te putten uit het latere werk van de filosoof Wittgenstein.<sup>23</sup> Wittgenstein wijst erop dat de betekenis van taaluitingen (waaronder regels) afhankelijk is van de 'levensvormen', oftewel de menselijke praktijken, waarin ze plaatsvinden.<sup>24</sup> Fleuren leidt daaruit af dat wettelijke voorschriften hun betekenis 'in het bijzonder aan de rechtspraxis waarin zij zijn ingebed' ontleen.<sup>25</sup> Zo geeft ook jurisprudentie mede vorm aan de betekenis van juridische begrippen en voorschriften. Tegelijkertijd erkent Wittgenstein zelf dat het correcte gebruik van een woord 'slechts in normale gevallen' duidelijk is, dat wil zeggen de gevallen waarin men uit kan gaan van 'extreem algemene feiten van de natuur' (die als het ware de randvoorwaarden van de betekenispraktijk vormen).<sup>26</sup> Laat klimaatverandering nou net deze algemene feiten van de natuur op de schop nemen. Het meest recente *State of the climate report* liegt er niet om: 'Much of the very fabric of life on Earth is imperiled. We are stepping into a critical and unpredictable new phase of the climate crisis.'<sup>27</sup>

Dankzij klimaatverandering dreigt de vaste grond onder onze voeten weg te vallen, zoals prangend geïllustreerd door de lotgevallen van Bonaire en Groot-Sinten. Hetzelfde geldt voor het recht. Immers, wat betekent 'het recht op leven' überhaupt nog in de context van een klimaatverandering met potentieel desastreuze gevolgen voor de hele mensheid? In de hogedruk-omgeving van klimaatrechtspraak vindt er een drastische herijking plaats van bekende juridische kaders – een ontwikkeling die zich dus primair voltrekt binnen de minder controversiële sfeer van interpretatie. Her en der worden heipalen in de grond geslagen om de schuivende begrippen en regels op hun plek te houden. In de klimaatrechtspraak gebaseerd op het EVRM kan 'common ground' zo een paal vormen, als interpretatiemethode die tevens een argument biedt ter rechtvaardiging van rechterlijk optreden. Dit concrete voorbeeld zal in de rest van deze bijdrage uitgewerkt worden.

21 Zie de overwegingen in Smeehuijzen 2022 (*supra* noot 18), p. 548. De Italiaanse klimaatzaak lijkt om deze reden niet-ontvankelijk verklaard te zijn (Tribunale ordinario di Roma 26 februari 2024 (*A Sud e.a./Mimister-president*), vonnis in het Italiaans beschikbaar via [climatecasechart.com](https://climatecasechart.com)).

22 Bijv. R. van Gestel & M. Loth, 'Urgenda: roekeloze rechtspraak of rechtsvinding 3.0?', *NJB* 2015/1849.

23 Wittgensteins filosofie ligt aan de basis van het werk van Hart en andere rechtstheoretici; zie S. Hershovitz, 'Wittgenstein on Rules: The Phantom Menace', *Oxford Journal of Legal Studies* 2002, p. 619-640.

24 L. Wittgenstein, *Philosophical Investigations*, Oxford: Blackwell Publishing 1958, par. 241.

25 J.W.A. Fleuren, 'Hoe komen juridische begrippen en regels aan hun betekenis? Het belang van de taal filosofie van de latere Wittgenstein voor de rechtsgeleerdheid', *Ars Aequi* 2015, p. 579.

26 Wittgenstein 1958 (*supra* noot 24), par. 142.

27 W.J. Ripple e.a., 'The 2024 state of the climate report: Perilous times on planet Earth', *BioScience* 2024/biae087, p. 1.



### 3 De comparatieve en evolutieve interpretatie van het EVRM

Het EHRM heeft zijn vaste rechtspraak over de interpretatie van het EVRM samengevat in zes principes.<sup>28</sup> Het vijfde principe houdt in dat het EVRM zoveel mogelijk geïnterpreteerd moet worden in overeenstemming met de andere internationaalrechtelijke regels die gelden tussen de verdragsstaten. Eigenlijk vloeit dit ook al voort uit artikel 31 van het Weens Verdragenverdrag.<sup>29</sup> Naar eigen zeggen kan het EHRM de standaarden van internationaal of nationaal recht die gemeenschappelijk zijn aan de Europese staten niet buiten beschouwing laten bij verheldering van de reikwijdte van het EVRM. Het Hof herhaalt dan ook met enige regelmaat dezelfde frase: 'The consensus emerging from specialised international instruments and from the practice of Contracting States may constitute a relevant consideration for the Court when it interprets the provisions of the Convention in specific cases.'<sup>30</sup> Zo kunnen internationaalrechtelijke instrumenten en statenpraktijk blijken geven van wat het Hof ook wel 'common ground' heeft genoemd.<sup>31</sup> Volgens Gerards houdt de 'comparatieve interpretatiemethode, of common-ground-methode, 'in dat het Hof 'alleen een nieuwe interpretatie van het Verdrag geeft als deze kan steunen op voldoende consensus in de verdragstaten.'<sup>32</sup> De volgende bronnen worden gebruikt om de aan- of afwezigheid van consensus vast te stellen: nationale regelgeving en rechtspraak, internationale verdragen, *soft law* en uitspraken van andere internationale rechterlijke instanties.<sup>33</sup> Een enkele keer wordt er ook gewag gemaakt van consensus in wetenschappelijke kringen.<sup>34</sup>

Niet vermeld tussen de zes principes, maar niettemin van onmiskenbaar belang, is de evolutieve interpretatiemethode van het EHRM.<sup>35</sup> Deze methode houdt in dat het verdrag beschouwd moet worden als een 'levend instrument', te interpreteren in het licht van 'hedendaagse omstandigheden'.<sup>36</sup> Bijvoorbeeld wetenschappelijke, technologische en economische ontwikkelingen kunnen nopen tot een evolutieve interpretatie van het EVRM, maar ook een veranderende moraal.<sup>37</sup> De zogenoemde *living instrument*-doctrine heeft raakvlakken met alle zes interpretatie-

28 EHRM 8 november 2016, 18030/11, par. 118-125 (*Magyar Helsinki Bizottság/Hongarije*); EHRM 18 november 2020, 54155/16, par. 60 (*Slovenia/Kroatië*). Merk op dat Senden, die interpretatieprincipes en interpretatiemethoden van elkaar onderscheidt, tot een andere lijst komt (H.C.K. Senden, *Interpretation of fundamental rights in a multilevel legal system: an analysis of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union* (diss. Leiden), Antwerpen: Intersentia 2011, p. 69-82).

29 Zie reeds EHRM 21 februari 1975, 4451/70, par. 29-35 (*Golder/Verenigd Koninkrijk*). Art. 31 lid 3 aanhef en onder c Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969 (*Trb.* 1972, 51, en 1985, 79) luidt: 'There shall be taken into account, together with the context: (c) any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties.'

30 Bijv. EHRM 8 november 2016, 18030/11, par. 124 (*Magyar Helsinki Bizottság/Hongarije*); EHRM 7 juli 2011, 23459/03, par. 102 (*Bayatyan/Armenië*); EHRM 12 november 2008, 34503/97, par. 85 (*Demir en Baykara/Turkije*).

31 EHRM 12 november 2008, 34503/97, par. 86 (*Demir en Baykara/Turkije*).

32 J.H. Gerards, 'Rechtsvinding door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens', *NJCM-Bulletin* 2006, p. 103.

33 Gerards 2006 (*supra* noot 32), p. 105.

34 EHRM 8 juli 2004, 53924/00, par. 82-84 (*Vo/Frankrijk*).

35 Daarover uitgebreid Senden 2011 (*supra* noot 28), p. 70-73, 145-172 en 267-288; K. Dzehtsiarou, 'European Consensus and the Evolutive Interpretation of the European Convention on Human Rights', *German Law Journal* 2011, p. 1730-1745.

36 Voor het eerst zo gesteld in EHRM 25 april 1978, 5856/72, par. 31 (*Tyrer/Verenigd Koninkrijk*).

37 Senden 2011 (*supra* noot 28), p. 147 en 231.

principes, maar hangt vooral nauw samen met de *common-ground*-methode.<sup>38</sup> De interpretatie van EVRM-bepalingen evolueert namelijk mee met de ontwikkeling van algemeen aanvaarde standaarden in de Europese verdragstaten.<sup>39</sup> Anders gezegd: het al dan niet bestaan van Europese consensus bemiddelt de evolutieve interpretatie van het EVRM en de beoordelingsmarge die staten genieten.<sup>40</sup> De comparatieve methode ligt voor de hand om te achterhalen of er in een bepaalde kwestie een algemeen aanvaarde standaard of consensus bestaat.

Van oudsher speelt het al dan niet bestaan van Europese consensus een rol in de toetsingsintensiteit van het Hof en bij de vraag of bepaalde gevoelige kwesties onder de bescherming van het EVRM vallen. Meestal is dit een ondersteunende rol; slechts uitzonderlijk is het beroep op consensus echt doorslaggevend voor de nieuwe interpretatie van een recht.<sup>41</sup> In het licht van de vorige paragraaf is het interessant om vast te stellen dat inzet van de *common-ground*-methode implicaties heeft voor de legitimiteit van besluitvorming door het EHRM.<sup>42</sup> Zelfs voor het Europese Hof, dat een relatief sterke interpretatiebevoegdheid toebedeeld heeft gekregen, geldt dat zeer autonome en ruime interpretaties kunnen leiden tot controverser en afname van legitimiteit.<sup>43</sup> Het daadwerkelijk bestaan van consensus tussen verdragsstaten kan de legitimiteit van verdragsinterpretaties (ook verregaande en autonome) dan versterken.<sup>44</sup> Tegelijkertijd is de omgang van het EHRM met de comparatieve methode niet onomstreden. Zo heeft Gerards in het verleden aangekaart dat het Hof op een ‘twijfelachtige’ manier omspringt met *common ground*, eerder retorisch en willekeurig dan op basis van stelselmatig onderzoek.<sup>45</sup> Werpt datzelfde bezwaar een schaduw over het gebruik van de *common-ground*-methode in klimaatrechtspraak?

#### 4 Het EVRM in de eerste golf van nationale klimaatzaken

Zoals gezegd, zijn de eerste klimaatzaken gebaseerd op het EVRM beslecht door nationale rechters voordat er een uitspraak van het EHRM voorhanden was. In dit vacuüm hebben verschillende hoven en rechtbanken sterk uiteenlopende benaderingen ontwikkeld, zo blijkt uit een overzicht van de zaken waarin eisers een beroep deden op het EVRM en het tot inhoudelijke behandeling gekomen is (onontvankelijke of nog aanhangige zaken blijven hier buiten beschouwing).<sup>46</sup> Eerst komt de Nederlandse en Belgische benadering aan de orde, die heeft

38 Zie Senden 2011 (*supra* noot 28), p. 263 en 284. De vervlechting van verschillende principes blijkt bijv. uit EHRM 28 mei 2002, 46295/99, par. 68 (*Stafford/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 11 juli 2002, 28957/95, par. 74 (*Christine Goodwin/Verenigd Koninkrijk*).

39 Zie reeds EHRM 25 april 1978, 5856/72, par. 31 (*Tyrer/Verenigd Koninkrijk*).

40 Dzehtsiarou 2011 (*supra* noot 35), p. 1733. Zie bijv. EHRM 16 december 2010, 25579/05, par. 234 (*A, B en C/Ierland*).

41 V. Martenet, ‘Shaping Rights Through European Consensus or Trend’, *German Law Journal* 2024, p. 1-36.

42 Zie uitgebreider Dzehtsiarou 2011 (*supra* noot 35), p. 1734 e.v.

43 J.H. Gerards, ‘De rechtskracht van niet-bindende uitspraken van verdragscomités op het terrein van de grondrechten’, in: J.H. Gerards, M.W. Scheltema & A.R. Neerhof (red.), *Hybride bestuursrecht: Preadviezen Vereniging voor Bestuursrecht (VAR)*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 43.

44 Gerards 2016 (*supra* noot 43), p. 45.

45 J.H. Gerards, ‘Het twijfelachtige gebruik van het common ground-argument’, *NJCM-Bulletin* 2004; Gerards, 2006 (*supra* noot 32), p. 106.

46 Dit overzicht is gecompileerd op basis van de lijst aangehaald in EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 235-272 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), en de lijst van resultaten op [climatecasechart.com](https://climatecasechart.com) (de databank van het Sabin Center for Climate Change Law) bij de zoekopdracht ‘Filter by principal law: European Convention on Human Rights’, met uitsluiting van zaken voor het EHRM zelf.

geleid tot de zelfstandige erkenning van positieve verplichtingen in de context van klimaatverandering. Vervolgens wordt er voor de klimaatzaken van Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Frankrijk en Duitsland in kaart gebracht waarom niet dezelfde route gevolgd is.

#### 4.1 Zelfstandige EVRM-interpretatie en *common ground* in Nederland en België

De zaak van stichting Urgenda tegen de Nederlandse Staat heeft veel stof doen opwaaien, zowel nationaal als internationaal. Nadat de rechtbank het Nederlandse klimaatbeleid in 2015 onrechtmatig verklaarde op basis van gevaarstelling,<sup>47</sup> verhief het gerechtshof in 2018 de positieve verplichtingen voortvloeiend uit artikel 2 en 8 EVRM tot de voornaamste grondslag voor een rechterlijk emissiereductiebevel.<sup>48</sup> Eind 2019 kwam de Hoge Raad met een zeer uitvoerig arrest.<sup>49</sup> Onder verwijzing naar de bijzondere kenmerken van klimaatverandering, expliciteerde de Hoge Raad de opgave tot rechtsvinding als volgt: ‘De vraag is of het wereldwijde karakter van de uitstoot en van de gevolgen daarvan meebrengt dat geen bescherming kan worden ontleend aan de art. 2 en 8 EVRM, zodat die bepalingen voor dit geval dus geen verplichting op de Staat leggen.’<sup>50</sup> Hoewel de mogelijkheid van een adviesvraag aan het EHRM net geïntroduceerd was, is daar geen gebruik van gemaakt, omdat de deadline van het reductiebevel voor de deur stond en het antwoord ‘voldoende duidelijk’ geacht werd.<sup>51</sup> De raadsheren hebben zelf toepassing gegeven aan de principes uit de Straatsburgse jurisprudentie betreffende de interpretatie van het EVRM en positieve verplichtingen in milieuzaken.

Eerst bespreekt de Hoge Raad het principe van effectieve bescherming en vervolgens de, uitdrukkelijk zo genoemde, *common-ground*-methode.<sup>52</sup> Bovendien leidt de Hoge Raad uit jurisprudentie van het EHRM af dat er ‘rekening [dient] te worden gehouden met wetenschappelijke inzichten en algemeen aanvaarde standaarden.’<sup>53</sup> Dit klinkt als een verwijzing naar de evolutieve interpretatiemethode, die – zoals hierboven uiteengezet – nauw verwant is aan het idee van consensus, met name bij het type algemeen aanvaarde standaarden waar het in de aangehaalde zaken om gaat. Inderdaad kan er volgens de Hoge Raad ‘sprake zijn van zodanig duidelijke opvattingen, afspraken en/of consensus in internationaal verband over de verdeling van maatregelen over landen, dat de rechter kan vaststellen wat in elk geval, naar zeer breed gedragen en mede in de klimaatwetenschap gefundeerde opvatting van staten en internationale organisaties, is aan te merken als de minimale ‘fair share’ van de Staat.’<sup>54</sup> Vervolgens mag en moet de rechter, overeenkomstig de gevestigde interpretatieprincipes, aan deze vaststelling gevolgen verbinden voor de invulling van de positieve verplichtingen voortvloeiend uit artikel 2 en 8 EVRM.

47 Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (*Urgenda/Staat*).

48 GH Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, r.o. 40 e.v. (*Staat/Urgenda*).

49 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 5.1-5.10 (*Staat/Urgenda*).

50 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 5.6.3 (*Staat/Urgenda*).

51 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 5.6.4 (*Staat/Urgenda*).

52 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 5.4.1-5.4.2 (*Staat/Urgenda*).

53 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, 5.4.3 (*Staat/Urgenda*), onder verwijzing naar EHRM 17 oktober 1986, 9532/81, par. 47 (*Rees/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 30 november 2004, 48939/99, par. 59, 71, 90 en 93 (*Öneryıldiz/Turkije*); EHRM 20 mei 2010, 61260/08, par. 29-31, 49, 60 en 62 (*Oluiaë/Kroatië*).

54 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 6.3 (*Staat/Urgenda*).

Rechtsoverweging 6.3 van het arrest, waaruit het citaat komt, is om twee redenen cruciaal. Ten eerste is daar de kern te vinden van het argument waarom de Nederlandse rechter de doelstelling van 25-40 procent emissiereductie in 2020 ten opzichte van 1990, die op zichzelf geen bindende rechtsregel is, aan mag houden als ondergrens voor de nakoming van verplichtingen voortvloeiend uit bindende EVRM-bepalingen.<sup>55</sup> Ten tweede is deze rechtsoverweging, die in wezen over verdragsinterpretatie gaat, zeer relevant voor de discussie omtrent machtenscheiding. Uit de opmaat ernaartoe en een latere terugverwijzing blijkt namelijk dat dit argument ook functioneert als verantwoording voor waarom de rechter hier mag treden in een materie die ‘in beginsel tot het publieke domein’ behoort en waarover de besluitvorming toekomt ‘aan de regering en het parlement’.<sup>56</sup> De rechters gaan immers slechts na of het klimaatbeleid van regering en parlement binnen de grenzen van het recht blijft; ze treden niet in een eigen opportuniteitsbeoordeling. Waar die grenzen precies liggen in het geval van klimaatverandering, hangt af van hoe bekende mensenrechten geïnterpreteerd moeten worden in deze nieuwe context (zie paragraaf 2 hierboven).

Hoeveel ruimte was en is er dan eigenlijk voor nationale rechters om het EVRM toe te passen in een casus waarvoor nog geen interpretatie vanwege het EHRM voorhanden is? Dat kan verschillen per rechtsorde en heeft onder andere in Nederland te maken met het zogenoemde ‘spiegelbeginsel’. Het EVRM voorziet een minimumniveau voor mensenrechtenbescherming, maar artikel 53 EVRM laat verdragsstaten in principe de ruimte om verdergaande bescherming te bieden. In Nederland is die mogelijkheid echter voorbehouden aan de wetgever; de rechter mag enkel het beschermingsniveau van het EHRM spiegelen.<sup>57</sup> Hier botst de plicht voor rechters om wettelijke bepalingen die in strijd zijn met eenieder verbindende verdragsbepalingen buiten toepassing te laten (artikel 94 Grondwet) op het verbod van constitutionele toetsing (artikel 120 Grondwet).<sup>58</sup> Ook hieruit blijkt dat de correctheid van EVRM-interpretatie door de rechter, ditmaal over de band van het spiegelbeginsel, implicaties kan hebben voor de legitimiteit van rechterlijk optreden.

De Hoge Raad heeft niet alleen overtuigend het verwijt van de Staat dat er sprake zou zijn van een wetgevingsbevel gepareerd,<sup>59</sup> maar heeft ook gehandeld in de geest van het spiegelbeginsel door nauw aansluiting te zoeken bij de toenmalige stand van de Straatsburgse jurisprudentie.<sup>60</sup> Voortvarende zelfstandige toepassing van het EVRM is ook niets nieuws voor Nederlandse rechters; sterker nog, het is kenmerkend voor hun dubbelrol als hoeders van zowel nationaal als internationaal recht.<sup>61</sup> Vanuit dit perspectief is het veelzeggend dat de Belgische

55 Vgl. D.G.J. Sanderink, annotatie bij HR 2-12-2019, *JB* 2020/37, p. 234.

56 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 6.2 respectievelijk 8.3.2 (*Staat/Urgenda*).

57 J. Gerards, ‘Spiegel of lachspiegel? Over het EVRM en het Urgenda-arrest’, *blog.montaignecentre.com* 5 februari 2020, onder verwijzing naar HR 10 november 1989, ECLI:NL:PHR:1989:AC1692, m.nt. E.A. Alkema, E.A.A. Luijten.

58 Deze spanning doet zich dus alleen voor bij toetsing van wetgeving in formele zin (zie bijv. HR 16 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888, r.o. 3.3.3). In *Urgenda* werd het ‘Nederlandse klimaatbeleid’ getoetst, maar dit had naar verwachting implicaties voor wetgeving (blijkens HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006r.o. 8.2.7 (*Staat/Urgenda*)).

59 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 8.2.1-8.2.7 (*Staat/Urgenda*).

60 Aldus ook Gerards 2020 (*supra* noot 57).

61 B.A. Kuiper-Slendebroek, ‘De Urgenda-zaak en de mogelijkheden voor internationale rechtspraak door de Nederlandse rechter in algemeen-belangacties’, *TVP* 2019, p. 107. Vgl. M. Chébtî, ‘Rechterlijke toetsing aan een ieder verbindende internationale verdragsbepalingen’, in: T. Gerverdinck, J. van Heusden, I. Bij de Vaate & R. Kuiper (red.), *Wetenschappelijke Bijdragen*, Den Haag: Boom Juridisch 2014, p. 96.

Klimaatzaak in de voetsporen van *Urgenda* treedt, aangezien de rechterlijke omgang met internationaal recht in België zeer vergelijkbaar is aan die in Nederland.<sup>62</sup> Na de dagvaarding uit 2015 stelde de rechtbank van Brussel in 2021 de buitencontractuele aansprakelijkheid vast van de vier Belgische overheden die bevoegd zijn voor klimaatbeleid, op basis van een schending van de maatschappelijke zorgplicht en artikel 2 en 8 EVRM.<sup>63</sup> Op 30 november 2023 is het rechterlijk bevel in stand gelaten door het hof van beroep te Brussel.<sup>64</sup>

Ook het Brusselse hof van beroep gaat uitgebreid in op de gepaste interpretatie van genoemde EVRM-bepalingen in de context van klimaatverandering. Het hof brengt de directe werking van het EVRM expliciet in verband met het beginsel van machtenscheiding en vraagt of ook de positieve verplichtingen voortvloeiend uit artikel 2 en 8 EVRM voldoende duidelijk, precies en volledig zijn opdat een Belgische rechter eraan kan toetsen.<sup>65</sup> Daarbij moet de eventuele directe werking niet *in abstracto* worden beoordeeld, maar met inachtneming van de interpretatie die het EHRM eraan geeft en de (nationale) context waarin ze worden toegepast.<sup>66</sup> Het hof herhaalt de principes dat het EVRM een levend instrument is en moet worden uitgelegd op een manier die de doeltreffendheid van de gewaarborgde rechten garandeert. Op nationaal niveau spelen de ‘ontvangststructuren’ daarbij een rol en op internationaal niveau weegt ook de consensus die blijkt uit ‘externe bronnen’ mee bij de interpretatie van het verdrag. Het levend-instrument-beginsel kan dus vereisen rekening te houden met niet-bindende rechtsbronnen of zelfs feitelijke elementen zoals wetenschappelijke studies waarover internationale (politieke) consensus bestaat. ‘Dit geldt in het bijzonder op een gebied dat zo complex is als de opwarming van de aarde,’ aldus het hof.<sup>67</sup> Onderaan de streep meent het hof een schending van artikel 2 en 8 EVRM vast te kunnen stellen indien de overheid niet de ‘passende en redelijke maatregelen’ heeft genomen die ‘minimaal vereist waren in het licht van de beste wetenschappelijke kennis op dat moment (en dus zonder discretionaire bevoegdheid)’ om de overschrijding van gevaarlijke drempels te voorkomen.<sup>68</sup> Het hof stelt inderdaad een dergelijke schending vast en bevestigt het vonnis.

62 Over rechtstreekse toepasselijkheid, directe werking en voorrang in België, zie S. Sottiaux, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen: Intersentia 2016, p. 91-93.

63 Tribunal de premiere instance francophone de Bruxelles 17 juni 2021, nr. 2015/4585/A (VZW Klimaatzaak/Belgische Staat); en daarover A.L.J.J. Hendrix, ‘Urgenda in België: een hete strijd,’ *TvCR* 2022/13.

64 Cour d’appel Bruxelles 30 november 2023, 2021/AR/1589, 2022/AR/737 en 2022/AR/891 (VZW Klimaatzaak/Belgische Staat e.a.).

65 Cour d’appel Bruxelles 30 november 2023, 2021/AR/1589, 2022/AR/737 en 2022/AR/891, r.o. 150-156 (VZW Klimaatzaak/Belgische Staat e.a.).

66 Cour d’appel Bruxelles 30 november 2023, 2021/AR/1589, 2022/AR/737 en 2022/AR/891, r.o. 152 (VZW Klimaatzaak/Belgische Staat e.a.).

67 Cour d’appel Bruxelles 30 november 2023, 2021/AR/1589, 2022/AR/737 en 2022/AR/891, r.o. 152 (VZW Klimaatzaak/Belgische Staat e.a.).

68 Cour d’appel Bruxelles 30 november 2023, 2021/AR/1589, 2022/AR/737 en 2022/AR/891, r.o. 156 (VZW Klimaatzaak/Belgische Staat e.a.). Vooral de opmerking tussen haakjes is veelzeggend in het licht van paragraaf 2 hierboven.

#### 4.2 Geen grote rol voor het EVRM in Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Frankrijk en Duitsland

Wat betreft de toepassing van het EVRM op een kwestie waarover het EHRM nog geen uitspraak heeft gedaan, staat de Ierse klimaatzaak in scherp contrast met de Nederlandse en Belgische benadering. Voor het *High Court* van Ierland – een bijzonder gerecht in eerste aanleg dat bevoegd is tot constitutionele toetsing<sup>69</sup> – vormde het spiegelbeginsel naar Iers recht een belemmering om gehoor te geven aan het beroep van eiser *Friends of the Irish Environment* op het EVRM.<sup>70</sup> In tegenstelling tot de monistische rechtsordes van Nederland en België houdt het dualistische Ierland de nationale en internationale rechtsorde gescheiden.<sup>71</sup> Ierland heeft het EVRM pas in 2003 omgezet naar nationaal recht, middels de *European Convention on Human Rights Act*. Overeenkomstig artikel 4 van de omzettingwet houden rechters bij de interpretatie van EVRM-bepalingen rekening met de jurisprudentie van het EHRM.<sup>72</sup> Nationale rechters moeten de Straatsburgse jurisprudentie volgen, maar beslist niet meer dan dat.<sup>73</sup> Voortbouwend op deze lijn, overwoog het High Court in de Ierse klimaatzaak uitdrukkelijk dat het niet bevoegd is om het EVRM te interpreteren op een wijze die afwijkt van de uitleg door het EHRM.<sup>74</sup> Dit was voor eiser *Friends of the Irish Environment* een van de redenen om hoger beroep aan te tekenen.<sup>75</sup> De zaak is meteen voor het *Supreme Court* gebracht, dat het klimaatplan van de regering heeft vernietigd omdat het niet voldeed aan de vereisten van de klimaatwet. Het mensenrechtenargument is niet meer inhoudelijk behandeld, omdat het klimaatplan reeds onrechtmatig was bevonden en omdat *Friends of the Irish Environment* de nodige procesbevoegdheid zou ontberen.<sup>76</sup>

De klimaatzaak van *Plan B. Earth* en anderen in het Verenigd Koninkrijk is minder succesvol verlopen, maar getuigt van een vergelijkbare omgang met het EVRM. Na een schriftelijke afwijzing, kregen eisers op 25 november 2021 toch een hoorzitting bij het *High Court of Justice* over hun vordering dat het klimaatbeleid van de Britse regering in strijd zou zijn met de *Climate Change Act 2008* en artikel 2 en 8 EVRM, omgezet bij de *Human Rights Act 1998*.<sup>77</sup> Vanwege de complexe sociaaleconomische belangenafweging achter het klimaatbeleid, liet rechter Bourne een ruime beoordelingsmarge aan parlement en regering.<sup>78</sup> Bijgevolg achtte hij de aanwezigheid van een administratief raamwerk ter bestrijding van klimaatverandering afdoende voor de

69 Art. 34 lid 3 sub 1 en 2 van de Ierse Grondwet.

70 O. Kelleher, 'A critical appraisal of *Friends of the Irish Environment v Government of Ireland*', *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 2021, p. 143.

71 Een verschil dat ter sprake is gekomen tijdens de hoorzitting; zie V. Adelmant, P. Alston & M. Blainey, 'Courts, Climate Action and Human Rights: Lessons from the *Friends of the Irish Environment v. Ireland Case*', in: C. Rodríguez-Garavito (red.), *Litigating the Climate Emergency: How Human Rights, Courts, and Legal Mobilization Can Bolster Climate Action*, Cambridge: Cambridge University Press 2022, p. 311.

72 Art. 4 European Convention on Human Rights Act 2003 (in werking getreden op 31 december 2003 per *Statutory Instruments* nr. 483/2003).

73 Supreme Court 10 december 2009, IESC 81, r.o. 99 (J. McD./P.L. & B.M): 'The European Court has the primary task of interpreting the Convention. The national courts do not become Convention courts.'

74 High Court of Ireland 19 september 2019, IEHC 747, r.o. 139-140 (*Friends of the Irish Environment CLG/The Government of Ireland e.a.*).

75 Zie de appendix bij *Application for Leave to Appeal*, 2017/793 JR 15 november 2019.

76 Supreme Court of Ireland 31 juli 2020, IESC 49, r.o. 6.48 e.v. (*Friends of the Irish Environment/The Government of Ireland*).

77 High Court of Justice 21 december 2021, EWHC 3469 (*Plan B. Earth e.a./Prime Minister e.a.*).

78 High Court of Justice 21 december 2021, EWHC 3469, r.o. 50-51 (*Plan B. Earth e.a./Prime Minister e.a.*).

vervulling van de positieve verplichtingen voortvloeiend uit artikel 2 en 8 EVRM.<sup>79</sup> Eisers kregen nul op het rekest en tekenden beroep aan. Rechter Singh van het *Court of Appeal* heeft het verzoek afgewezen en daarbij het volgende opgemerkt: ‘The fundamental difficulty which the Claimants face is that there is no authority from the European Court of Human Rights on which they can rely, citing the Paris Agreement as being relevant to the interpretation of the ECHR, Articles 2 and 8.’<sup>80</sup> Dit is een duidelijke uitdrukking van het Britse spiegelbeginsel.<sup>81</sup>

De geringe betekenis van het EVRM in de Ierse en Britse klimaatzaken lijkt dus samen te hangen met het dualisme in de beide rechtsordes. Vanuit dit perspectief biedt Noorwegen interessant vergelijkingsmateriaal. De Noorse rechtsorde kent ook een dualistische omgang met internationaal recht, maar een warmere houding ten opzichte van het EVRM. Het verdrag is samen met vier andere mensenrechtenverdragen omgezet naar nationaal recht.<sup>82</sup> Krachtens artikel 3 Mensenrechtenwet hebben deze verdragen voorrang op nationale wetgeving, waarmee ze een ‘semi-constitutionele status’ verkrijgen.<sup>83</sup> Ook de volledige rechtspraak van het EHRM wordt binnengehaald, zodat Noorse rechters het EVRM moeten interpreteren zoals het Europese Hof dat zou doen.<sup>84</sup> Hoewel de Noorse Hoge Raad de verdere ontwikkeling van het EVRM in principe overlaat aan Straatsburg, bestaat er dus meer ruimte voor zelfstandige toepassing.<sup>85</sup> Deze benadering is terug te zien in de klimaatzaak van *Nature and Youth Norway* en anderen tegen vergunningen voor oliewinning verleend door de Staat, in 2020 behandeld door de *Høyesterett*.<sup>86</sup> De overweging dat het EHRM destijds nog geen uitspraak had gedaan over klimaatverandering, heeft de *Høyesterett* er niet van weerhouden zelf toepassing te geven aan artikel 2 en 8 EVRM overeenkomstig de bestaande milieujurisprudentie van het EHRM.<sup>87</sup> Het vereiste van een reëel en onmiddellijk risico van schending wordt echter niet vervuld geacht.<sup>88</sup> Bijzonder vermeldenswaardig is de (beknopte) redenering van de *Høyesterett* dat de *common-ground*-methode niet toegepast kan worden op milieukwesties, ‘omdat het EVRM geen afzonderlijke milieubepaling heeft.’<sup>89</sup>

Duitsland verhoudt zich op een vergelijkbare manier tot het EVRM, al heeft het verdrag een kleinere rol gespeeld in het bekende Duitse *Klimaschutz*-arrest uit 2021. Net als andere

79 High Court of Justice 21 december 2021, EWHC 3469, r.o. 48 (*Plan B. Earth e.a./Prime Minister e.a.*).

80 Court of Appeal 18 maart 2022, besluit CA-2021-003448, r.o. 5.

81 Zie m.n. House of Lords 14 juni 2004, UKHL 26, r.o. 20 (*Regina (Ullah)/Special Adjudicator*): ‘The duty of national courts is to keep pace with the Strasbourg jurisprudence as it evolves over time: no more, but certainly no less.’

82 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) van 21 mei 1999.

83 Zie uitgebreid O. Wiklund, ‘The Reception Process in Sweden and Norway’, in: H. Keller & A.S. Sweet (red.), *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford: Oxford University Press 2008, p. 188.

84 A. Bårdsen, ‘The Norwegian Supreme Court and the internationalisation of law’, toespraak voor een seminar van het EFTA Hof en de *Høyesterett* op 7 en 8 oktober 2014, par. 38, beschikbaar via domstol.no.

85 Bårdsen 2014 (*supra* noot 84), par. 39.

86 *Høyesterett* 22 december 2020 (Engelse vertaling), HR-2020-2472-P, nr. 20-051052SIV-HRET, m.n. r.o. 164 e.v. (*Nature and Youth Norway en Greenpeace Nordic/De Noorse Staat*).

87 *Høyesterett* 22 december 2020 (Engelse vertaling), HR-2020-2472-P, nr. 20-051052SIV-HRET, r.o. 171 e.v. (*Nature and Youth Norway en Greenpeace Nordic/De Noorse Staat*).

88 *Høyesterett* 22 december 2020 (Engelse vertaling), HR-2020-2472-P, nr. 20-051052SIV-HRET, r.o. 168, 171 en 176 (*Nature and Youth Norway en Greenpeace Nordic/De Noorse Staat*).

89 *Høyesterett* 22 december 2020 (Engelse vertaling), HR-2020-2472-P, nr. 20-051052SIV-HRET, r.o. 174 (*Nature and Youth Norway en Greenpeace Nordic/De Noorse Staat*).

verdragen, is het EVRM middels de ratificatiewet geïncorporeerd in de nationale rechtsorde.<sup>90</sup> Wel heeft het *Bundesverfassungsgericht* bepaald dat het EVRM en de rechtspraak van het EHRM dienen als uitleghulp bij de grondrechtencatalogus van de nationale *Grundgesetz*.<sup>91</sup> Hoewel het EVRM dus een soort ‘quasi-constitutionele status’ krijgt, kan een klacht bij het grondwettelijk hof niet louter steunen op een schending van het EVRM. Inderdaad spelen artikel 2 en 8 EVRM en de milieujurisprudentie van het EHRM een verwaarloosbare rol in de Duitse klimaatzaak,<sup>92</sup> hoewel ze in alle vier de klachten aangehaald zijn.<sup>93</sup> Het EVRM verdwijnt nog verder uit beeld in de Franse klimaatzaken *Commune de Grande-Synthe* uit 2020 en *Association Notre Affaire à Tous* uit 2021.<sup>94</sup> Dit hangt samen met de strikt administratiefrechtelijke route die gevolgd is, typisch voor geschillen met de overheid in Frankrijk. Zo heeft de *Conseil d’État* in de eerdergenoemde zaak van burgemeester Carême en de gemeente Groot-Sinten het klimaatbeleid van de overheid rechtstreeks getoetst aan reductiedoelstellingen als bindende hogere normen. Vicepresident van de Raad Bruno Lasserre heeft dit gepresenteerd als een bewuste innovatie ten opzichte van de klimaatzaken die fundamentele rechten als grondslag hebben.<sup>95</sup>

#### 4.3 Gebrek aan consensus in nationale klimaatzaken voorafgaand aan een uitspraak van het EHRM

Het voorgaande overzicht toont aan dat de eerste golf van Europese klimaatrechtspraak nog niet getuigt van eensgezindheid over de gepaste omgang met een beroep op artikel 2 en 8 EVRM in de context van klimaatverandering. De Nederlandse en Belgische rechters hebben zelfstandig, conform de comparatieve en evolutieve interpretatiemethoden, toepassing gegeven aan de bestaande jurisprudentie van het EHRM over positieve verplichtingen in milieuzaken. De Noorse Hoge Raad deed in feite hetzelfde, alleen was de conclusie daar dat de vergunningverlening voor oliewinning niet voldoet aan het vereiste van een reële en onmiddellijke dreiging, en dat het *common-ground*-argument niet op kan gaan. In Ierland en het Verenigd Koninkrijk zijn de beroepen op het EVRM afgewezen vanwege het sterke spiegelbeginsel van deze rechtsordes. Dit bevestigt wederom het verband tussen de afbakening van interpretatieruimte en de goorloofdheid van rechterlijk optreden. Het Grondwettelijk Hof van Duitsland heeft het EVRM enkel aangehaald als uitleghulp en de Franse Raad van State heeft bewust een andere grondslag gekozen dan fundamentele rechten.

Kortom, er was geen consensus over de toepassing van de *common-ground*-methode (tegenvoorbeeld is Noorwegen), ook niet over de mogelijkheid om het EVRM en de milieujurisprudentie

90 Overeenkomstig artikel 59 lid 2 Grundgesetz. Zie *Bundesgesetzblatt* 1952 II, nr. 14, p. 685 en *Bundesgesetzblatt* 1954 II, nr. 1, p. 14, beschikbaar via [bgbl.de](http://bgbl.de).

91 Bundesverfassungsgericht 14 oktober 2004, BVerfGE 111, 307-332, r.o. 31-32 (*Görgülü*).

92 Voor de nagenoeg enige vermelding, als uitleghulp, zie Bundesverfassungsgericht 24 maart 2021, BVerfGE 157, 30-177, r.o. 147 (*Klimaschutz*).

93 Vooral uitgewerkt in R. Verheyen & U. Wollenteit, *Verfassungsbeschwerde der Jugendlichen und jungen Erwachsenen Luisa Neubauer u.a.*, 6 februari 2020.

94 Conseil d’Etat 19 november 2020, (tussentijdse) beslissing nr. 427301 en Conseil d’État 1 juli 2021, beslissing nr. 427301, ECLI:FR:CECHR:2021:427301.20210701 respectievelijk Tribunal Administratif de Paris 14 oktober 2021, nr. 1904967, 1904972, 1904976/4-4.

95 B. Lasserre, ‘L’environnement: les citoyens, le droit, les juges’, inleiding voor een colloquium van het Cour de Cassation en de Conseil d’État op 21 mei 2021, beschikbaar via [conseil-etat.fr](http://conseil-etat.fr).



van het EHRM toe te passen (tegenvoorbeelden zijn het Ierse *High Court*, het Verenigd Koninkrijk en in zekere zin Duitsland), niet eens over of fundamentele rechten wel de beste grondslag zijn voor klimaatrechtspraak (in de tegenvoorbeelden van Frankrijk en het Ierse *Supreme Court* is immers alleen getoetst aan strijdigheid met hoger recht).<sup>96</sup> Interessant genoeg is er een patroon te ontwaren: het beroep op het EVRM is succesvol geweest in monistische landen en onsuccesvol in dualistische landen (met monistisch Frankrijk als enige uitzondering). Dit geldt echter voor de periode waarin er nog geen richtinggevende uitspraak van het EHRM voorhanden was. Inmiddels is die er wel, met het *KlimaSeniorinnen*-arrest van 9 april 2024.<sup>97</sup>

## 5 De interpretatie door het EHRM in *KlimaSeniorinnen*

De vereniging *KlimaSeniorinnen Schweiz*, opgericht door een groep bejaarde vrouwen die zich zorgen maakt om klimaatverandering, is naar Straatsburg gestapt met de klacht dat de overheid van Zwitserland te weinig doet om de opwarming van de aarde te bestrijden. Ze voeren met name aan dat hun recht op leven, recht op eerbiediging van het privéleven, recht op toegang tot de rechter en recht op een effectieve remedie, zoals gewaarborgd in de artikelen 2, 8, 6 respectievelijk 13 EVRM, geschonden worden. Het EHRM bespreekt de positieve verplichtingen voortvloeiend uit de artikelen 2 en 8 gezamenlijk (met dien verstande dat alleen artikel 8 *in casu* van toepassing wordt geacht) en wijdt een afzonderlijke bespreking aan de meer procedurele rechten van artikel 6 en 13. Hierna worden twee aspecten van het *KlimaSeniorinnen*-arrest uitgelicht: ten eerste de interpretatieve benadering toegesneden op de bijzondere omstandigheden van klimaatverandering, ten tweede het belang van Europese consensus voor de redenering van het Hof.

Om te beginnen benadrukt het EHRM dat het zich alleen over klimaatverandering, ‘een van de meest prangende kwesties van onze tijd’, uit kan spreken binnen de grenzen van de bevoegdheid toebedeeld in artikel 19 EVRM.<sup>98</sup> Hierop volgt een afweging tussen de primaire verantwoordelijkheid van de nationale wetgever en regering voor klimaatbeleid en de taak van het Hof om toe te zien op naleving van het EVRM. Wat dit laatste betreft, zit de moeilijkheid volgens het Hof in de ‘belangrijke verschillen tussen de rechtsvragen die klimaatverandering doet rijzen en degene die tot nu toe behandeld zijn.’<sup>99</sup> De voorgaande milieujurisprudentie betrof namelijk situaties waarin specifieke bronnen voor milieuschade zorgden en er een duidelijk causaal verband gelegd kon worden met optreden of nalaten van autoriteiten.<sup>100</sup>

Het probleem van klimaatverandering kent daarentegen zes onderscheidende kenmerken.<sup>101</sup> Ten eerste is er niet één specifieke bron van schade, maar een grote hoeveelheid aan bronnen die broeikasgassen uitstoten. Ten tweede is de voornaamste van die broeikasgassen, CO<sub>2</sub>, in een normale concentratie op zichzelf niet schadelijk; de schadelijke gevolgen ontstaan pas bij een geaggregeerd niveau ingevolge een complexe oorzakelijke keten, die landsgrenzen overstijgt.

96 Contra L. Dikkers, ‘Towards European consensus on climate change as a human rights problem’, *Ars Aequi* 2022/89.

97 EHRM 9 april 2024, 53600/20 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

98 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 410-411 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

99 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 414 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

100 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 415 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

101 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 416-421 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

Deze keten is, ten derde, minder voorspelbaar qua tijd en plaats dan de causaliteit bij specifieke bronnen van vervuiling. De uitstoot komt bovendien, ten vierde, niet alleen voort uit ‘gevaarlijke’ activiteiten, maar ook uit normale activiteiten die horen bij het maatschappelijke leven. De bestrijding van de uitstoot kan daarom ook niet gelokaliseerd blijven, maar vereist beleid dat verschillende sectoren en types maatregelen omvat, waarbij ook individuele burgers lasten zullen moeten dragen – het vijfde kenmerk. Tot slot verschilt de benodigde strategie per land, afhankelijk van het relatieve belang dat bepaalde sectoren daar spelen en andere factoren, zoals de opbouw van economie en demografie.

Vanwege deze fundamentele verschillen zou het, volgens het Hof, niet gepast of adequaat zijn om de principes uit de milieujurisprudentie een-op-een over te zetten naar klimaatverandering; hoewel daar wel inspiratie uit de putten is, besluit het Hof dus een ‘meer gepaste en toegesneden aanpak’ te ontwikkelen.<sup>102</sup> De kwesties van causaliteit en slachtofferstatus tonen voorbeeldig aan dat de toepassing van artikel 8 EVRM op klimaatverandering een werkelijk nieuwe interpretatie van het artikel vergt. Zo doet het causale verband tussen de nadelige gevolgen van klimaatverandering en het genot van mensenrechten volgens het Hof de juridische – in tegenstelling tot wetenschappelijke – vraag rijzen ‘hoe de reikwijdte van mensenrechtenbescherming begrepen moet worden gezien de impacts van bestaande degradatie of het risico van degradatie op de leefomstandigheden van mensen.’<sup>103</sup> Ook de benadering van slachtofferstatus moet toegesneden worden op de context van klimaatverandering, omdat de consequenties van procederen tegen algemene klimaatmaatregelen zich anders zouden uitstrekken tot hele bevolkingen.<sup>104</sup>

Het EHRM merkt trouwens nog op dat, doordat klimaatverandering consequenties heeft voor een onbepaald grote groep, de uitkomst van een klimaatzaak ook onherroepelijk gevolgen zal hebben die verder strekken dan de partijen in het geding, en een toekomstperspectief zal bevatten over welke maatregelen vereist zijn.<sup>105</sup> Op vergelijkbare wijze erkent het Hof in een andere passage dat het in de voorliggende problematiek moeilijk kan zijn om rechtsvragen van beleidskwesties en politieke keuzes te onderscheiden.<sup>106</sup> Het Hof erkent zijn subsidiaire rol ten opzichte van nationale autoriteiten, maar bevestigt tegelijkertijd zijn potentiële bevoegdheid in kwesties die het EVRM aangaan. Zo doende wordt de legitimiteit van een interventie door het EHRM in de horizontale en verticale machtscheiding duidelijk gethematiseerd in het *KlimaSeniorinnen*-arrest.<sup>107</sup> ‘Het EHRM neemt alle moeite uit te leggen waarom hier dan ook voor hem een taak ligt,’ aldus Myjer.<sup>108</sup>

Daarom is het, gezien de paragrafen 2 en 3 hierboven, opvallend hoe regelmatig er verwijzingen naar consensus opduiken. De eerste betreft de wijdverbreide erkenning dat klimaatverandering een negatieve impact kan hebben op het genot van mensenrechten, waarvoor het EHRM verwijst naar ‘wetenschappelijke bevindingen, internationale instrumenten en nationale wetgeving

102 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 422 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

103 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 425 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

104 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 479 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

105 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 479 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

106 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 449 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

107 Nog explicieter in ‘Partly concurring partly dissenting opinion of Judge Eicke’ bij EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 68.

108 E. Myjer, ‘Myj/mering: over consensus anno 2024 met betrekking tot klimaatverandering en euthanasie’, *NTM/NJCM-Bull.* 2024, p. 403.

en standaarden' en 'nationale en internationale jurisprudentie'.<sup>109</sup> Naar eigen zeggen kan het Hof een dergelijke ontwikkeling niet negeren, omdat het EVRM een levend instrument is dat geïnterpreteerd moet worden overeenkomstig de progressieve standaard die blijkt uit internationaalrechtelijke ontwikkelingen.<sup>110</sup> Het Hof hervat deze redenering verderop, in een paragraaf over de relevante interpretatieprincipes: '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 [...]'.<sup>111</sup> Hier gaan de comparatieve en evolutieve interpretatiemethoden, zoals gebruikelijk, hand in hand.

Het beginsel dat het EVRM in overeenstemming met wetenschappelijke standaarden en internationale consensus geïnterpreteerd moet worden, werkt door in de invulling van de positieve verplichtingen voor staten. De brede erkenning van de link tussen klimaatverandering en een verminderd genot van mensenrechten brengt het EHRM namelijk tot de conclusie dat klimaatbescherming extra zwaar moet wegen in belangenafwegingen van nationale autoriteiten.<sup>112</sup> Het bestaan van algemene consensus leidt bovendien tot een vernauwing van de beoordelingsmarge van staten om (überhaupt) maatregelen te nemen.<sup>113</sup> Voor de keuze van de specifieke maatregelen geldt weliswaar een onverminderd brede beoordelingsmarge.<sup>114</sup> Gezien de internationale klimaatafspraken gebaseerd op IPCC-rapporten kunnen staten er echter niet onder uit om voorzieningen te treffen ter preventie van broeikasgasuitstoot boven gevaarlijke niveaus.<sup>115</sup> Daarom kan het EHRM in *KlimaSeniorinnen* uiteindelijk concluderen dat Zwitserland tekortschiet in het vervullen van zijn positieve verplichtingen, met name door een gebrekkige kwantificering van nationale uitstootgrenzen en het niet-behalen van eigen uitstootdoelen.<sup>116</sup>

Myjer heeft recent reeds gereflecteerd op de uitdrukking van 'Europese consensus over de noodzaak om voor het te laat is iets aan klimaatverandering te doen' in *KlimaSeniorinnen*.<sup>117</sup> Volgens Martenet heeft het consensusargument zelfs een 'sterke impact' gehad op de beslissing van het EHRM om het recht op bescherming tegen de negatieve gevolgen van klimaatverandering af te leiden uit artikel 8 EVRM.<sup>118</sup> Het Hof baseert zich daarbij zowel op wetenschappelijke als op internationale consensus – twee bronnen die in het geval van klimaatverandering met elkaar verweven zijn, zo merkt Martenet heel terecht op.<sup>119</sup> Alle lidstaten van de Raad van Europa zijn immers niet alleen verdragspartij bij het *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC),<sup>120</sup> maar tevens lid van het *Intergovernmental Panel on Climate Change*

109 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 431 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

110 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 434 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

111 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 455-456 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

112 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 542 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

113 Overeenkomstig Dikkers 2022 (*supra* noot 96).

114 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 543 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

115 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 546 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

116 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 573 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

117 Myjer 2024 (*supra* noot 108), p. 404.

118 Martenet 2024 (*supra* noot 41), p. 8-9 en 30.

119 Martenet 2024 (*supra* noot 41), p. 15.

120 Zie EHRM 9 april 2024, 53600/20 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), noot 74 bij par. 104. Vgl. 'Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change', [unfccc.int](https://unfccc.int), geraadpleegd op 27 september 2024.

(IPCC).<sup>121</sup> Bij de totstandkoming van IPCC-rapporten zijn de lidstaten betrokken, in elk geval middels de goedkeuring door overheidsvertegenwoordigers.<sup>122</sup> Deze rapporten leveren dus het type algemeen aanvaarde standaarden op dat bij uitstek geschikt is voor evolutieve interpretatie. De vele internationale instrumenten die in het kader van de Verenigde Naties, de Europese Unie en de Raad van Europa tot stand gekomen zijn, vaak gebaseerd op de rapporten van het IPCC, vormen door hun hoge dekkingsgraad dan weer een betrouwbare graadmeter voor de Europese consensus over de verbintenissen van Staten om klimaatmaatregelen te nemen.<sup>123</sup>

Aangezien verwijzingen naar ‘algemeen aanvaarde standaarden’ en ‘Europese consensus’ nauw samenhangen met de comparatieve methode (zie paragraaf 3 hierboven), kan geconcludeerd worden dat de redenering van het EHRM in *KlimaSeniorinnen* doordesemd is van de zoektocht naar *common ground* (al neemt het Hof deze formulering zelf niet in de mond). Meer nog dan uit alle voorgaande voorbeelden, blijkt uit *KlimaSeniorinnen* dat deze interpretatiemethode een cruciale rol kan spelen in de rechtvaardiging van rechterlijk optreden.<sup>124</sup> Het EHRM overweegt immers heel uitdrukkelijk dat de bijzondere omstandigheden van klimaatverandering nopen tot een nieuwe interpretatie van het bekende artikel 8 EVRM. Precies in deze herijkingsoperatie van de interpretatieve ruimte – ten opzichte van de beoordelings- en afwegingsruimte – doet de doorslaggevende invloed van consensus zich gelden.<sup>125</sup> Uit paragraaf 3 bleek dat een beroep op *common ground* de legitimiteit van een vernieuwende uitspraak van het EHRM ten goede kan komen, maar ook dat dit beroep dan wel goed onderbouwd moet zijn. De (vrij uitgebreide) bespreking<sup>126</sup> van acht voorafgaande nationale klimaatzaken was daarvoor op zichzelf niet voldoende geweest – allereerst omdat het een fractie van alle verdragsstaten betreft,<sup>127</sup> bovendien omdat er helemaal geen consensus uit blijkt (zie paragraaf 4 hierboven). Gelukkig leveren de internationale materialen wel een zeer solide bodem op, aangezien de unanieme overeenstemming van de lidstaten over UNFCCC-instrumenten en IPCC-rapporten cijfermatig te staven is.

## 6 Afronding: is gedeelde grond stabiele grond?

Tot nu toe is in kaart gebracht welke rol het idee van *common ground* gespeeld heeft in de eerste golf van nationale klimaatzaken en het *KlimaSeniorinnen*-arrest. Voorafgaand aan een uitspraak van het EHRM, zagen nationale hoven en rechtbanken zich al geconfronteerd met de opgave het EVRM toe te passen op klimaatverandering. De combinatie van een nieuwe rechtsvraag met veranderende feitelijke omstandigheden en een gespannen sfeer in de *trias*, resulteerde in rechtsvinding op onbekend terrein. Met valkuilen aan weerszijden – enerzijds hadden mensen-

121 ‘Fact Sheet: What is the IPCC?’, ipcc.ch, laatst bijgewerkt januari 2024; ‘List of IPCC Member Countries (195)’, ipcc.ch, geraadpleegd op 8 december 2024.

122 ‘Fact Sheet: How does the IPCC approve reports?’, ipcc.ch, laatst bijgewerkt januari 2024.

123 Zie het overzicht van dergelijke instrumenten in EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 133-215 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

124 Dit wordt nog eens onderstreept door de *dissenting opinion* van rechter Eicke, die als enige tegen stemde, onder andere omdat hij de evolutieve interpretatie van zijn zestien collega’s te ver vond gaan (‘Partly concurring partly dissenting opinion of Judge Eicke’ bij EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 3).

125 Martenet 2024 (*supra* noot 41), p. 3 en 30.

126 EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 235-272 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

127 In die zin Martenet 2024 (*supra* noot 41), p. 16, noot 118.

rechten in drijfzand kunnen verzakken, anderzijds werd gevreesd voor een aardverschuiving in de machtsbalans – hebben sommige rechters al de veilige middenweg gevonden over het pad van de ‘gedeelde grond’. Dankzij de *common-ground*-methode hebben ook de rechters in *Urgenda*, *Klimaatzaak België* en *KlimaSeniorinnen* het domein van de rechtsinterpretatie, in tegenstelling tot discretie en rechtsvorming, niet hoeven verlaten om paal en perk te stellen aan achterblijvend klimaatbeleid.

Nu, tegen het einde van deze bijdrage, komt het tweede deel van de onderzoeksvraag in beeld: welke rol kan het idee van *common ground* nog gaan spelen in een nieuwe golf van klimaatzaken post-*KlimaSeniorinnen*? Landen zoals Ierland en het Verenigd Koninkrijk, waarin het spiegelbeginsel vooralsnog in de weg heeft gestaan aan de toepassing van het EVRM op klimaatverandering, zullen nu op grond van datzelfde beginsel – gepaard met het interpretatief gezag van EHRM-uitspraken –<sup>128</sup> overstag moeten gaan. De Ierse en Britse rechters hebben hun interpretatie van het EVRM immers afhankelijk gemaakt van de EHRM-jurisprudentie ter zake. Er lijkt ook minder ruimte te zijn voor een redenering à la Noorwegen. Alleen rechter Eicke onderschrijft (impliciet) de redenering van de *Høyesterett* dat de drempel van een reëel en onmiddellijk risico niet snel bereikt is en dat evolutieve interpretatie niet kan leiden tot de erkenning van een recht dat niet in het EVRM staat.<sup>129</sup> De grote meerderheid van het EHRM heeft echter geoordeeld dat deze beide conclusies wel mogelijk zijn en zo nog twee obstakels weggenomen. Sommige redenen om het EVRM links te laten liggen, zoals aanwezig in de Duitse en Franse klimaatzaken, kunnen natuurlijk onverminderd blijven spelen. Wel heeft de Nederlands-Belgische route enorme ruggensteun gekregen. Hoewel het EHRM uitdrukkelijk een nieuwe benadering ontwikkelt, bekrachtigt deze in elk geval de toepassing van de comparatieve en evolutieve interpretatiemethoden in *Urgenda* en *Klimaatzaak België*.<sup>130</sup>

De grote mate van internationale en wetenschappelijke consensus over de dreigende impact van klimaatverandering op het genot van mensenrechten, maakt dat inzet van de *common-ground*-methode bij de interpretatie van het EVRM niet alleen gerechtvaardigd, maar ook wenselijk is. Uit recent onderzoek blijkt namelijk dat de consensus in de klimaatwetenschap nog altijd aanzienlijk onderschat wordt door het grote publiek (in werkelijkheid gaat het om meer dan 97 procent consensus over het bestaan en de veroorzaking van klimaatverandering en 88 procent over de kwalificatie ervan als crisis).<sup>131</sup> De onderzoekers stellen echter ook vast dat communicatie over deze wetenschappelijke consensus ertoe leidt dat mensen hun overtuigingen bijstellen, en benadrukken daarom het belang van dergelijke communicatie.<sup>132</sup> Door uitdrukkelijk gebruik te maken van de *common-ground*-methode, kunnen nationale en Europese klimaatzaken precies die boodschap uitdragen. De samenhang tussen klimaatwetenschap, internationale afspraken en klimaatrechtspraak leidt tot een wederzijdse versterking, die de legitimiteit van individuele klimaatzaken alleen maar ten goede kan komen.

128 Zie Gerards 2016 (*supra* noot 43), p. 35.

129 ‘Partly concurring partly dissenting opinion of Judge Eicke’ bij EHRM 9 april 2024, 53600/20, par. 59 e.v. resp. 18.

130 Deze Europese zaken sluiten bovendien aan bij een *wereldwijd* groeiend corpus van succesvolle op mensenrechten gebaseerde klimaatrechtspraak (voor voorbeelden, zie Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099, r.o. 7.12 (*Shell/Milieudefensie*), maar dat valt buiten het bestek van dit artikel.

131 B. Veækalov e.a., ‘A 27-country test of communicating the scientific consensus on climate change’, *Nature Human Behaviour* 2024, p. 1892-1905.

132 ‘Study in 27 countries: Scientific consensus strengthens pro-climate attitudes in society’, uva.nl, 26 augustus 2024.

Hoewel het in de zaken van burgemeester Carême anders gelopen is, kan *common ground* nog wel het verschil maken in de Klimaatzaak Bonaire. Eisers steunen namelijk op de interpretatie die de Hoge Raad in *Urgenda*, overeenkomstig de *common-ground*-methode, heeft gegeven aan de positieve verplichtingen voortvloeiend uit de artikelen 2 en 8 EVRM.<sup>133</sup> Als de rechtbank Den Haag ook nu weer voortbouwt op de gedeelde grond die aan het ontstaan is, dan zal de cirkel van wederzijdse versterking compleet zijn. Het beklemtonen van gezamenlijkheid is in de casus van Bonaire extra belangrijk, omdat de Caribische koninkrijksdelen zwaarder getroffen en minder beschermd worden dan Europees Nederland; hoewel ze met dezelfde storm te maken krijgen, zitten ze vooralsnog niet in hetzelfde schuitje.<sup>134</sup> Het zou daarom gepast zijn als specifiek een beroep op gemeenschappelijke grond leidt tot een rechterlijk bevel om adaptatiemaatregelen te nemen ter bescherming van Bonaire tegen de stijgende zeespiegel. Nu Greenpeace ontvankelijk is verklaard, is het uitkijken naar de behandeling ten gronde.<sup>135</sup>

133 Bacon & Jurjens 2024 (*supra* noot 2), met een expliciete vermelding in r.o. 31.6 en vele verwijzingen naar internationale en wetenschappelijke consensus.

134 Daarover uitgebreider T. Scholten, *Climate Justice for Bonaire: Decolonial ecology, climate justice and human rights in Climate Case Bonaire* (ongepubliceerde masterscriptie VU Amsterdam), 5 juli 2024.

135 Zie Rb. Den Haag 25 september 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:14834.

# 'A MAN'S HOUSE AS HIS CASTLE?'

## Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen

Noor J.L. Swart \*

**Samenvatting** | Het debat over de toelaatbaarheid van demonstraties bij woningen laait in Nederland op wanneer groepen actievoerders in 2022 de woningen van politici Sigrid Kaag en Christianne van der Wal bezoeken. Uit verschillende hoeken worden de acties als intimiderend bestempeld. Het vraagstuk legt een ingewikkelde balans tussen rechten bloot: 'enerzijds hebben demonstranten in beginsel het recht om zelf de plaats van hun demonstratie te bepalen, anderzijds komen mensen in de woning de bescherming van hun privéleven toe. Swart onderzoekt in dit artikel in hoeverre het Nederlandse recht voldoende mogelijkheden biedt om demonstraties bij woningen te reguleren binnen de kaders van de artikelen 8 en 11 EVRM, en haalt daarbij inspiratie uit de wijze waarop Duitsland, Engeland en Wales, Hongarije en Ierland omgaan met het vraagstuk.

**Trefwoorden** | [demonstratierecht], [recht op privéleven], [bescherming van de woning], [woning politici], [artikel 8 en 11 EVRM], [mensenrechtenbotsingen]

**DOI** | 10.54195/NTM.22094

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

### 1 Inleiding

'The UK is descending into "mob rule"', zo stelt de Britse oud-premier Sunak naar aanleiding van protesten bij de woningen van Britse politici door klimaat- en pro-Palestina-activisten. Sunak pleit eind februari 2024 voor een verbod op demonstraties bij de woningen van politici. Dit zou neerkomen op intimidatie.<sup>1</sup> In buurland Ierland werd tot voor kort gewerkt aan een wet die het strafbaar stelt om binnen een straal van 200 meter van een woning 'gericht' te demonstreren, ook wel 'targeted residential picketing' genoemd.<sup>2</sup>

In Nederland blijft de vraag naar de toelaatbaarheid van demonstraties bij woningen eveneens een punt van debat.<sup>3</sup> Na protestacties bij de woningen van toenmalig minister voor Natuur en Stikstof Christianne van der Wal en toenmalig D66-partijleider Sigrid Kaag neemt de Tweede Kamer in 2022 de motie Sneller/Van der Werf aan. Daarin verzoekt de Kamer de regering om een onderzoek naar de wijze waarop het ongewenst en onaangekondigd thuis bezoeken van politici strenger kan worden aangepakt of verboden.<sup>4</sup> In een Kamerbrief van 19 april 2024

■ Mr. N.J.L. Swart, promovenda en docente aan de Rijksuniversiteit Groningen, faculteit Rechtsgeleerdheid, sectie Algemene Rechtswetenschap.

1 'Sunak demands ban on protests at MPs' homes and crackdown on 'mob rule', *The Guardian* 29 februari 2024, te vinden op: [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com) (laatst geraadpleegd op 11 september 2024).

2 Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021. Het wetsvoorstel is komen te vervallen vanwege de ontbinding van het Ierse parlement in november 2024, maar kan na de verkiezingen worden verrat als er een resolutie wordt aangenomen die het voorstel weer op de agenda plaatst (Order Paper). Zie Standing Order No. 198 van de Dáil Éireann en Standing Order 169 van de Seanad Éireann.

3 *Kamerstukken II* 2023/24, 34324, nr. 12, p. 6.

4 *Kamerstukken II* 2021/22, 36062, nr. 15.

spreken de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en Veiligheid opnieuw over het onderzoeken van de aanpak van demonstraties waarbij de rechten van anderen ‘in het gedrang’ komen, waaronder in geval van protestacties bij woningen.<sup>5</sup>

Het betreft, gelet op de botsing van fundamentele rechten, geen eenvoudig vraagstuk. Vreedzame demonstranten komen immers de bescherming toe van het demonstratierecht zoals neergelegd in artikel 9 van de Grondwet (Gw) en artikel 11 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), een fundamenteel recht dat enkel onder strikte voorwaarden kan worden beperkt. Aan de andere kant dient het genot van de woning te worden gewaarborgd met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals neergelegd in artikel 10 Gw en artikel 8 EVRM.<sup>6</sup>

In het licht van deze afweging van botsende fundamentele rechten beantwoord ik in dit artikel de volgende onderzoeksvragen: In hoeverre biedt het huidige Nederlandse juridische instrumentarium voldoende mogelijkheden om demonstraties in de nabijheid van woningen te reguleren op een wijze die in overeenstemming is met het verdragsrechtelijke kader van artikel 8 en 11 EVRM? Hoe worden demonstraties bij woningen in andere Europese landen gereguleerd, en welke inzichten kunnen die reguleringspraktijken bieden voor een eventuele herziening van de Nederlandse wetgeving?<sup>7</sup>

Om deze vraag te beantwoorden, schets ik in paragraaf 2 eerst het verdragsrechtelijke kader. In paragraaf 3 beschrijf ik de mogelijkheden die het Nederlandse recht biedt om demonstraties bij woningen te beperken. Vervolgens gaat de aandacht in paragraaf 4 uit naar de regulering van demonstraties bij woningen in Duitsland, Engeland en Wales, Hongarije en Ierland.<sup>8</sup> In paragraaf 5 reflecteer ik op het al dan niet uitbreiden van het bestaande instrumentarium, geïnspireerd door de aanpak in andere Europese landen. Het geheel wordt afgesloten met een conclusie.

5 *Kamerstukken II 2023/24, 34324, nr. 12.*

6 In dit artikel richt ik mij op het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), aangezien alle Europese landen die ik bestudeer hierbij zijn aangesloten. Het individuele klachtrecht van artikel 34 EVRM en de uitgebreide jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) ondersteunen deze focus.

7 Het artikel is een update en aanvulling van het in juli 2023 verschenen onderzoeksrapport van Swart en Roorda, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Justitie 2023). Dit onderzoek dient als basis voor verdere verdieping in het onderhavige artikel.

8 Deze landen zijn geselecteerd vanwege hun uiteenlopende methoden voor het beperken van demonstraties bij woningen, die waardevolle inzichten kunnen bieden voor de Nederlandse aanpak. De keuze voor deze landen is gebaseerd op criteria zoals taaltoegankelijkheid, beschikbaarheid van juridische zoekmachines, en de relevantie van hun nationale regelgeving omtrent demonstraties bij woningen. De primaire selectie is gemaakt via online zoekmachines in Europese landen waar Engels, Duits of een Romaanse taal wordt gesproken. Noord- en Oost-Europese landen zijn buiten beschouwing gelaten vanwege taalbarrières en beperkte toegang tot juridische bronnen. Een uitzondering op die regel is Hongarije, dat aanvankelijk niet in de selectie werd opgenomen, maar later relevant bleek door EHRM-jurisprudentie die een lacune in de Hongaarse wetgeving onthulde, vergelijkbaar met de Nederlandse situatie. Dit leidde in Hongarije tot enkele voor dit artikel interessante wetswijzigingen. Bij het schrijven van dit artikel heb ik contact gehad met rechtswetenschappers of organisaties uit elk van de landen die in dit artikel worden bestudeerd.



## 2 Verdragsrechtelijk kader: het EVRM

In deze paragraaf bespreek ik eerst enkele kernoverwegingen ten aanzien van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 EVRM) en het demonstratierecht (artikel 11 EVRM). Vervolgens ga ik dieper in op enkele uitspraken van het EHRM die specifiek betrekking hebben op (protest)acties bij woningen.

### 2.1 Artikel 8 EVRM

De woning is één van de vier domeinen die de tekst van artikel 8 lid 1 EVRM expliciet beschermt. Volgens het EHRM heeft eenieder het recht om privé te wonen, weg van ongewenste aandacht.<sup>9</sup> Ook publieke personen komen deze bescherming van de privésfeer in de woning toe, al overweegt het EHRM dat het uitoefenen van een openbare functie een persoon noodzakelijkerwijs blootstelt aan de aandacht van medeburgers, ook op gebieden die tot het privéleven behoren.<sup>10</sup> In een privéruimte, zoals de eigen woning, kunnen publieke personen echter in beginsel een legitieme verwachting van privacy hebben.<sup>11</sup>

Het recht op eerbiediging van de eigen woning omvat bovendien niet alleen het recht op respect voor de eigenlijke fysieke ruimte, maar ook voor het ongestoorde genot van die ruimte en de kwaliteit van leven die daarbij hoort. Een inmenging daarop kan fysiek zijn – zoals het ongeoorloofd binnentreden van iemands woning – maar ook niet-fysiek, zoals veroorzaakt door lawaai van buitenaf, milieuvervuiling of andere vormen van hinder.<sup>12</sup> Alhoewel het Hof overweegt dat ‘there is no explicit right in the Convention to a clean and quiet environment’, kan artikel 8 EVRM wel worden geschonden ‘where an individual is directly and seriously affected by noise or other pollution’.<sup>13</sup> Uit artikel 8 EVRM vloeit dan ook de eis voort dat autoriteiten actief maatregelen nemen om personen de bescherming van artikel 8 EVRM te bieden, waaronder het beschermen tegen activiteiten van derden die het effectieve genot van hun rechten verhinderen.<sup>14</sup>

### 2.2 Artikel 11 EVRM

In het debat omtrent de toelaatbaarheid van demonstraties bij woningen stellen politici regelmatig dat demonstreren voor een woning neerkomt op intimidatie en daarom niet als een beschermde demonstratie moet worden beschouwd.<sup>15</sup> Bezien vanuit de kwalificatie van een demonstratie onder het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM geldt echter dat

9 EHRM 10 januari 2019, 65286/13, par. 139 (*Khadija Ismayilova/Azerbeidzjan*).

10 EHRM 24 juni 2004, 59320/00 (*Von Hannover/Duitsland*).

11 EHRM 24 juni 2004, 59320/00, par. 69 (*Von Hannover/Duitsland*).

12 EHRM 16 november 2004, 4143/02, par. 53-54 (*Moreno Gómez/Spanje*); EHRM 24 april 2014, 27310/09, par. 136 (*Udovičič/Kroatië*).

13 EHRM 8 juli 2007, 36022/97, par. 96 (*Hatton e.a./Verenigd Koninkrijk*); EHRM 24 april 2014, 27310/09, par. 137 (*Udovičič/Kroatië*).

14 Zie o.a. EHRM 22 oktober 1996, 22083/93, par. 62 (*Stubbings e.a./Verenigd Koninkrijk*).

15 Zie bijvoorbeeld ‘Kabinet noemt boerenprotest bij huis minister onacceptabel’, *NOS Nieuws* 14 juni 2022.

een demonstratie pas niet langer vreedzaam is indien de organisatoren en deelnemers (i) een gewelddadige intentie hebben, (ii) oproepen tot geweld of (iii) anderszins de grondslagen van een democratische samenleving verwerpen.<sup>16</sup> Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt niet duidelijk wat het Hof in het kader van artikel 11 EVRM precies verstaat onder de laatstgenoemde categorie.<sup>17</sup> Een demonstrant die zelf geen geweld gebruikt, blijft bovendien beschermd door artikel 11 EVRM wanneer er sprake is van sporadische geweldpleging door andere demonstranten.<sup>18</sup>

Het EHRM hanteert dus een ruime interpretatie van het begrip ‘vreedzame vergadering’ in de zin van artikel 11 EVRM. Ook demonstraties die hinder veroorzaken of als aanstootgevend worden ervaren vallen eronder.<sup>19</sup> Het demonstratierecht beschermt niet alleen ideeën die gunstig worden ontvangen, maar ook ideeën die beledigen, choqueren of verontrusten.<sup>20</sup> Een vreedzame demonstratie zou daarom in principe niet moeten worden onderworpen aan de dreiging van een strafrechtelijke sanctie.<sup>21</sup> Bovendien staat het EHRM kritisch tegenover integrale demonstratieverboden. Dergelijke verboden zouden slechts zijn toegestaan als er een reëel gevaar bestaat dat de demonstraties leiden tot wanorde die niet kan worden voorkomen door andere, minder strenge maatregelen.<sup>22</sup>

Het demonstratierecht omvat in beginsel het recht om zelf de locatie van de demonstratie te kiezen.<sup>23</sup> De autoriteiten dienen zich in te spannen om, voor zover redelijkerwijs mogelijk, de demonstratie doorgang te laten vinden binnen gezichts- en geluidsafstand van die locatie.<sup>24</sup> Dit betekent echter niet dat artikel 11 EVRM toegangsrechten tot privéterreinen in het leven roept, noch tot alle voor het publiek toegankelijke plaatsen, zoals overheids- of universiteitsgebouwen.<sup>25</sup>

### 2.3 Rechtspraak van het EHRM: (protest)acties bij woningen

Alhoewel het Hof (nog) geen uitspraak heeft gedaan waarin het een expliciete belangenafweging maakt tussen artikel 8 en 11 EVRM in de situatie waarin wordt gedemonstreerd voor een woning,

16 EHRM 21 november 2003, 56896/17, par. 48-49 (*Laurijssen e.a./Nederland*).

17 EHRM 21 november 2003, 56896/17, par. 48-49 (*Laurijssen e.a./Nederland*); EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 92 (*Kudreivičius e.a./Litouwen*).

18 EHRM 21 november 2003, 56896/17, par. 50 (*Laurijssen e.a./Nederland*); EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 91 (*Kudreivičius e.a./Litouwen*).

19 Zie o.a. EHRM 7 december 1976, 5493/72, par. 49 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 2 oktober 2001, 29221/95, par. 86 (*Stankov en de Verenigde Macedonische Organisatie Ilinden/Bulgarije*).

20 Zie o.a. EHRM 7 december 1976, 5493/72, par. 49 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 2 oktober 2001, 29221/95, par. 86 (*Stankov en de Verenigde Macedonische Organisatie Ilinden/Bulgarije*); EHRM 15 mei 2024, 19554/05, par. 63 (*Taranenko/Rusland*).

21 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 146 (*Kudreivičius e.a./Litouwen*); EHRM 17 mei 2011, 28495/06, par. 43 (*Akgöl en Göl/Turkije*).

22 EHRM 16 juli 1980, 8440/78 (*Christians Against Racism/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 30 april 2019, 48310/16, par. 54 (*Kablis/Rusland*).

23 EHRM 27 november 2012, 58050/08, par. 21 (*Sáska/Hongarije*).

24 EHRM 7 februari 2017, 57818/09, par. 426 (*Lashmankin e.a./Rusland*).

25 EHRM 6 mei 2003, 44306/98, par. 47 en 52 (*Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk*); EHRM 15 mei 2014, 19554/05, par. 78 (*Taranenko/Rusland*).

zijn er enkele relevante uitspraken die betrekking hebben op (protest)acties bij woningen. Op deze uitspraken ga ik in deze paragraaf nader in.

In de zaak *Petrenco/Republiek Moldavië* betreft het een niet-aangemeld demonstratief tentenkamp bij een appartementencomplex waar een politicus woont.<sup>26</sup> De demonstratie wordt na een week ontbonden vanwege verstoring van het privéleven van buurtbewoners die meerdere klachten hebben ingediend, en vanwege gezondheidsrisico's door het ontbreken van sanitaire voorzieningen. Het Hof merkt op dat de demonstratie dag en nacht plaatsvond in de onmiddellijke nabijheid van een flatgebouw, wat de bewoners hinderde. Een continue demonstratie onder de ramen van een appartementencomplex leidt volgens het Hof onvermijdelijk tot ernstige overlast voor de bewoners, waarbij het Hof een vermelding van artikel 8 EVRM echter achterwege laat. De autoriteiten hebben voldoende tolerantie getoond door de demonstratie een week toe te staan. Het Hof acht de maatregel daarom niet disproportioneel en verwerpt de klacht.<sup>27</sup>

In verschillende zaken tegen Hongarije heeft het EHRM eveneens geoordeeld over verboden of beëindigde demonstraties in de buurt van de woning van (onder andere) een politicus.<sup>28</sup> In *Póka/Hongarije* baseert de lagere rechter het verbod op de demonstratie op het bestaan van een botsing van rechten, waarbij de bescherming van het recht op eerbiediging van het privéleven, de vrijheid van beweging en het recht van een officiële hoogwaardigheidsbekleder op wettelijke bescherming volgens de lagere rechter zwaarder wegen dan het demonstratierecht.<sup>29</sup> Het Hongaars Grondwettelijk Hof acht dit echter een onwettige uitbreiding van de gronden voor het verbieden van een demonstratie.<sup>30</sup> Ook het EHRM concludeert dat de bescherming van de rechten van anderen niet voorkomt in de uitputtende lijst van beperkingsgronden in artikel 8 van de Hongaarse demonstratiewet. Daarmee is niet voldaan aan het vereiste dat de beperking is voorzien bij wet, wat een schending van artikel 11 EVRM oplevert.<sup>31</sup>

Ook in de zaak *Vincze/Hongarije* oordeelt het EHRM dat de wettelijke grondslag ontbreekt voor het verbieden van een demonstratie voor de woningen van de premier en de directeur van een Hongaarse bank, en er dus sprake is van een schending van artikel 11 EVRM.<sup>32</sup> Het EHRM verwijst daarbij naar een uitspraak van het Hongaars Grondwettelijk Hof van 12 juli 2016, waarin het Grondwettelijk Hof concludeert dat het wettelijk kader niet voorziet in een procedure voor de autoriteiten om het conflict van fundamentele rechten op te lossen bij de beoordeling of demonstraties kunnen worden toegestaan. Dit leidt volgens het Grondwettelijk Hof tot discrepanties in het systeem.<sup>33</sup> Op deze discrepanties gaat het Hof echter niet inhoudelijk in. De zaak strandt immers al bij de eerste toets, dat de beperking moet zijn voorzien bij wet.<sup>34</sup>

In twee andere Hongaarse zaken – *R.B./Hongarije en Király en Dömötör/Hongarije* – beoordeelt het Hof schendingen van artikel 8 EVRM door nalatigheid van de autoriteiten bij extreemrechtse

26 EHRM 11 januari 2022, 12781/16 (*Petrenco/Republiek Moldavië*).

27 EHRM 11 januari 2022, 12781/16, par. 28-34 (*Petrenco/Republiek Moldavië*).

28 EHRM 7 oktober 2008, 5529/05 (*Patyi e.a./Hongarije*); EHRM 26 mei 2020, 20497/13 (*Tóth/Hongarije*); EHRM 6 oktober 2020, 31573/14 (*Póka/Hongarije*); EHRM 21 oktober 2021, 44390/16 (*Vincze/Hongarije*).

29 EHRM 6 oktober 2020, 31573/14, par. 10-11 (*Póka/Hongarije*).

30 Constitutioneel Hof Hongarije, uitspraak van 16 december 2019, nr. 354/2019 (XII.16.) AB.

31 EHRM 6 oktober 2020, 31573/14, par. 21 en 25 (*Póka/Hongarije*).

32 EHRM 21 oktober 2021, 44390/16 (*Vincze/Hongarije*).

33 EHRM 21 oktober 2021, 44390/16, par. 26 (*Vincze/Hongarije*); Constitutioneel Hof Hongarije, uitspraak van 12 juli 2016, nr. 13/2016 (VII.18.) AB.

34 EHRM 21 oktober 2021, 44390/16, par. 28 (*Vincze/Hongarije*).

demonstratieve anti-Roma-marsen in wijken waar Roma wonen.<sup>35</sup> De verzoekers, van Roma-afkomst, worden door die marsen geconfronteerd met demonstranten – waaronder leden van paramilitaire groepen – die door hun wijk marcheerden en intimiderend en bedreigend gedrag vertoonden. In beide zaken leiden tekortkomingen in het strafrechtelijke onderzoek naar de racistische uitingen tot een schending van artikel 8 EVRM.<sup>36</sup> Wat betreft het optreden tijdens de demonstraties oordeelt het Hof dat autoriteiten in sommige gevallen gewelddadige en intolerante demonstraties moeten ontbinden om artikel 8 EVRM te beschermen.<sup>37</sup> Het Hof acht de reactie van de politie in deze zaken echter verenigbaar met artikel 8 EVRM, omdat de politie binnen diens discretionaire bevoegdheid handelde.<sup>38</sup> In *Király en Dömötör* benadrukt het Hof dat het niet zijn rol is om zijn eigen beoordeling in de plaats te stellen van die van nationale rechtbanken wanneer verzoekers hun argumenten daar konden voorleggen en deze zorgvuldig door de rechtbank zijn overwogen. Volgens het Hongaarse Grondwettelijk Hof was de demonstratie grotendeels vreedzaam gebleven, waardoor ontbinding niet noodzakelijk was. Daarbij hecht het Grondwettelijk Hof belang aan het risico van geweld tegen de Roma-gemeenschap dat een ontbinding met zich mee zou kunnen brengen. Het EHRM concludeert dat dit oordeel geen willekeur of ‘manifest lack of judgment’ vertoont.<sup>39</sup>

In de eerdere hiermee verband houdende zaak *Vona/Hongarije* beoordeelt het EHRM of de ontbinding van een radicaal-rechtse organisatie die anti-Roma-demonstraties organiseert, in strijd is met artikel 11 EVRM. Het Hof kwalificeert de activiteiten van de organisatie, waaronder het houden van niet-verboden paramilitaire marsen in wijken waar personen van Roma-afkomst wonen, als racistische intimidatie.<sup>40</sup> Het in formatie in militaire uniformen door het dorp marcheren wekt volgens het Hof de indruk dat de organisatoren de intentie en het vermogen hebben om een paramilitaire groep in te zetten waarmee de organisatoren hun racistische doelen zouden kunnen bereiken. Deze marsen hebben een intimiderend effect op personen van Roma-afkomst, vooral omdat zij zich thuis bevinden en als zodanig een gevangen publiek (‘captive audience’) vormen, aldus het Hof. Hiermee overschrijdt de organisatie de grenzen van de vrijheid van meningsuiting en demonstratie, omdat de Roma expliciet worden ‘getarget’ vanwege hun etnische afkomst. Het Hof overweegt dat een paramilitaire mars verder gaat dan het louter uiten van een verontrustend of aanstootgevend idee, aangezien de boodschap gepaard gaat met de fysieke aanwezigheid van een georganiseerde, bedreigende groep.<sup>41</sup>

Een laatste vermeldenswaardige zaak in dit verband is *Surugiu/Roemenië*. Daarbij gaat het niet om een demonstratie, maar om personen die het erf van klager betreden en klager intimideren.<sup>42</sup> Derden – die van mening waren dat het erf van eiser aan hen toebehoorde – gingen vaak het erf op om gras te maaien of te verzamelen, mestkarren uit te laden of eiser te bedreigen

35 EHRM 12 april 2016, 64602/12 (*R.B./Hongarije*); EHRM 17 januari 2017, 10851/13 (*Király en Dömötör/Hongarije*).

36 EHRM 12 april 2016, 64602/12, par. 91 (*R.B./Hongarije*); EHRM 17 januari 2017, 10851/13, par. 80 (*Király en Dömötör/Hongarije*).

37 EHRM 12 april 2016, 64602/12, par. 99 (*R.B./Hongarije*); EHRM 17 januari 2017, 10851/13, par. 64 (*Király en Dömötör/Hongarije*).

38 EHRM 12 april 2016, 64602/12, par. 101 (*R.B./Hongarije*); EHRM 17 januari 2017, 10851/13, par. 69 (*Király en Dömötör/Hongarije*).

39 EHRM 17 januari 2017, 10851/13, par. 20 en 65-66 (*Király en Dömötör/Hongarije*).

40 EHRM 9 juli 2013, 35943/10 (*Vona/Hongarije*).

41 EHRM 9 juli 2013, 35943/10, par. 66 (*Vona/Hongarije*).

42 EHRM 20 april 2004, 48995/99 (*Surugiu/Roemenië*).

en te beledigen, soms gewapend met stokken. Het Hof herhaalt in deze zaak zijn eerdere overweging dat de overheid maatregelen dient te nemen om de eerbiediging van artikel 8 EVRM in de betrekkingen tussen individuen te verzekeren.<sup>43</sup> De autoriteiten hadden volgens het Hof gedurende lange tijd verzuimd om in te grijpen en passende maatregelen te treffen om een einde te maken aan de inbreuken op het recht op eerbiediging van de woning van de eiser. Het EHRM merkt dit verzuim aan als een tekortkoming van de autoriteiten om de inspanningen te leveren die normaliter van hen mogen worden verwacht onder artikel 8 EVRM.<sup>44</sup>

Uit bovenstaande jurisprudentie valt allereerst op te maken dat het Hof niet expliciet ingaat op het al dan niet bestaan van een conflict tussen fundamentele rechten. Het Hof wordt dan ook niet direct gevraagd om hierover te oordelen.<sup>45</sup> Alhoewel de Hongaarse autoriteiten in de zaken over de anti-Roma-marsen overwegen dat het gelet op de 'fair balance' tussen artikel 8 EVRM en artikel 10-11 EVRM niet tot het ontbinden van de demonstratie is overgegaan, gaat het EHRM op dit argument niet in. Uit de literatuur volgt dat het Hof zich in zaken waarin fundamentele rechten conflicteren in de afgelopen decennia afzijdig is gaan houden van een volledig open en *ad hoc* afwegingstoets.<sup>46</sup> Gerards stelt dat het Hof in de loop der tijd een veelal op precedenten en analogieën gebaseerde redenering is gaan volgen, waarbij het overwegingen uit eerdere jurisprudentie toepast op de feiten van de onderhavige zaak.<sup>47</sup> Daarnaast maakt het EHRM steeds vaker gebruik van procedurele toetsing, al dan niet in aanvulling op een meer materiële toets, waarbij ook de kwaliteit van de wetgevende, administratieve of gerechtelijke procedure die tot de mogelijke schending heeft geleid, wordt meegenomen.<sup>48</sup>

Relevant is verder dat het Hof in de bovenstaande uitspraken weliswaar erkent dat er (ernstige) overlast en intimidatie kan uitgaan van het demonstreren voor de woning, maar daaruit niet de algemene conclusie trekt dat dergelijke demonstraties per definitie niet zouden moeten worden toegestaan. Een algemene conclusie over het al dan niet toestaan van demonstraties bij woningen past dan ook niet in de meer subsidiaire superviserol van het EHRM, noch in de sterk op de individuele feiten van de zaak gebaseerde rechtsprekende rol van het EHRM.<sup>49</sup> Zoals het EHRM overweegt in *Király en Dömötör*, zijn de lokale autoriteiten het best in staat om te oordelen over het al dan niet ontbinden van een bepaalde demonstratie, en krijgen zij daarmee een tamelijk grote beoordelingsvrijheid.

43 EHRM 20 april 2004, 48995/99, par. 59 (*Surugiu/Roemenië*).

44 EHRM 20 april 2004, 48995/99, par. 60-68 (*Surugiu/Roemenië*); EHRM 8 september 2022, 1434/14, par. 75 (*Jansons/Letland*).

45 Zie hierover: E. Brems, 'Evans v. UK: Three Grounds for Ruling Differently', in: S. Smet & E. Brems (red.), *When Human Rights Clash at the European Court of Human Rights: Conflict or Harmony?*, Oxford: Oxford Academic 2017, p. 78-79.

46 Zie o.a. J.H. Gerards, 'Moving Away from Open Judicial Balancing Review: The European Court of Human Rights' Approach as Illustrated by Its Case Law Relevant to the Covid-19 Pandemic', *The Law & Practice of International Courts and Tribunals* 2023, p. 365-383; A. Zysset, 'A culture of justification or a culture of presumption? The turn to procedural review and the normative function of proportionality at the European Court of Human Rights', in: S. Schiedermaier, A. Schwarz & D. Steiger (red.) *Theory and Practice of the ECHR*, Nomos: Hart Publishing 2021.

47 Gerards 2023 (*supra* noot 45), p. 368 e.v.

48 Gerards 2023 (*supra* noot 45), p. 373; zie o.a. ook: L. Huijbers, *Process-based Fundamental Rights Review. Practice, Concept, and Theory*, Cambridge: Intersentia 2019, p. 162-163.

49 J.H. Gerards, *General principles of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2019, p. 5, 160.

Alhoewel ik mij afvraag in hoeverre paramilitaire anti-Roma-marsen, gelet op de mogelijk niet-vreedzame intentie van dergelijke protesten, überhaupt nog onder de bescherming van artikel 11 EVRM vallen, tonen de zaken hierover aan dat op autoriteiten een inspanningsverplichting rust om tegen strafbaar gedrag dat tijdens dergelijke marsen wordt vertoond op te treden met het oog op de bescherming van artikel 8 EVRM. Het Hof overweegt in dit kader dat de Roma-bewoners

‘could not benefit of the implementation of a legal framework affording effective protection against an openly anti-Roma demonstration, the aim of which was no less than the organised intimidation of the Roma community, including the applicants, by means of a paramilitary parade, verbal threats and speeches advocating a policy of racial segregation.’<sup>50</sup>

### 3 Huidige beperkingsmogelijkheden in Nederland

In deze derde paragraaf ligt de focus op de meest voor de hand liggende bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten in het Nederlandse recht die momenteel kunnen worden aangewend bij demonstraties in de nabijheid van woningen.<sup>51</sup> Om vast te stellen of deze instrumenten kunnen worden benut, is het essentieel dat helder is of de actie onder het demonstratierecht kan worden geschaard. In dit artikel ligt de focus immers op demonstraties die deze bescherming genieten.<sup>52</sup> Alvorens op deze beperkingsmogelijkheden in te gaan sta ik daarom – in aanvulling op het verdragsrechtelijke kader van artikel 11 EVRM – kort stil bij het grondwettelijke kader van artikel 9 Gw.<sup>53</sup>

#### 3.1 Artikel 9 Gw

Een demonstratie – ook wel ‘betoging’ – wordt in de Nederlandse rechtswetenschap gedefinieerd als een bijeenkomst waarbij twee of meer personen in het openbaar hun mening uiten.<sup>54</sup> Heeft een actie niet (langer) primair het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting, maar is het eerder een dwangmaatregel, dan is er geen sprake (meer) van een demonstratie in de zin van artikel 9 Gw.<sup>55</sup> De reikwijdte van het demonstratierecht ex artikel 9 Gw lijkt op dit punt geringer dan die van artikel 11 EVRM: van dwang kan ook sprake zijn zonder gewelddadig gedrag of een gewelddadige intentie.<sup>56</sup>

50 EHRM 17 januari 2017, 10851/13, par. 80 (*Király en Dömötör/Hongarije*).

51 Zie hoofdstuk 3 van N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Justitie 2023, voor een uitgebreide beschrijving van de verschillende bevoegdheden.

52 Het artikel bestudeert de botsing tussen het demonstratierecht (artikel 9 Gw en artikel 11 EVRM) en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Gw en 8 EVRM).

53 Daarbij laat ik een beschouwing van artikel 10 Gw buiten beschouwing. De rol van artikel 10 Gw is in de rechtspraktijk beperkt. De EHRM-jurisprudentie inzake artikel 8 EVRM speelt (o.a. vanwege het toetsingsverbod) een doorslaggevende rol.

54 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 34-54.

55 Roorda 2026 (*supra* noot 54), p. 37; *Kamerstukken II 1976/77*, 13872, nr. 7, p. 32-33.

56 Rb. Amsterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022, AB 2019/479, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 6.

In de praktijk kan het lastig zijn om vast te stellen of er sprake is van een grondwettelijk beschermde demonstratie. In zulke gevallen is het, nu het demonstratierecht een fundamenteel recht betreft, aan te bevelen dat autoriteiten uitgaan van een zekere presumpctie van vreedzaamheid, en de actie in eerste instantie beschouwen als een vreedzame demonstratie.<sup>57</sup> Dit geldt des te meer omdat de demonstratievrijheid niet uitsluit dat tegen strafbaar gedrag van individuele demonstranten kan worden opgetreden.

Artikel 9 lid 1 Gw erkent het demonstratierecht 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Dit betekent dat de formele wetgever dit recht mag beperken, bijvoorbeeld door strafbare feiten te introduceren. De wetgever kan die bevoegdheid niet delegeren.<sup>58</sup> Lid 2 van artikel 9 Gw biedt een aanvullende beperkingsgrond: de wet kan regels stellen ter bescherming van gezondheid, verkeer en ter voorkoming van wanordelijkheden. Deze bevoegdheid kan wel worden gedelegeerd door de formele wetgever, maar blijft begrensd tot de drie genoemde doelcriteria. Van deze delegatiemogelijkheid heeft de formele wetgever gebruikgemaakt door de Wet openbare manifestaties tot stand te brengen.

De beperkingsgronden van artikel 9 lid 2 Gw dienen volgens de parlementaire geschiedenis restrictief te worden geïnterpreteerd.<sup>59</sup> Het begrip 'gezondheid' omvat de fysieke (volks)gezondheid en niet zozeer de psychische gezondheid, en het verkeerscriterium kan enkel een rol spelen indien de demonstratie een reëel gevaar oplevert voor de verkeerssituatie.<sup>60</sup> De beperkingsgrond 'ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden' kan in beginsel enkel worden ingeroepen als er sprake is van (een vrees voor) strafbare feiten begaan door de demonstranten zelf.<sup>61</sup> Uit de wetsgeschiedenis valt af te leiden dat het begrip ook wordt beïnvloed door de context: de mate van orde en rust die naar algemeen inzicht op een bepaalde plaats behoort te heersen, bepaalt mede wanneer de grens van wanordelijkheden wordt overschreden. Deze grens kan volgens de wetgever eerder zijn bereikt in de nabijheid van onder andere gebouwen van buitenlandse vertegenwoordigingen, parlamentsgebouwen, ziekenhuizen en begraafplaatsen.<sup>62</sup>

### 3.2 Bestuursrechtelijk instrumentarium

Als 'hoeder van de rechtsstaat' is het primair de taak van de burgemeester om de uitoefening van de demonstratievrijheid te eerbiedigen, beschermen en faciliteren. Daartoe is de burgemeester bevoegd om, waar noodzakelijk, een demonstratie te beperken. Deze bevoegdheden ontleent de burgemeester aan de Wet openbare manifestaties (Wom). Het gebruik van andere bestuursrechtelijke bevoegdheden, zoals die uit de Gemeentewet of de Algemene Plaatselijke Verordening, is in beginsel uitgesloten als de Wet openbare manifestaties van toepassing is.<sup>63</sup>

57 OSCE, ODIHR & Venice Commission, 'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3<sup>rd</sup> Edition)', 15 juli 2019, te vinden op: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int) (laatst geraadpleegd op 10 september 2024), p. 9.

58 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 39.

59 *Handelingen II 1976/77*, p. 2200.

60 N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Justitie 2023, par. 2.1.1.

61 Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, AB 2017/25, m.n.t. Roorda & Brouwer, punt 8-9.

62 *Kamerstukken II 1985/86*, 19427, nr. 3, p. 17.

63 A.J. Wierenga & B. Roorda, *Zakboek Openbare orde en veiligheid* (3e druk), NGB 2021, p. 101.

De Wet openbare manifestaties kent geen specifieke bevoegdheid om demonstraties bij woningen te beperken dan wel te verbieden, noch om demonstraties te beperken of te verbieden ter bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Op basis van de artikelen 5-7 Wom kan de burgemeester een demonstratie bij een woning alleen beperken, of in een uiterst geval verbieden of beëindigen, als een (of meerdere) van de drie beperkingsgronden uit artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom hiertoe noodzaakt: de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden. Alhoewel de regering bij het opstellen van de Wet openbare manifestaties heeft aangegeven dat de rechten en vrijheden van anderen zijn verdisconteerd in de drie beperkingsgronden van het demonstratierecht,<sup>64</sup> heeft de regering tegelijkertijd benadrukt dat deze beperkingsgronden restrictief moeten worden geïnterpreteerd.<sup>65</sup> Er bestaat derhalve geen expliciete basis om de rechten van anderen, zoals de bescherming van het genot van de eigen woning, mee te wegen in de belangenafweging die de burgemeester maakt op grond van de artikelen 5-7 Wom.

Zoals in paragraaf 3.1 is beschreven, kan de grens van wanordelijkheden volgens de wetgever eerder zijn bereikt in de nabijheid van bepaalde plaatsen.<sup>66</sup> In de rechtspraak zijn abortusklinieken bijvoorbeeld aangewezen als plaatsen in de buurt waarvan ter voorkoming van wanordelijkheden strengere eisen kunnen worden gesteld.<sup>67</sup> Gezien het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, dat in het gedrang kan komen bij demonstraties bij woningen, zijn er argumenten om ook de omgeving van woningen als een dergelijke plaats aan te merken. De woning is bij uitstek een plaats waar men zich moet kunnen terugtrekken van de drukte van het openbare leven en waar – zoals volgt uit de rechtspraak van het EHRM – het privé- en familieleven zich ontwikkelt. Men heeft volgens het EHRM daarom een recht op ‘the quiet enjoyment of that area’.<sup>68</sup> Bestaat er bijvoorbeeld een concrete vrees dat er tijdens een demonstratie bij een woning strafbare feiten zullen worden gepleegd, zoals bijvoorbeeld bedreiging of belaging, dan kan de burgemeester voorschriften verbinden aan de demonstratie om wanordelijkheden te voorkomen (artikel 5 lid 1 Wom). Houdt een demonstrant zich niet aan een dergelijk voorschrift, dan is diegene strafbaar op grond van artikel 11 Wom.

Een verbod (artikel 5 lid 1 Wom) of een beëindiging (artikel 7 Wom) van de demonstratie bij een woning is een *ultimum remedium*. Pas als minder vergaande maatregelen, zoals het vooraf stellen van voorschriften (artikel 5 lid 1 Wom) of het geven van aanwijzingen tijdens de demonstratie (artikel 6 Wom), ontoereikend zijn, kan een verbod of beëindiging gerechtvaardigd zijn.<sup>69</sup>

In de situatie waarin de demonstratie op het erf zelf plaatsvindt, dus op een andere dan openbare plaats, heeft de burgemeester op grond van artikel 8 Wom slechts de bevoegdheid om tijdens (en dus niet voorafgaand aan) de demonstratie op te treden door de demonstratie te beëindigen. Dit is alleen mogelijk als de bescherming van de gezondheid of het voorkomen en bestrijden van wanordelijkheden die beëindiging noodzaakt. Tegen dergelijke acties kan daarnaast strafrechtelijk worden opgetreden indien dit bijvoorbeeld huisvredebreuk oplevert.

64 *Handelingen II* 1988/89, p. 929, 932.

65 *Handelingen II* 1976/77, p. 2200.

66 *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 17.

67 Rb. Limburg 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138, r.o. 17; Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9957, r.o. 7.4.

68 EHRM 16 november 2004, 4143/02, par. 53 (*Moreno Gómez/Spanje*).

69 *Handelingen II* 1988/89, p. 2236.



### 3.3 Strafrechtelijk instrumentarium

Het Nederlandse strafrecht bevat geen bepaling die demonstraties bij woningen verbiedt. Wel bestaan er enkele strafbare feiten waarin het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in zekere mate is verdisconteerd. Zo bepaalt artikel 285b van het Wetboek van Strafrecht (Sr) dat iemand schuldig is aan belaging als diegene wederrechtelijk en stelselmatig opzettelijk inbreuk maakt op eens anders persoonlijke levenssfeer met het oogmerk die ander te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden dan wel vrees aan te jagen. Ook de strafbare feiten huisvredebreuk (artikel 138 Sr), bedreiging (artikel 285 Sr) en hinderlijk volgen op de openbare weg (artikel 426bis Sr) zijn geïntroduceerd met het oog op (onder meer) het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

De bescherming van het demonstratierecht kan er bij een demonstratie die weliswaar inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van een ander echter aan in de weg staan dat wordt voldaan aan de delictomschrijving van deze delicten. Dat geldt in het bijzonder indien de wederrechtelijkheid als bestanddeel is opgenomen in de delictomschrijving. In de memorie van toelichting bij artikel 285b Sr (belaging) wordt hierover het volgende opgemerkt: "Wederrechtelijk' geeft aan dat het niet de bedoeling is om bijvoorbeeld demonstranten, die bepaalde acties ontplooiën, onder het bereik van het artikel te laten vallen.<sup>70</sup> Vreedzame demonstranten zullen zich er in beginsel dus succesvol op kunnen beroepen niet wederrechtelijk te hebben gehandeld in de zin van artikel 285b Sr.<sup>71</sup> Hetzelfde geldt voor het delict van hinderlijk volgen op de openbare weg ex artikel 426bis Sr.

Met betrekking tot deze strafbare feiten kan van personen met een publieke functie bovendien tot op zekere hoogte meer worden gevergd dan van de 'gemiddelde' burger. In een arrest van 16 december 2008 oordeelt het Gerechtshof Den Bosch dat het actievoeren bij de woning van een gedeputeerde van de provincie, evenals het bellen naar haar werk- en privételefoonnummer, niet leidt tot strafbare belaging.<sup>72</sup> De (publieke) belangen die politici behartigen brengen volgens het Hof met zich mee dat zij in een hogere mate inbreuken op hun privéleven dienen te dulden dan personen zonder politieke functie. Het actievoeren bij de woning van de gedeputeerde acht het hof een geoorloofd en door het demonstratierecht verzekerd middel om een bepaalde problematiek onder de aandacht van de politiek te brengen. 'Nu de demonstratievrijheid als een van de fundamentele waarborgen voor de democratie geldt, is voor het aanmerken als belaging van een op een politica als volksvertegenwoordigster gerichte demonstratie dan ook niet snel plaats', zo overweegt het Hof.<sup>73</sup>

In het geval van huisvredebreuk in de zin van artikel 138 Sr lijkt het bestanddeel 'wederrechtelijk' minder problematisch voor een bewezenverklaring. Dit bestanddeel ziet namelijk op het betreden van een besloten lokaal, woning of erf van een ander zonder daartoe gerechtigd te zijn.<sup>74</sup> Ook voor demonstranten geldt dat zij niet gerechtigd zijn om een besloten woning of

70 *Kamerstukken II 1997/98*, 25768, nr. 5, p. 16.

71 *Kamerstukken II 1998/99*, 25768, nr. 7, p. 14.

72 Hof Den Bosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134.

73 Hof Den Bosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134.

74 Zie o.a. HR 6 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM5282; HR 30 november 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM0940.

erf van een ander tegen diens wil te betreden. Doen zij dit toch, dan kunnen zij daarvoor worden aangehouden en veroordeeld.<sup>75</sup>

De rechter komt in dergelijke zaken, gelet op het door artikel 11 EVRM beschermde demonstratierecht, niet zelden tot een schuldigverklaring zonder strafoplegging in de zin van artikel 9a Sr.<sup>76</sup> Het strafrechtelijk vervolgen en veroordelen van demonstranten levert immers een beperking van het demonstratierecht op.<sup>77</sup> Volgens het EHRM kan strafrechtelijk optreden alleen gerechtvaardigd zijn als demonstranten zich schuldig maken aan gedrag dat het dagelijks leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoort, in een grotere mate dan in het geval van een ‘normale’ uitoefening van de demonstratievrijheid. Het Hof spreekt in dit verband over laakbaar gedrag (‘reprehensible conduct’).<sup>78</sup> Bij de beoordeling van de noodzaak om maatregelen te nemen ter beperking van dergelijk gedrag laat het EHRM doorgaans een ruime beoordelingsmarge aan de nationale autoriteiten.<sup>79</sup> Daarbij dienen de autoriteiten er rekening mee te houden dat het strafrechtelijk optreden niet zo ingrijpend mag zijn dat daarvan een ‘chilling effect’ uitgaat op personen die gebruik willen maken van hun demonstratierecht.<sup>80</sup>

#### 4 Regulering in enkele andere Europese landen

Nu het verdragsrechtelijke kader en het huidige Nederlandse instrumentarium de revue zijn gepasseerd, onderzoek ik in deze paragraaf op welke wijze de autoriteiten in enkele andere Europese landen omgaan met demonstraties bij woningen. Achtereenvolgens komt de aanpak in Duitsland, Engeland en Wales, Hongarije en (tot voor kort) in Ierland aan bod.

##### 4.1 Duitsland

Demonstraties worden in Duitsland constitutioneel beschermd door de *Versammlungsfreiheit* ex artikel 8 van de Duitse grondwet, de *Grundgesetz* (GG). In de Duitse federale demonstratiewet – de *Versammlungsgesetz* (VersG) – is de uitoefening van het demonstratierecht verder geregeld. Deelstaten hebben de mogelijkheid om een eigen *Versammlungsgesetz* uit te vaardigen.<sup>81</sup>

Volgens artikel 15 lid 1 VersG kan een demonstratie worden beperkt of (preventief) worden verboden als er sprake is van een rechtstreeks gevaar voor de openbare veiligheid (‘öffentliche Sicherheit’) of de openbare orde (‘öffentliche Ordnung’). Onder deze beperkingsgronden valt onder andere de bescherming van individuele rechten.<sup>82</sup> Worden dergelijke rechten bedreigd,

75 Zie o.a. Hof Amsterdam 28 augustus 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2377; HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126.

76 Zie o.a. Hof Den Haag 10 april 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:563; Hof Den Haag 10 april 2024 ECLI:NL:GHDHA:2024:566.

77 EHRM 10 april 2018, 41055/16, par. 70 (*Ibrahimov e.a./Azerbeidzjan*).

78 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 149 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

79 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 156 en 175 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

80 Zie o.a. Hof Arnhem-Leeuwarden 28 juni 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4342; Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:344.

81 Zie artikel 125a lid 1 Grundgesetz; Roorda 2016 (*supra* noot 54), p. 54-55.

82 VG Karlsruhe 12 mei 2021, 2 K 5046/19, par. 74; BverfG 14 mei 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, par. 79 (*Brokdorf*).

dan kunnen beperkingen worden opgelegd aan de demonstratie. Dit vereist een afweging van de betrokken rechten: de demonstratievrijheid van de actievoerders tegenover het recht op privacy – het persoonlijkheidsrecht ex artikel 2 lid 1 jo artikel 1 GG – van het doelwit van de actie.

In enkele uitspraken overweegt de Duitse rechter dat een demonstratie voor de woning van een ambtsdrager de openbare veiligheid in gevaar brengt en het daarom noodzakelijk is om de demonstratie te verbieden en op een andere locatie te laten plaatsvinden. De bescherming van het persoonlijkheidsrecht rechtvaardigt die beperking.<sup>83</sup> De psychische druk die van een demonstratie bij een woning uitgaat – onder andere omdat de politicus bij het betreden en verlaten van diens woning niet aan de druk kan ontsnappen die van de bijeenkomst uitgaat – overschrijdt volgens de rechter de grens van de redelijkheid. Relevante factoren daarbij zijn de duur, omvang en 'uitrusting' van de demonstratie (bijvoorbeeld of de actievoerders fakkels, fluitjes en trommels meedragen).<sup>84</sup> Politici zouden bovendien bij uitstek behoefte hebben aan een effectieve bescherming van de privésfeer, die met name de ruimtelijke sfeer van hun gezin en dus de private woning omvat; in deze 'onschendbare privéruimte' moeten zij nieuwe kracht putten om hun ambt te kunnen blijven uitoefenen.<sup>85</sup>

In Duitsland hangt het van de omstandigheden van het geval af of een demonstratie bij een privéwoning van een politicus kan worden verboden. Er geldt dus geen integraal verbod.<sup>86</sup> In sommige gevallen dient de balans te worden opgemaakt in het voordeel van de demonstratievrijheid, namelijk indien het doel van de demonstratie een bepaalde locatie min of meer vereist. Zo oordeelt het *Verwaltungsgericht Berlin* in 2012 dat artikel 8 GG geen ruimte laat aan een verbod op een demonstratie bij de woning van de toenmalig burgemeester van Berlijn die erop is gericht om hem gedurende dertig minuten door middel van een vliegtuigeluidssimulatie uit te leggen aan welke overlast de actievoerders in hun privéwoning worden blootgesteld als een Berlijnse luchthaven zal worden uitgebreid.<sup>87</sup> De rechter overweegt dat, in dit specifieke geval, het verband tussen het doel van de demonstratie en de woonomgeving van de burgemeester zo sterk is dat de burgemeester de verstoring van zijn woonomgeving gedurende die beperkte tijd moest dulden.<sup>88</sup>

## 4.2 Engeland en Wales

In Engeland en Wales, waar een *common law*-systeem geldt, bestaat er geen in het materiële recht verankerd demonstratierecht.<sup>89</sup> Sinds de inwerkingtreding van de *Human Rights Act 1998* (HRA) in oktober 2000 kunnen burgers een beroep doen op het demonstratierecht zoals vastgelegd in artikel 11 EVRM bij de Engelse rechtbank. Demonstraties worden in Engeland en Wales aan

83 OVG Koblenz, 24 mei 1986 NJW 1986, 265, par. 7-8; BVerfG 19 mei 2020, NJW 2020, 2622, par. 32.

84 E.M. Bredler, 'Heimgesucht. Können Versammlungen vor Privathäusern von Politikerinnen verboten werden?', *Verfassungsblog* 17 december 2021.

85 OVG Koblenz, 24 mei 1986 NJW 1986, 2659, par. 9.

86 E.M. Bredler, 'Heimgesucht. Können Versammlungen vor Privathäusern von Politikerinnen verboten werden?', *Verfassungsblog* 17 december 2021.

87 VG Berlijn, 21 februari 2012, *openJur* 2015, 2420.

88 VG Berlijn, 21 februari 2012, *openJur* 2015, 2420.

89 D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest*, Oxford: Hart Publishing 2010, p. 39-40.

de hand van ‘public order’-wetten gereguleerd. Deze wetten geven de autoriteiten betrekkelijk veel mogelijkheden om demonstraties te beperken, waaronder bij woningen.

Zo geeft de *Public Order Act 1986* (POA) een ‘senior police officer’ in de artikelen 12 en 14 de bevoegdheid om een demonstratie te beperken als die redelijkerwijs verwacht dat de demonstratie kan leiden tot een ernstige verstoring van de openbare orde, ernstige schade aan eigendommen, een ernstige verstoring van het gemeenschapsleven (‘life of the community’), of intimidatie van anderen. Door een recente wijziging van de POA kan de politie nu ook beperkingen opleggen aan een demonstratie wanneer geluidsoverlast de activiteiten van een nabijgelegen organisatie ernstig kan verstoren of een ‘significante en relevante’ impact kan hebben op personen in de buurt van de demonstratie.<sup>90</sup>

Overlappend met deze bevoegdheden uit de POA is de *common law*-bevoegdheid van de politie om (preventief) op te treden tegen een ‘breach of the peace’.<sup>91</sup> Er is sprake van een *breach of the peace* wanneer er ‘schade wordt toegebracht of waarschijnlijk zal worden toegebracht aan een persoon of, in diens aanwezigheid, aan diens eigendommen, of wanneer een persoon vreest voor dergelijke schade door een (gewelddadige) verstoring’.<sup>92</sup> Het betreft een vage, brede bevoegdheid die regelmatig wordt toegepast bij demonstraties. Demonstranten die zich schuldig maken aan een ‘breach of the peace’, of op het punt staan dit te doen, kunnen worden gearresteerd om te voorkomen dat de verstoring voortduurt of plaatsvindt.<sup>93</sup> Daarnaast kunnen zij worden weggestuurd door de politie en, als zij weigeren, worden gearresteerd voor het belemmeren van de politie in de uitvoering van haar taak.<sup>94</sup>

Verder bevat het Engelse recht verschillende bepalingen met betrekking tot intimidatie.<sup>95</sup> Specifiek ten aanzien van de woning is het volgens artikel 42A van de *Criminal Justice and Police Act 2001* (CJPA) strafbaar om een persoon in de buurt van diens woning lastig te vallen, te alarmeren of te verontrusten. Deze bepaling is toegevoegd als reactie op demonstrerende dierenrechtenactivisten bij de woningen van medewerkers van bedrijven of onderzoeksorganisaties waar dierproeven worden uitgevoerd.<sup>96</sup> Artikel 42 CJPA geeft de politie bovendien de bevoegdheid om een dergelijke persoon te bevelen de omgeving van de woning te verlaten, gedurende een periode van maximaal drie maanden. Het overtreden van artikel 42 en 42A CJPA is strafbaar met een geldboete van maximaal £ 2.500 of een gevangenisstraf van maximaal zes maanden.<sup>97</sup>

Demonstraties op het privéterrein van een persoon kunnen ook erfvredebreuk opleveren. Zo kan er sprake zijn van ‘aggravated trespassing’ of een ‘trespassory assembly’. Het strafbare feit van ‘aggravated trespass’, neergelegd in artikel 68 van de *Criminal Justice and Public Order Act 1994* (CJPOA), doet zich voor op het moment dat één of meer personen zich op het land begeven en de landeigenaar intimideren of diegene hinderen om rechtmatige activiteiten op

90 Artikel 73-74 Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022.

91 Mead 2010 (*supra* noot 89), p. 319.

92 Mead 2010 (*supra* noot 89), p. 319.; *R v Howell* [1981] 3 All ER 383.

93 Zie bijvoorbeeld *Redmond-Bate v DPP* [2000] HRLR 249.

94 Mead 2010 (*supra* noot 89), p. 321; artikel 89 Police Act 1996; *Duncan v Jones* [1936] 1 KB 218.

95 Zie artikel 4a en 5 Public Order Act 1986 en artikel 1-2 Protection from Harassment Act 1997.

96 Home Office, ‘Animal Welfare – Human Rights: protecting people from animal rights extremists’, juli 2004, te vinden op: [www.netpol.org](http://www.netpol.org) (laatst geraadpleegd op 10 september 2004).

97 Artikel 42 lid 7B en 7C jo 42A lid 5 en 6 Criminal Justice and Police Act 2001; artikel 122 Sentencing Act 2020.

het land uit te voeren.<sup>98</sup> Deze vorm van erfvredebreuk is strafbaar met een geldboete van maximaal £ 2.500 of een gevangenisstraf van maximaal drie maanden. Van een 'trespassory assembly' – beschreven in artikel 14A POA – is sprake als een demonstratie van meer dan twintig personen wordt gehouden op een plaats waartoe het publiek geen of slechts beperkte toegang heeft of waarvoor het geen toestemming heeft, en er (waarschijnlijk) toe leidt dat er schade aan land of monumenten wordt berokkend of het leven van de gemeenschap ernstig wordt verstoord. De hoofdcommissaris van de politie kan de lokale autoriteiten dan verzoeken om een verbod op het houden van een demonstratie op die plaats, gedurende een bepaalde periode. Voordat de lokale autoriteiten het bevel toekennen, moeten zij toestemming krijgen van de minister van Binnenlandse Zaken.<sup>99</sup> Artikel 14B POA maakt het strafbaar voor een persoon om een demonstratie te organiseren, eraan deel te nemen of anderen hiertoe op te roepen, indien die persoon weet dat de demonstratie is verboden op grond van artikel 14A POA.

In Engeland en Wales wordt veel gebruikgemaakt van civielrechtelijke verboden om protestacties te weren, ook wel 'protest injunctions' genoemd.<sup>100</sup> Hierbij verzoeken individuen of bedrijven de rechter om demonstranten te verbieden bepaald gedrag te vertonen dat hen negatief beïnvloedt.<sup>101</sup> Gronden waarop de eisers zich beroepen betreffen vaak huisvredebreuk, private of publieke overlast of hinder ('private or public nuisance'), intimidatie<sup>102</sup> of onrechtmatige economische schade ('economic torts').<sup>103</sup> Deze gerechtelijke bevelen kunnen ook worden uitgevaardigd tegen 'persons unknown', wat betekent dat het niet noodzakelijk is om de identiteit van de betrokken demonstranten te achterhalen.<sup>104</sup> De eiser die het verbod heeft aangevraagd, kan bij de rechtbank een arrestatiebevel aanvragen als diegene van mening is dat de bepalingen van het bevel zijn overtreden.<sup>105</sup>

### 4.3 Hongarije

Sinds 2012 heeft Hongarije een nieuwe grondwet (de 'Alaptörvény'). Deze grondwet is in een zeer kort tijdsbestek opgesteld door de regeringspartij Fidesz, onder leiding van premier Viktor Orbán.<sup>106</sup> De introductie ervan wekt veel politieke en academische bezorgdheid, waarbij

98 Artikel 68 Criminal Justice and Public Order Act 1994; L. Nickolls, 'Police powers: Protests' (Research Briefing), 3 augustus 2023, te vinden op: [www.commonslibrary.parliament.uk](http://www.commonslibrary.parliament.uk) (laatst geraadpleegd op 22 augustus 2024), p. 26.

99 Artikel 14A Public Order Act 1986; *DPP v Jones and Lloyd* [1999] 2 AC 240.

100 Y. Vanderman, 'Manual on Protest Injunctions. Practice, Procedure and Persons Unknown', Landmark Chambers 2023/1.1, te vinden op: [www.landmarkchambers.co.uk](http://www.landmarkchambers.co.uk) (laatst geraadpleegd op 22 augustus 2024).

101 L. Nickolls, 'Police powers: Protests' (Research Briefing), 3 augustus 2023, te vinden op: [www.commonslibrary.parliament.uk](http://www.commonslibrary.parliament.uk) (laatst geraadpleegd op 22 augustus 2024), p. 33.

102 Zie ook artikel 3 Protection from Harassment Act 1997.

103 Y. Vanderman, 'Manual on Protest Injunctions. Practice, Procedure and Persons Unknown', Landmark Chambers 2023/1.1, te vinden op: [www.landmarkchambers.co.uk](http://www.landmarkchambers.co.uk) (laatst geraadpleegd op 22 augustus 2024), p. 11-13.

104 Y. Vanderman, 'Manual on Protest Injunctions. Practice, Procedure and Persons Unknown', Landmark Chambers 2023/1.1, te vinden op: [www.landmarkchambers.co.uk](http://www.landmarkchambers.co.uk) (laatst geraadpleegd op 22 augustus 2024), p. 46; L. Nickolls, 'Police powers: Protests' (Research Briefing), 3 augustus 2023, te vinden op: [www.commonslibrary.parliament.uk](http://www.commonslibrary.parliament.uk) (laatst geraadpleegd op 22 augustus 2024), p. 33.

105 L. Nickolls, 'Police powers: Protests' (Research Briefing), 3 augustus 2023, te vinden op: [www.commonslibrary.parliament.uk](http://www.commonslibrary.parliament.uk) (laatst geraadpleegd op 22 augustus 2024), p. 33.

106 Z. Szente, *Constitutional Law in Hungary*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Law International 2024, p. 37.

gesproken wordt van een proces van ‘rule of law backsliding’.<sup>107</sup> In 2018 neemt het Europees Parlement een resolutie aan waarin het de Raad van de Europese Unie verzoekt om overeenkomstig artikel 7 lid 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie vast te stellen dat er in Hongarije een duidelijk risico bestaat van een ernstige schending van de rechtsstaat, van fundamentele rechten en van de democratie.<sup>108</sup> Het Europees Parlement verklaart onder andere zorgen te hebben over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, het functioneren van het constitutionele stelsel en de vrijheid van meningsuiting.<sup>109</sup> De artikel 7-procedure is op het moment van schrijven nog gaande.<sup>110</sup>

Na het aannemen van de nieuwe grondwet zijn in Hongarije verschillende substantiële grondwetswijzigingen doorgevoerd.<sup>111</sup> Een voor het onderhavige onderzoek relevante wijziging volgt na een uitspraak van het Hongaarse Grondwettelijk Hof van 12 juli 2016. In deze uitspraak staat de vraag centraal of een demonstratie voor de woning van de Hongaarse premier mocht worden verboden vanwege de bescherming van de privacy.<sup>112</sup> Het Grondwettelijk Hof concludeert dat er een lacune bestaat in de Hongaarse wet door het ontbreken van geschikte wetgevende middelen om te reageren op een botsing tussen het demonstratierecht en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.<sup>113</sup> Daarom roept het Grondwettelijk Hof de Hongaarse wetgever op om passende wetgeving aan te nemen.<sup>114</sup>

De wetgever neemt deze oproep ter harte en neemt de volgende drie wetgevende stappen in 2018. In de eerste plaats wijzigt de wetgever in juni 2018 artikel VI van de Hongaarse grondwet, waarin het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is neergelegd, door de volgende zinsnede hieraan toe te voegen: ‘De uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting en vergadering mag geen inbreuk maken op het privéleven, het familie- en gezinsleven en de woning van anderen.’<sup>115</sup> In de toelichting op het amendement wordt overwogen dat het recht op eerbiediging van het privéleven een ‘externe beperking van de vrijheid van meningsuiting en het recht van vergadering kan vormen’ en dat dit recht onder verhoogde bescherming valt.<sup>116</sup>

107 Zie bijvoorbeeld P. Bárd & V.Z. Kazai, ‘Enforcement of a Formal Conception of the Rule of Law as a Potential Way Forward to Address Backsliding: Hungary as a Case Study’, *Hague Journal on the Rule of Law* 2022, p. 165–193.

108 Resolutie (EU) 2019/C 433/09 van het Europees Parlement van de Europese Unie van 12 september 2018 over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust (2017/2131(INL)) (*PbEU* 2019, C 433).

109 Resolutie (EU) 2019/C 433/09.

110 Resolutie 2024/2683(RSP) van het Europees Parlement van de Europese Unie van 24 april 2024 over de lopende hoorzittingen in het kader van artikel 7, lid 1, VEU over Hongarije om de rechtsstaat te versterken en de budgettaire gevolgen daarvan.

111 Szente 2024 (*supra* noot 106), p. 37.

112 Constitutioneel Hof Hongarije, uitspraak van 12 juli 2016, nr. 13/2016 (VII.18.) AB.

113 Constitutioneel Hof Hongarije, uitspraak van 12 juli 2016, nr. 13/2016, par. 43 (VII.18.) AB.

114 Constitutioneel Hof Hongarije, uitspraak van 12 juli 2016, nr. 13/2016, par. 56 (VII.18.) AB.

115 Artikel 4 van de zevende wijziging van de grondwet van Hongarije, 28 juni 2018 (Voorstel T/332).

116 Artikel 4 van de zevende wijziging van de grondwet van Hongarije, 28 juni 2018 (Voorstel T/332), p. 5; Secretariaat van het Comité van Ministers, *Communication from NGOs (Hungarian Helsinki Committee, Hungarian Civil Liberties Union) (07/08/2020) concerning the PATYI AND OTHERS group of cases v. Hungary (Application No. 5529/05)* (20 augustus 2020), DH-DD(2020)707.

Op basis van dit grondwettelijke amendement volgt in augustus 2018 de tweede wetgevende stap: een wijziging van artikel 222 van het wetboek van strafrecht, waarin intimidatie is verboden.<sup>117</sup> Aan het artikel wordt een derde lid toegevoegd, dat intimidatie van een overheidsfunctionaris 'op een plaats en tijd die onverenigbaar is met zijn officiële taken' strafbaar stelt. De maximale straf voor overtreding van dit strafbare feit bedraagt een gevangenisstraf van drie jaren.<sup>118</sup>

De derde wetgevende stap die de Hongaarse wetgever neemt is de invoering van een nieuwe demonstratiewet in oktober 2018.<sup>119</sup> De verbodsgronden in de oude demonstratiewet – het ernstig in gevaar brengen van de goede werking van de vertegenwoordigende organen of rechtbanken, of het niet via een andere route kunnen afwikkelen van het verkeer – volstonden volgens de wetgever niet meer: zij zouden praktisch onbruikbaar zijn geworden.<sup>120</sup> De nieuwe wet bevat nieuwe gronden voor een voorafgaand verbod, waaronder de situatie waarin de demonstratie 'de rechten en vrijheden van anderen onnodig en onevenredig in gevaar zal brengen', en de bescherming daarvan niet door een minder beperkende maatregel kan worden gewaarborgd. Voorts kan een demonstratie vooraf worden verboden als deze 'vanwege de gebruikte technische apparatuur of de duur ervan' geschikt is om inbreuk te maken op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.<sup>121</sup>

Hoewel de Hongaarse autoriteiten stellen dat het nieuwe wetgevingskader in geen geval mag leiden tot een algemeen verbod op demonstraties bij woningen van politici, hebben de wetswijzigingen er volgens Hongaarse ngo's in de praktijk toe geleid dat er zich sinds 2018 geen demonstraties meer voordoen bij de woningen van politici in Hongarije.<sup>122</sup> De ngo's wijten dit aan het *chilling effect* dat uitgaat van de wetswijzigingen.<sup>123</sup>

#### 4.4 Ierland

Ierland hanteert net als Engeland en Wales een *common law*-systeem, dat wordt gekenmerkt door zowel wetgeving als op precedenten gebaseerde jurisprudentie. Aan de top van het Ierse

117 Wet XLIII van 2018 tot wijziging van Wet C van 2012 van het wetboek van strafrecht; Secretariaat van het Comité van Ministers, 'NGO communication under Rule 9(2) of the Rules of the Committee of Ministers concerning the execution of the judgment of the European Court of Human Rights in the case of Patyi and others case group' (5 oktober 2023), DH-DD(2023)1179.

118 Secretariaat van het Comité van Ministers, *Communication from NGOs (Hungarian Helsinki Committee, Hungarian Civil Liberties Union) (02/11/2020) concerning the case of PATYI AND OTHERS v. Hungary (Application No. 5529/05)* (18 november 2020), DH-DD(2020)1022, p. 6.

119 Wet LV van 2018 over het recht van vergadering.

120 Secretariaat van het Comité van Ministers, *Communication from Hungary concerning the group of cases of PATYI AND OTHERS v. Hungary (Application No. 5529/05)* (23 november 2022), DH-DD(2022)1291, p. 4.

121 Wet LV van 2018 over het recht van vergadering, artikel 13(1) en 13(4).

122 Secretariaat van het Comité van Ministers, *Communication from Hungary concerning the group of cases of PATYI AND OTHERS v. Hungary (Application No. 5529/05)* (23 november 2022), DH-DD(2022)1291, p. 11; Secretariaat van het Comité van Ministers, 'NGO communication under Rule 9(2) of the Rules of the Committee of Ministers concerning the execution of the judgment of the European Court of Human Rights in the case of Patyi and others case group' (5 oktober 2023), DH-DD(2023)1179.

123 Secretariaat van het Comité van Ministers, 'NGO communication under Rule 9(2) of the Rules of the Committee of Ministers concerning the execution of the judgment of the European Court of Human Rights in the case of Patyi and others case group' (5 oktober 2023), DH-DD(2023)1179, p. 2-3.

rechtssysteem staat de grondwet ('Bunreacht na hÉireann').<sup>124</sup> Hierin zijn enkele fundamentele rechten verankerd, waaronder het recht op demonstratie zoals vervat in artikel 40.6.1.ii.<sup>125</sup> In de Ierse rechtspraak is erkend dat sommige grondrechten, hoewel niet expliciet in de constitutionele tekst vermeld, toch onder de bescherming van de grondwet vallen. Dit zijn de zogenaamde 'unenumerated rights' – waaronder ook het recht op privacy, dat wordt ingelezen in artikel 40.3.1 van de Ierse grondwet, waarin de persoonlijke rechten ('personal rights') zijn neergelegd.<sup>126</sup>

Ter bescherming van het recht op privacy wordt eind 2021 de *Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021* (PPR Bill) ingediend bij de Ierse Senaat.<sup>127</sup> Dit wetsvoorstel, bedoeld om gerichte protestacties bij woningen ('targeted picketing') tegen te gaan, was een reactie op een reeks demonstraties bij de woningen van politici, journalisten en medische professionals.<sup>128</sup> Hoewel de PPR Bill door de Senaat is goedgekeurd, kwam het voorstel te vervallen door de ontbinding van het parlement in november 2024. Het wetsvoorstel kan na de verkiezingen worden vervat als er een resolutie wordt aangenomen die het voorstel weer op de agenda plaatst.<sup>129</sup> Met de PPR Bill zou het strafbaar worden om een gerichte protestactie te organiseren of daaraan deel te nemen binnen een straal van tweehonderd meter van een woning.<sup>130</sup> Een eerste overtreding zou kunnen leiden tot een boete van maximaal € 1.000, een tweede of volgende overtreding tot een boete van maximaal € 5.000 en/of een gevangenisstraf van maximaal twaalf maanden.<sup>131</sup>

De term 'protestactie' omvat in het initiële wetsvoorstel de volgende gedragingen: (i) het proberen invloed uit te oefenen, (ii) het aanhoudend en/of herhaaldelijk bezetten van een openbare of private ruimte, (iii) het belemmeren, hinderen of bedreigen, (iv) het intimideren en/of lastigvallen, en (v) het (proberen te) adviseren en/of overtuigen of het anderszins uiten van een mening.<sup>132</sup> Met 'gericht' wordt erop gedoeld dat de protestactie specifiek is gericht op een individu waarvan wordt aangenomen dat diegene in die woning verblijft.<sup>133</sup> Een niet-gerichte actie zoals een mars waarbij een woonwijk toevallig ook op de route ligt, valt er niet onder.<sup>134</sup>

In de parlementaire debatten over de PPR Bill benadrukten meerdere senatoren dat het wetsvoorstel een juiste balans wist te vinden tussen het recht op demonstratie en het recht op privacy.<sup>135</sup> Het thuis opzoeken van personen werd herhaaldelijk gekwalificeerd als een vorm

124 O. Doyle & T. Hickey, *Constitutional Law: Text, Cases and Materials (Second Edition)*, Dublin: Clarus Press 2022, p. 3.

125 Zie artikel 40-44 van de Ierse grondwet.

126 Doyle & Hickey 2022 (*supra* noot 124), p. 31 en 36; *Gladys Ryan v Attorney General* [1965] IR 245.

127 Seanad Éireann debate, 'An tOrd Gnó – Order of Business' (4 november 2021), Vol. 279 No. 12.

128 Seanad Éireann, 'Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021: Second Stage' (26 januari 2023), Vol. 291 No. 5.

129 Zie Standing Order No. 198 van de Dáil Éireann en Standing Order 169 van de Seanad Éireann.

130 Artikel 2 van de Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021.

131 Artikel 4 van de Fines Act 2010.

132 Artikel 1 Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021.

133 Artikel 1 Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021.

134 Seanad Éireann, 'Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021: Second Stage' (26 januari 2023), Vol. 291 No. 5.

135 Seanad Éireann, 'Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021: Second Stage' (26 januari 2023), Vol. 291 No. 5.



van onacceptabele intimidatie: 'the kind of behaviour that goes beyond protest'.<sup>136</sup> Desondanks uitten enkele andere senatoren kritiek op de reikwijdte van de tweehonderd meter-zone, waarbij sommigen pleitten voor meer bescherming van het demonstratierecht. Weer andere senatoren stelden de toegevoegde waarde van de PPR Bill in vergelijking met bestaande 'public order'-wetgeving ter discussie.<sup>137</sup>

## 5 Uitbreiding van het bestaande instrumentarium?

Uit de analyse van paragraaf 2 en 3 volgt dat het huidige Nederlandse instrumentarium in beginsel voldoende mogelijkheden biedt om enerzijds tolerant te zijn richting demonstraties bij woningen, en anderzijds beperkend op te treden indien deze demonstraties (na verloop van tijd) leiden tot gezondheidsproblematiek dan wel wanordelijkheden. Gelet op de mate van orde en rust die men in beginsel moet kunnen verwachten in en rondom de woning, kan bovendien worden beargumenteerd dat er eerder een noodzaak tot optreden bestaat bij (een vrees voor) wanordelijkheden. Daarnaast kan tegen strafbare feiten die worden gepleegd tijdens demonstraties bij woningen worden opgetreden met uiteenlopende strafrechtelijke instrumenten. Van een ernstig gebrek in het optreden van de Nederlandse autoriteiten bij demonstraties in de nabijheid van woningen teneinde artikel 8 EVRM te beschermen is tot op heden niet gebleken.<sup>138</sup>

Desalniettemin lijkt het zwaartepunt van het Nederlandse instrumentarium bij de bescherming van de demonstratievrijheid te liggen. De Nederlandse demonstratiewet mist – vergelijkbaar met de lacune die het Hongaarse Grondwettelijk Hof in zijn uitspraak van 12 juli 2016 signaleert – expliciete aandacht voor de bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de besluitvorming over demonstraties bij woningen. Alleen in situaties waarbij er sprake is van (een vrees voor) strafbaar gedrag kan dit recht daarin worden betrokken via het wanordelijkheidencriterium. Voor zover het de bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is verankerd in strafrechtelijke bepalingen zoals belaging of hinderlijk volgen op de openbare weg, ligt de drempel voor een veroordeling echter hoog – met name voor ambtsdragers, zoals het arrest van het Hof Den Bosch van 16 december 2008 illustreert.<sup>139</sup>

Het betreffen in de situatie van demonstraties bij woningen twee rechten van gelijke waarde, die tegen elkaar dienen te worden afgewogen. In die zin zou het niet moeten uitmaken vanuit welk recht de zaak wordt bestudeerd, zo redeneert het EHRM.<sup>140</sup> Het komt er uiteindelijk op neer dat er een 'fair balance' wordt gevonden tussen de twee rechten, en dat er een zekere

136 Seanad Éireann, 'Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021: Second Stage' (26 januari 2023), Vol. 291 No. 5; Seanad Éireann, 'Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021: Committee Stage' (23 mei 2024), Vol. 300 No. 13.

137 Seanad Éireann, 'Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021: Second Stage' (26 januari 2023), Vol. 291 No. 5.

138 Zie o.a. Hof Arnhem-Leeuwarden 28 augustus 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:5494; Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:933; Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:935.

139 Hof Den Bosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134.

140 EHRM 7 februari 2012, 39954/08, par. 87 (*Axel Springer/Duitsland*).

minimumbescherming wordt gegeven aan beide rechten.<sup>141</sup> In de regel worden zaken over demonstraties bij woningen bestudeerd vanuit het demonstratierecht en niet (ook) vanuit de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.<sup>142</sup> Daarmee bestaat er een zekere disbalans tussen de bescherming van de twee conflicterende rechten in dit specifieke geval.

In de hierop volgende paragrafen bespreek ik – geïnspireerd door de regulering van demonstraties bij woningen in de in paragraaf 4 besproken landen – twee mogelijkheden om het Nederlandse recht zo aan te passen dat er meer ruimte wordt gegeven aan het in artikel 8 EVRM beschermde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Daarbij ga ik ook in op de bezwaren tegen dergelijke uitbreidingen.

### 5.1 Extensivering legitime doelcriteria: lessen uit Duitsland en Hongarije

In Duitsland en Hongarije biedt de (grond)wet meer ruimte voor het beperken van een demonstratie ter bescherming van de rechten van anderen dan in Nederland. Hoewel de constatering van het Hongaarse Grondwettelijk Hof in zijn uitspraak van 12 juli 2016 – dat een procedureel kader om het conflict tussen het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op vergadering te beslechten ontbreekt<sup>143</sup> – naar mijn mening niet onjuist is, kunnen er kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de wijze waarop de uitspraak door de Hongaarse wetgever is geïmplementeerd. In plaats van enkel de mogelijkheid te scheppen voor een afweging tussen fundamentele rechten in individuele gevallen, hebben de (grond)wetswijzigingen in Hongarije *de facto* geleid tot een verbod op demonstraties bij de woningen van politici. Met name door in de Hongaarse grondwet te verankeren dat het demonstratierecht geen inbreuk mag maken op het privéleven van anderen, en daarmee het recht op eerbiediging van het privéleven boven het demonstratierecht te stellen, wordt de belangenafweging tussen beide rechten feitelijk buitenspel gezet.<sup>144</sup>

De aanpassing van de beperkingsgronden in de Hongaarse demonstratiewet lijkt *an sich* een geschiktere maatregel.<sup>145</sup> Deze wetswijziging houdt in dat een voorafgaand verbod kan worden opgelegd als een demonstratie de rechten en vrijheden van anderen onnodig en onevenredig in gevaar brengt, en de bescherming daarvan niet kan worden gewaarborgd door minder beperkende maatregelen. Ook de Duitse autoriteiten kunnen beperkingen opleggen aan demonstraties wanneer individuele rechten, zoals het persoonlijkheidsrecht onder artikel 2 lid 1 GG in gevaar komen. Dit vereist een zorgvuldige afweging van de betrokken rechten, waarbij factoren zoals de duur, omvang en ‘uitrusting’ van de demonstratie in overweging worden genomen.<sup>146</sup>

In Nederland worden dergelijke factoren alleen meegewogen voor zover zij relevant zijn voor de (volks)gezondheid, het verkeer, of het voorkomen en bestrijden van wanordelijkheden;

141 EHRM 7 februari 2012, 39954/08, par. 84 (*Axel Springer/Duitsland*); EHRM 24 juni 2004, 59320/00, par. 57 (*Von Hannover/Duitsland*); EHRM 7 november 2017, 24703/15, par. 35 e.v. (*Egill Einarsson/IJsland*).

142 Zie hierover ook Brems 2017 (*supra* noot 45), p. 78-79.

143 Constitutioneel Hof Hongarije, uitspraak van 12 juli 2016, nr. 13/2016 (VII.18.) AB.

144 Artikel 4 van de zevende wijziging van de grondwet van Hongarije, 28 juni 2018 (Voorstel T/332).

145 Voorzichtigheid blijft geboden, niet in de laatste plaats omdat deze wijziging afkomstig is van een regime dat niet bekendstaat om zijn respect voor de rechtsstaat en fundamentele rechten.

146 E.M. Bredler, ‘Heimgesucht. Können Versammlungen vor Privathäusern von Politikerinnen verboten werden?’, *Verfassungsblog* 17 december 2021.

niet zozeer voor de directe afweging tussen twee botsende fundamentele rechten. Daarmee lijkt het uitbreiden van de legitieme doelcriteria op basis waarvan het demonstratierecht kan worden beperkt, zoals met de grond 'ter bescherming van de rechten van anderen', de meest voor de hand liggende manier om (procedurele) ruimte te bieden voor deze afweging. Hoewel het een aanpassing vereist van zowel artikel 9 lid 2 Gw als artikel 2 Wom, kan het ook andere situaties ondervangen waarin een dergelijke afweging nu ontbreekt – zoals bij demonstraties bij abortusklinieken<sup>147</sup> – en fungeert het daarmee minder als incidentwetgeving dan bijvoorbeeld een specifiek verbod. Aangezien artikel 11 lid 2 EVRM bovendien de beperkingsgrond 'ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen' bevat, zou een dergelijke uitbreiding niet in strijd zijn met de doelcriteria die het EVRM stelt. Integendeel, een dergelijke beperkingsgrond zou juist leiden tot een betere bescherming van artikel 8 EVRM, doordat dit recht expliciet kan worden meegewogen.

Een dergelijk ruime beperkingsgrond heeft echter ook zijn keerzijde. Het is van groot belang dat zorgvuldig wordt nagedacht over de afbakening van de beperkingsgrond, om een al te sterke erosie van het demonstratierecht te voorkomen. Er moet voor worden gewaakt dat de uitbreiding van de doelcriteria wordt gebruikt om ongewenste demonstraties te beperken op grond van hinder voor anderen. Daarmee ligt het risico op de loer dat de beperkingsgrond een 'catch-all'-categorie wordt, zoals de beperkingsgrond 'ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen' onder het EVRM.<sup>148</sup> Dit is dan ook waar het knelt in Hongaarse praktijk, zoals een evaluatierapport van de Hongaarse demonstratiewet laat blijken: 'With a wide discretion of the police to ban demonstrations, the New Assembly Act maintains the system of notification in its wording, but in practice, organising a demonstration has become more exposed to the permission of the police.'<sup>149</sup>

Complex aan de casus van demonstraties bij woningen is verder dat het voornamelijk protestacties bij de woningen van publieke personen betreft.<sup>150</sup> Dit brengt met zich mee dat het soms aan de burgemeester is om demonstraties bij de eigen woning te beperken met het oog op diens privacy. Er dient voorzichtig te worden omgesprongen met het inperken van de rechten van burgers met een dergelijk doel.

Daar komt bij dat publieke personen in zekere mate een grotere inbreuk op hun privacy dienen te verdragen dan 'gewone burgers'. Zo blijkt ook uit het arrest van het Hof Den Bosch van 16 december 2008, waarin de rechter overweegt dat het actievoeren bij de woning van een gedeputeerde van de provincie niet leidt tot strafbare belaging.<sup>151</sup> Hoewel kan worden gesteld dat 'hoge bomen veel wind vangen' en ambtsdragers in grotere mate verantwoordelijkheid moeten kunnen afleggen voor hun bestuurlijke handelen, kan tevens worden beargumenteerd

147 Zie hierover ook N.J.L. Swart, 'Wetgeving bij abortusklinieken in Europa. Blijft Nederland ten onrechte achterop?' *TvCR* 2024, p. 110-141.

148 J. Bomhoff, 'The rights and freedoms of others, the ECHR and its peculiar category of conflicts between individual fundamental rights', in: Eva Brems (red.), *Conflicts Between Fundamental Rights*, Antwerp/Oxford: Intersentia 2008, p. 624-625.

149 D. Dojksák e.a., *The New Law on the Right to Assembly in Hungary as Applied in Practice*, The Friedrich Naumann Association for Freedom 2020, p. 5, 46.

150 Zie de uitgevoerde enquête onder burgemeesters, officieren van justitie en politieambtenaren in N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Justitie 2023, p. 90.

151 Hof Den Bosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134.

dat van het thuis opzoeken van dergelijke personen een zeker ondermijnend effect op de democratie kan uitgaan, in die zin dat zij kunnen worden beïnvloed in hun besluitvorming. Personen in een publieke functie zijn geen publiek bezit, zo benadrukt de rechter in de zaak waarin toenmalig minister Kaag met een brandende fakkel bij haar woning wordt geconfronteerd.<sup>152</sup> Volgens de Duitse rechter is de privéwoning bij uitstek de plek waar ambtsdragers zich kunnen terugtrekken uit de voortdurende observatie van het publiek, waarvan zij sterke kritiek in beginsel moeten dulden ‘in het belang van de kracht en diversiteit van het openbare debat, dat op zijn beurt de basis vormt voor een vrije samenleving’.<sup>153</sup> Bovendien kunnen personen zich in hun woning niet aan de indruk van het protest onttrekken: de ‘captive audience’-problematiek waar het EHRM in *Vona/Hongarije* naar refereert.<sup>154</sup>

Bovenstaande afwegingen leiden tot de vraag of een uitbreiding van de doelcriteria ter beperking van het demonstratierecht, met alle mogelijk nadelige ‘bijvangst’, daadwerkelijk noodzakelijk is. De beantwoording van deze vraag is mijns inziens niet uitsluitend aan politici – die een zeker belang hebben bij de bescherming van hun privéwoning, zoals ook blijkt uit de debatten over de PPR Bill in de Ierse senaat<sup>155</sup> – maar vergt een (empirische) verkenning van de omvang van het probleem en het voeren van een breder maatschappelijk debat over (de grenzen van) het demonstratierecht.<sup>156</sup>

Na het beantwoorden van de vraag of het noodzakelijk is om de doelcriteria uit te breiden, volgt de vraag hoe een dergelijk nieuw doelcriterium zou moeten worden vormgegeven. Daarbij kan worden gedacht aan een sterk beperkte en (in de parlementaire toelichting) afgebakende beperkingsgrond. Bijvoorbeeld een beperkingsgrond die enkel geldt voor een botsing met een of enkele fundamentele rechten – zoals (specifieke aspecten van) het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer<sup>157</sup> –, waarbij tevens procedurele waarborgen worden ingebouwd om onjuiste toepassingen te voorkomen. Hierin speelt de noodzakelijkheidstoets een centrale rol: autoriteiten dienen grondig te motiveren waarom een bepaalde maatregel in een specifiek geval noodzakelijk is en waarom een lichtere maatregel niet volstaat. Het expliciet verankeren van een dergelijke plicht in de Wet openbare manifestaties – zoals in de Hongaarse demonstratiewet – zou mijns inziens (sowieso) een waardevolle toevoeging zijn.

Wat betreft de rechtsbescherming van demonstranten tegen onterechte toepassingen van beperkingsgronden is het ten slotte een optie om na te denken over een laagdrempeligere voorziening voor het toetsen van door de burgemeester opgelegde beperkingen.<sup>158</sup> In de praktijk

152 Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:933.

153 Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:933; Zie ook BVerfG 16 juli 1969, NJW 1969, 1707.

154 EHRM 9 juli 2013, 35943/10, par. 66 (*Vona/Hongarije*).

155 Seanad Éireann, ‘Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021: Second Stage’ (26 januari 2023), Vol. 291 No. 5.

156 Zie N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Justitie 2023, hoofdstuk 4. Dit onderzoek zou kunnen worden uitgebreid met een meer diverse groep respondenten.

157 Daarnaast kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging ex artikel 6 Gw, zoals in de situatie waarin een demonstratie bij een gebedshuis plaatsvindt.

158 Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, *General comment nr. 37 on the right of peaceful assembly (article 21)* (17 september 2020), A/HRC/41/41, par. 29.

komt het voor dat onterecht opgelegde beperkingen niet nader worden getoetst.<sup>159</sup> De bezwaarcommissie heeft zes weken om op een bezwaarschrift te reageren, terwijl een procedure bij de voorzieningenrechter voor de gemiddelde burger niet een laagdrempelige voorziening is, waarbij het inschakelen van een advocaat raadzaam is en waar kosten aan kunnen zijn verbonden. Nader onderzoek zou inspiratie kunnen halen uit de werkwijzen van onafhankelijke commissies zoals de 'Parades Commission' in Noord-Ierland.<sup>160</sup>

## 5.2 Een verbod op intimidatie: lessen uit Engeland en Wales, Hongarije en Ierland

In Hongarije hebben de autoriteiten het niet gelaten bij een aanpassing van de grondwet en de demonstratiewet, maar is ook het wetboek van strafrecht uitgebreid met een feitelijk verbod op intimidatie bij de woning van een overheidsfunctionaris.<sup>161</sup> Een vergelijkbare bepaling zien we in Engeland en Wales, waar intimidatie bij een woning is verboden in artikel 42A CJPOA. Het tot voor kort voorgestelde verbod in Ierland beperkte zich niet tot intimidatie, maar omvatte alle vormen van gerichte meningsuiting bij de woning.<sup>162</sup> Het is niet onwaarschijnlijk dat eenzelfde brede strafbaarstelling feitelijk ook geldt voor Hongarije en Engeland en Wales. Beide landen kennen verregaande mogelijkheden tot het beperken van het demonstratierecht. Zo kan een veroordeling op basis van artikel 42A CJPOA plaatsvinden als die persoon 'ought to know that his presence is likely to result in the harassment of, or to cause alarm or distress to, the resident'.<sup>163</sup>

Zoals ik in paragraaf 2 schreef, is de lijn van het EHRM dat een demonstratie vreedzaam is zolang er geen sprake is van een gewelddadige intentie, gewelddadig gedrag of het anderszins verwerpen van de fundamentele van de democratische samenleving.<sup>164</sup> Vreedzame demonstraties bij woningen komen *an sich* de bescherming toe onder artikel 11 EVRM, ook als zij op een intimiderende wijze demonstreren. Deze intimidatie kan echter mee worden gewogen in de beoordeling van de noodzakelijkheid van een beperking van een dergelijke demonstratie op grond van artikel 11 lid 2 EVRM.

Een belangrijke beperkingsvoorwaarde van artikel 11 lid 2 EVRM is dat de strafbaarstelling bij wet is voorzien. De Nederlandse Grondwet vormt in dit opzicht geen obstakel, aangezien artikel 9 lid 1 Gw de formele wetgever de mogelijkheid biedt een nieuwe strafbepaling in te voeren. De voorzienbaarheidseis houdt echter ook in dat de strafbaarstelling voldoende duidelijk

159 Vgl. N.J.L. Swart & B. Roorda, 'Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand? Een analyse van de rechtspraktijk inzake demonstraties bij abortusklinieken', *NTB* 2023/1099.

160 Zie *Public Processions (Northern Ireland) Act 1998*. Deze commissie functioneert echter ook niet zonder gebreken, zie o.a. D. Walsh, 'Northern Ireland and the Independent Parades Commission: Delegation and Legitimacy', *Irish Political Studies* 2015/30, p. 20-40.

161 Secretariaat van het Comité van Ministers, 'NGO communication under Rule 9(2) of the Rules of the Committee of Ministers concerning the execution of the judgment of the European Court of Human Rights in the case of Patyi and others case group' (5 oktober 2023), DH-DD(2023)1179, p. 3.

162 Artikel 1 Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021.

163 Artikel 42A Criminal Justice and Police Act 2001. Zie ook 'Three guilty over protest at Sir Keir's home', *BBC* 19 juni 2024.

164 EHRM 21 november 2003, 56896/17, par. 48-49 (*Laurijssen e.a./Nederland*).

moet zijn, en voorzienbaar is welke gedragingen leiden tot strafoplegging.<sup>165</sup> Dit kan een uitdaging vormen bij gedragingen die een psychologische inbreuk maken.<sup>166</sup>

In dit verband kan worden verwezen naar de strafbaarstelling van seksuele intimidatie, op 1 juli 2024 geïntroduceerd in artikel 429ter Sr. Deze bepaling maakt het strafbaar om in het openbaar een ander indringend seksueel te benaderen met opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen die als vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontierend zijn te achten. De Afdeling advisering van de Raad van State overweegt dat deze delictomschrijving voldoet aan de voorzienbaarheidseis.<sup>167</sup> De strafbaarheid is namelijk niet afhankelijk van de intentie van de verdachte of de beleving van de persoon die wordt benaderd, maar vereist dat de gedragingen naar objectieve maatstaven als intimiderend worden aangemerkt.<sup>168</sup> In 2019 oordeelde het Hof Den Haag anders ten aanzien van de formulering van straatintimidatie in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Rotterdam.<sup>169</sup> Die APV-bepaling schreef voor dat de straatintimidatie dient te worden beoordeeld aan de hand van subjectieve maatstaven, wat volgens het Hof niet in overeenstemming was met de voorzienbaarheidseis van artikel 10 lid 2 EVRM.<sup>170</sup>

Toegepast op de strafbaarstelling van intimidatie bij woningen is het van belang dat de gedragingen die als intimiderend worden beschouwd voldoende geobjectiveerd en duidelijk zijn omschreven. Dit vergt een duiding van wat het intimiderende aspect precies inhoudt. Is het enkel de locatie van het protest – het samenkomen voor de woning van een bepaalde persoon – die de actie intimiderend maakt? Denk aan de actie waarbij vijf leden van Farmers Defence Force D66-fractievoorzitter Rob Jetten thuis opzochten en hem een voedselpakket aanboden, omdat hij besmet was met het Covid-19-virus.<sup>171</sup> Is dit voldoende voor een strafbaarstelling, of moet dit gepaard gaan met specifieke uitingen, zoals bepaalde opmerkingen of gebaren zoals in artikel 429ter Sr of de racistische uitingen in de Hongaarse anti-Roma-marsen voordat een protest als intimiderend kan worden bestempeld? Daarbij rijst vervolgens de vraag of elke deelnemer van een dergelijke groep schuldig is aan intimidatie, of dat alleen bepaalde individuen binnen de groep verantwoordelijk kunnen worden gehouden.

Deze vragen stellen belangrijke kwesties aan de orde over de proportionaliteit en handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van intimidatie bij de woning. De grens tussen demonstreren en intimideren is lastig om *in abstracto* vast te leggen, en is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.<sup>172</sup> Zoals in paragraaf 2 is uiteengezet, overweegt het EHRM bovendien dat het demonstratierecht ook ideeën beschermt die beledigen, choqueren of verontrusten. Daarnaast staat het EHRM kritisch tegenover integrale demonstratieverboden, die slechts zijn toegestaan als er een reëel gevaar bestaat dat de demonstraties leiden tot wanorde die niet kan worden voorkomen door andere, minder strenge maatregelen.

165 EHRM 26 april 1979, 6538/74, par. 49 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk* (nr. 1)); R.W. Timmers, 'Een zelfstandige strafbaarstelling van (non-)verbale seksuele intimidatie in de openbare ruimte in het licht van het recht op vrijheid van meningsuiting', *DD* 2021, p. 296.

166 Hof Den Haag van 19 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3293.

167 *Kamerstukken II* 2022/23, 36222, nr. 4, voetnoot 125; Zie ook Timmers 2021 (*supra* noot 165), p. 295 e.v.

168 *Kamerstukken II* 2022/23, 36223, nr. 3, p. 115.

169 Hof Den Haag 19 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3293.

170 Hof Den Haag 19 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3293; Timmers 2021 (*supra* noot 165), p. 297-298.

171 'Rob Jetten (D66) thuis opgezocht door boeren Farmers Defence Force', *BNN Vara* 28 oktober 2020.

172 N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Justitie 2023, p. 91 en 93-94.

In dit geval lijkt er ruimte te zijn voor minder vergaande maatregelen, zoals het verruimen van de criteria op basis waarvan de uitoefening van het demonstratierecht per individueel geval kan worden beperkt of verboden. Een strafrechtelijke oplossing lijkt minder voor de hand te liggen, niet alleen vanwege de eerdergenoemde complexiteiten rondom de 'objectieve' vaststelling van strafbaar gedrag, maar ook omdat de afweging tussen rechten in individuele gevallen minder volledig kan worden gemaakt. Van tevoren wordt immers al bepaald welk gedrag wel of niet is toegestaan. Daar komt bij dat strafrechtelijk optreden een vergaande beperking van de demonstratievrijheid inhoudt. Tegelijkertijd laat het EHRM een zekere beoordelingsmarge aan de nationale autoriteiten in de beoordeling van de noodzaak om maatregelen te nemen.<sup>173</sup> Bestaat er een sterke maatschappelijke behoefte aan de strafbaarstelling van demonstraties bij woningen – een 'pressing social need' – dan zou een strafrechtelijke normstelling bijvoorbeeld eerder gerechtvaardigd kunnen zijn.<sup>174</sup>

## 6 Conclusie

'The common law has always recognized a man's house as his castle, impregnable, often, even to its own officers engaged in the execution of its commands. Shall the courts thus close the front entrance to constituted authority and open wide the back door to idle and prurient curiosity?'<sup>175</sup>

Hoewel dit citaat van Warren en Brandeis uit 1890 niet verwijst naar het vraagstuk van demonstraties bij woningen, symboliseert het de hedendaagse discussie over de bescherming van het recht op privacy in de woning tegen invloeden van derden. In hoeverre kan het genot van de woning, de plek waar men zich kan terugtrekken van het publieke leven, worden aangetast door invloeden van buitenaf? Lastig aan het vraagstuk van demonstraties bij woningen is dat het hier niet gaat om 'idle and prurient curiosity', maar om de uitoefening van een fundamenteel recht, namelijk de demonstratievrijheid. Er is dus sprake van een botsing van fundamentele rechten, waarbij het recht op privacy moet worden afgewogen tegen het demonstratierecht.

In dit artikel heb ik onderzocht in hoeverre het huidige Nederlandse instrumentarium de mogelijkheid biedt om die afweging te maken op een wijze die in overeenstemming is met het verdragsrechtelijke kader van artikel 8 en artikel 11 EVRM. Uit de analyse blijkt dat het huidige Nederlandse instrumentarium in beginsel voldoende mogelijkheden biedt om enerzijds tolerant te zijn richting demonstraties bij woningen, en anderzijds beperkend op te treden als deze demonstraties leiden tot gezondheidsproblematiek dan wel wanordelijkheden. Desalniettemin ligt het zwaartepunt van dit instrumentarium bij de bescherming van de demonstratievrijheid, omdat artikel 8 EVRM niet expliciet kan worden meegenomen in de besluitvorming rondom demonstraties. Dit heeft als gevolg dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

173 O.a. EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 142 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

174 Ten aanzien van de strafbaarstelling van straatintimidatie overweegt de Afdeling advisering van de Raad van State bijvoorbeeld dat 'de veranderde opvattingen in de samenleving over de strafwaardigheid van seksueel grensoverschrijdend gedrag' eraan bijdraagt dat seksuele intimidatie strafbaar moet worden gesteld. Zie *Kamerstukken II 2022/23, 36222*, nr. 4, p. 23.

175 S.D. Warren & L.D. Brandeis, 'The Right to Privacy', *Harvard Law Review* 1890, p. 220.

vaak slechts indirect wordt beschermd, via strafbare feiten als belaging of hinderlijk volgen, waarbij de drempel voor een veroordeling hoog ligt. Dit leidt tot de voorzichtige conclusie dat er geen 'fair balance' is bereikt in de regulering van de botsing van rechten bij demonstraties voor woningen.

Hoe kan de Nederlandse wetgever deze balans beter realiseren? In dit artikel heb ik twee uitbreidingsmogelijkheden besproken, geïnspireerd door de aanpak in andere Europese landen: het verruimen van de legitieme doelcriteria op basis waarvan het demonstratierecht kan worden beperkt en het invoeren van een verbod op intimidatie. Hoewel een strafrechtelijke oplossing minder voor de hand lijkt te liggen, geldt voor beide maatregelen dat er haken en ogen zitten aan de (praktische) uitwerking ervan. Het is daarom essentieel om zorgvuldig te overwegen of er daadwerkelijk een noodzaak bestaat om tot een dergelijke (Grond)wetswijziging over te gaan. Demonstraties kunnen schuren, dat is inherent aan dit type bijeenkomsten, maar waar ligt de grens met de bescherming van de rechten van anderen? Is het tijd om de kasteelmuren van de woning verder op te trekken?



## MENSENRECHTEN-ACTUALITEITEN.NL

September – december 2024

**Jolanda Andela, Charlotte Baarda, Azar Eskandari, Hannah Jans, Krista Janssen, Samantha Smidt, Anne-Rose Stolk & Pepijn van der Vegt \***

**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](http://www.rechtspraak.nl) (onder het vermelde nummer).

DOI | 10.54195/NTM.22095

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

### Ontwikkelingen VN-verdrag Handicap

Het eind van 2024 kende veel ontwikkelingen op het gebied van het VN-verdrag Handicap. Op 27 september 2024 presenteerde het Comité zijn *Concluding Observations* voor Nederland.<sup>1</sup> Het Comité uit hierin uitgebreid zijn zorgen over de stand van de implementatie van het Verdrag, dat door Nederland in 2016 geratificeerd werd.

Een van de in het oog springende thema's die het Comité bespreekt betreft *toegankelijkheid*, een van de grondbeginselen van het Verdrag (artikel 3 onder f). Artikel 9 verplicht verdragspartijen om passende maatregelen te nemen die mensen met een beperking in staat stellen op voet van gelijkheid met anderen de toegang te garanderen tot niet alleen de fysieke omgeving, maar ook tot informatie en communicatie in het digitale domein. Deze verplichting houdt in dat de overheid moet bevorderen dat private partijen hun digitale diensten toegankelijk maken, maar heeft uiteraard ook betrekking op diensten die door de overheid zelf worden geleverd. Met betrekking tot dat laatste punt heeft de Nederlandse overheid nog belangrijke stappen te zetten. Het Comité doet de aanbeveling dat de overheid onmiddellijk maatregelen treft om ervoor te zorgen dat alle websites en apps van overheidsinstanties volledig toegankelijk zijn.<sup>2</sup>

■ Mr. H. Jans en mr. J.R.E. Stolk zijn juridisch adviseurs bij het College voor de Rechten van de Mens, dr. C. Baarda is onderzoeker en dr. mr. J. J. Andela, mr. A. Eskandari, mr. K. Janssen, mr. S. F. Smidt en mr. P. van der Vegt zijn beleidsadviseurs bij het College voor de Rechten van de Mens.

1 Committee on the Rights of Persons with Disabilities: *Concluding observations on the initial report of the Netherlands*, 27 september 2024 (CRPD/C/NLD/CO/1).

2 CRPD/C/NLD/CO/1, para. 23 onder d.

In zijn monitorrapportage van 2024 diept het College voor de Rechten van de Mens deze problematiek verder uit.<sup>3</sup> Uit het rapport blijkt onder meer dat in oktober 2024 slechts zes procent van de ruim 9059 websites en apps waar de overheid verantwoordelijk voor is aan alle toegankelijkheidseisen voldoet,<sup>4</sup> waardoor grote groepen mensen met een beperking deze niet goed kunnen gebruiken. Ook gaat het College in op toegankelijkheidsgebreken in de private sector. Met de implementatie van de EU-toegankelijkheidsrichtlijn 2025 moeten bedrijven die onder het toepassingsbereik van die richtlijn vallen voldoen aan toegankelijkheidsvoorschriften voor (digitale) producten en diensten.<sup>5</sup>

Op 10 december 2024 debatteerde de Tweede Kamer over het VN-verdrag Handicap, waarbij de monitorrapportage van het College aanleiding gaf tot Kamervragen.<sup>6</sup> Ook zijn meerdere moties aangenomen om de naleving van het verdrag te verbeteren.<sup>7</sup> De staatssecretaris heeft aangegeven de aanbevelingen van het VN-comité serieus te nemen, maar vooralsnog blijft het de vraag hoe de aanbevelingen van het VN-comité concreet hun weg gaan vinden in de door de regering op te stellen werkagenda,<sup>8</sup> die ervoor moet zorgen dat Nederland in 2040 aan het Verdrag voldoet. Een interessante ontwikkeling om in 2025 te blijven volgen.

## **Kabinet kondigt nieuwe aanpak arbeidsmigratie aan**

Het kabinet wil inzetten op een sociale, hoogwaardige en innovatieve economie, waarin arbeidsmigratie tegen lage lonen en onder slechte omstandigheden wordt beperkt. Dat schrijft minister Van Hijum van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in een kamerbrief van 14 november.<sup>9</sup> In deze aanpak kondigt de minister verschillende acties aan. Er wordt bijvoorbeeld bekeken op welke manier de overheid de vraag naar arbeid stimuleert, er wordt geprobeerd om de maatschappelijke kosten en baten van arbeidsmigratie inzichtelijk te maken en er wordt ingezet op innovatie en het benutten van arbeidspotentieel. Zo moet het voor statushouders en asielzoekers waarvan de kans groot is dat ze mogen blijven, makkelijker worden om aan het werk te gaan.

In de aanpak neemt het kabinet de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (Commissie Roemer) mee, zodat de kwetsbare positie van arbeidsmigranten verbeterd kan worden. Zo wordt er gekeken naar extra maatregelen die genomen kunnen worden om misstanden aan te pakken en het verdienmodel van malafide ondernemers te doorbreken, en is er extra aandacht voor het belang van goede huisvesting voor arbeidsmigranten. Zo wordt met de inwerkingtreding van de Wet goed verhuurderschap de huur- en arbeidsovereenkomst losgekoppeld. Hiermee is de arbeidsmigrant voor huisvesting minder afhankelijk en eindigt de huurovereenkomst niet automatisch wanneer de arbeidsovereenkomst eindigt.

3 College voor de Rechten van de Mens, *Jaarlijkse monitorrapportage 2024: Digitale toegankelijkheid en dienstverlening in het licht van het VN-verdrag handicap*, december 2024.

4 Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid en Richtlijn (EU) 2016/2102 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstaties (*PbEU* 2016, L 327).

5 *Sib.* 2024, 87.

6 Plenaire vergadering Tweede Kamer, 34e vergadering (2024/25), 10 december 2024.

7 Zie o.a. *Kamerstukken II* 2024/25, 24170, nrs. 338, 342 en 346.

8 Behorende bij de Nationale strategie VN-verdrag Handicap 2040.

9 *Kamerstukken II* 2024/25, 29861, nr. 150.

## Neutraliteit van BOA's en Religieuze Vrijheid: Beleidsverschillen in Nederland

Naar aanleiding van het regeerprogramma heeft de minister van Justitie en Veiligheid aangekondigd dat de neutrale uitstraling van boa's wettelijk gewaarborgd zal worden door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). De AMvB wordt naar verwachting eind 2025 van kracht en zal het landelijk verbieden voor boa's om religieuze uitingen te dragen. Het gebruik van politiebevoegdheden en geweldsmiddelen door boa's, onder bepaalde voorwaarden, raakt de grondrechten van burgers en vereist een neutrale houding, aldus de Minister. De minister stelt dat boa's zichtbare uitingen die de neutraliteit van hun functie kunnen ondermijnen, dienen te vermijden in hun contact met het publiek.<sup>10</sup>

Gemeenten verschillen echter van mening met het kabinet. De gemeente Den Haag heeft besloten dat boa's vanaf 1 januari 2025 juist religieuze uitingen mogen dragen. Ook gemeenten als Amsterdam, Utrecht, Arnhem en Tilburg hanteren een vergelijkbaar beleid waarin het dragen van religieuze uitingen door boa's is toegestaan.

Het uitgangspunt van mensenrechten is dat iedereen de vrijheid heeft om wel of niet een godsdienst aan te belijden en zich hier al dan niet naar te gedragen.<sup>11</sup> Het College voor de Rechten van de Mens oordeelde eerder dat het verbod op religieuze uitingen voor boa's 'stigmatiserend en niet effectief' is, en benadrukte dat neutraliteit bij opsporingsambtenaren moet worden beoordeeld op gedrag, niet op uiterlijke religieuze kenmerken. Het verbod op religieuze symbolen treft vooral vrouwen waardoor hun maatschappelijke participatie en economische zelfstandigheid wordt beperkt.<sup>12</sup>

### Een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties

Een meerderheid in de Tweede Kamer heeft in september voor een motie gestemd om gezichtsbedekkende kleding te verbieden bij demonstraties.<sup>13</sup> Reden daarvoor: wetsovertredende demonstranten kunnen nauwelijks vervolgd worden omdat zij onherkenbaar zijn.

Op dit moment kan gezichtsbedekkende kleding bij een demonstratie alleen verboden worden door de burgemeester van de plaats waarin de demonstratie wordt gehouden. Dit kan op grond van de Wet openbare manifestaties. Een dergelijk verbod – meestal in een noodverordening – dient legitieme doelen, zoals de veiligheid van mensen. Het is echter wel een zwaar middel dat grondrechten van burgers beperkt, met name het recht om te demonstreren.

Voor de overheid bestaat de plicht om uitoefening van het demonstratierecht mogelijk te maken voorop. Echter, demonstratierecht geldt alleen bij vreedzame betogingen. Demonstraties waarbij deelnemers gebruik maken van geweld tegen personen of objecten vallen buiten het demonstratierecht. Als de politie vermoedt dat personen hun gezicht verbergen om strafbare feiten te plegen of uit zijn op wanordelijkheden, kunnen de autoriteiten het demonstratierecht dus inperken.

10 *Kamerstukken II 2024/25, 36600 VI, nr. 32, p. 16.*

11 *Vrijheid van godsdienst, artikel 9 van het EVRM en artikel 6 van de Grondwet.*

12 *'Hoofddoekverbod voor BOA's is stigmatiserend en niet effectief', april 2022, mensenrechten.nl.*

13 *Kamerstukken II 2024/25, 36600, nr. 34.*

Men behoort terughoudend te zijn met het beperken van het demonstratierecht. Een noodverordening kan bijvoorbeeld mensen afschrikken zich vreedzaam te uiten die in beginsel niets met het geweld te maken hebben en dat afkeuren. Ook komt het voor dat één of enkele deelnemers geweld gebruiken en dit aan de hele groep wordt toegeschreven. Van het beperken van demonstraties, kan een verlamdend effect uitgaan: anderen kunnen hierdoor ervan weerhouden worden om hun recht op vrijheid van meningsuiting en vreedzaam protest uit te oefenen. Dat maakt dat de inzet van beperkingen niet snel te rechtvaardigen valt.

Vooralsnog heeft de minister van Binnenlandse Zaken nog niet aangekondigd hoe zij de motie zal gaan uitvoeren en hoe een algeheel verbod op gezichtsbedekkende kleding gerechtvaardigd wordt.

### **Zaak CO<sub>2</sub>-emissies Shell**

Op 12 november 2024 heeft het Gerechtshof Den Haag uitspraak gedaan in het hoger beroep tussen Milieudefensie en Shell.<sup>14</sup> De rechtbank in Den Haag had een vordering van Milieudefensie dat Shell haar eigen CO<sub>2</sub>-emissies in 2030 met 45 procent moet hebben verminderd ten opzichte van 2019 toegewezen.<sup>15</sup> Hiertegen heeft Shell vervolgens hoger beroep ingesteld.

In de uitspraak van november jongstleden heeft het hof het eerder door de rechtbank gewezen vonnis vernietigd en de vordering van Milieudefensie afgewezen. De reden hiervoor was dat het hof niet kon vaststellen met welk specifiek percentage Shell de CO<sub>2</sub>-uitstoot moest terugbrengen.

Beide uitspraken van zowel de rechtbank als het hof worden van groot belang geacht voor de bescherming van mensenrechten. De uitspraak van de rechtbank was een primeur. Het was de eerste uitspraak waarin een bedrijf werd verplicht tot CO<sub>2</sub>-reductie, hetgeen aanzet heeft gegeven tot andere klimaatzaken wereldwijd. Ondanks dat de vernietiging van dit vonnis en het afwijzen van het reductiebevel door het hof deze ontwikkeling enigszins op de tocht zou kunnen hebben gezet, heeft het hof expliciet bevestigd dat de bescherming tegen gevaarlijke klimaatverandering zonder twijfel een mensenrecht betreft, vallend onder de reikwijdte van het EVRM. Het hof verwees hierbij niet alleen naar het *Urgenda*-arrest van de Hoge Raad, en het arrest *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz/Zwitserland* van het EHRM, maar ook onder andere naar resoluties en rapporten van de Verenigde Naties.

Daarnaast heeft het hof bevestigd dat mensenrechten doorwerking kunnen hebben in privaatrechtelijke verhoudingen (in dit geval tussen Milieudefensie en Shell) en haalde hierbij onder andere de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen aan. Het hof stelde dat Shell, als een van de 'ondernemingen van wie de producten het klimaatprobleem mede teweeg hebben gebracht en die het in hun macht hebben aan de bestrijding daarvan een bijdrage te leveren', als zodanig gehouden is aan het terugbrengen van haar CO<sub>2</sub>-emissies om gevaarlijke klimaatverandering tegen te gaan. Voor zulke ondernemingen kunnen op grond van een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm omvangrijke CO<sub>2</sub>-verplichtingen gelden, volgend uit Europese wetgeving. Specifieke reductieverplichtingen ontbreken hierin echter.

14 Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099.

15 Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337.

## Hof Arnhem-Leeuwarden: OM niet-ontvankelijk wegens inbreuk op het recht op een eerlijk proces

Op 28 november 2024 verklaarde het Hof Arnhem-Leeuwarden het Openbaar Ministerie niet ontvankelijk in de vervolging in de strafzaak *Maggiora*.<sup>16</sup> Vijf verdachten stonden in dit proces terecht op verdenking van opiumdelicten in georganiseerd verband.

Een van deze verdachten had bekennende verklaringen afgelegd, die in eerste aanleg een belangrijke bijdrage hadden geleverd aan een veroordeling. Lange tijd bleef echter onduidelijk onder welke omstandigheden deze verklaringen tot stand waren gekomen. Uiteindelijk bleek pas in appèl dat het OM aan deze verdachte toezeggingen had gedaan, zonder de wettelijke regeling te volgen en zonder de rechter en de verdediging daarover te informeren. Sterker nog, het Hof stelt vast dat het OM op enig moment een proces-verbaal uit de systemen heeft verwijderd; deze verwijdering werd vervolgens verbloemd door een ander proces-verbaal een nieuw nummer te geven, kennelijk zodat het missende proces-verbaal niet zou opvallen.

Het Hof overweegt dat het OM de waarheidsvinding bewust en op ontoelaatbare wijze heeft gefrustreerd. Dat tast de mogelijkheid van de rechter aan om op basis van volledige informatie te kunnen oordelen, maar ondermijnt ook de mogelijkheden van een verdachte om zich op een 'gelijk speelveld' te kunnen verdedigen. Door de optelsom van inbreuken oordeelt het Hof dat geen sprake meer kan zijn van een eerlijk proces in de zin van artikel 6 EVRM.<sup>17</sup>

## Hof van Justitie van de Europese Unie: College kan geen prejudiciële vragen stellen

Eind 2023 trok het College voor de Rechten van de Mens de stoute schoenen aan en stelde prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, over een zaak die bij het College in behandeling is. Het Hof oordeelde dat het verzoek kennelijk niet-ontvankelijk was.<sup>18</sup>

Het Hof overweegt dat de procedure van artikel 267 VWEU een samenwerking tussen het Hof en nationale rechterlijke instanties betreft. De vraag is dan ook of het College kan worden aangemerkt als rechterlijke instantie. Daarvoor zijn een aantal factoren van belang: de wettelijke grondslag, het permanente karakter, verplichte rechtsmacht, uitspraak doen na een procedure op tegenspraak, toepassing van de regels van het recht en de onafhankelijkheid van het orgaan.<sup>19</sup>

Volgens het Hof voldoet het College niet aan het vereiste dat de verwijzende instantie verplichte rechtsmacht heeft. De rechtsmacht van een verwijzende instantie is verplicht wanneer de beslissing van die instantie voor partijen bindend is. Beslissingen van het College hebben echter niet de kracht van een rechterlijke beslissing. Uit verschillende bepalingen uit de Wet College voor de Rechten van de Mens blijkt ook niet wat de concrete rechtsgevolgen zijn van besluiten (oordelen) die volgen op een onderzoek door het College. Het enige rechtsgevolg van oordelen van het College is een specifieke motiveringsplicht voor een rechterlijke instantie als

16 Hof Arnhem-Leeuwarden 28 november 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:7364

17 Het OM heeft besloten geen cassatieberoep bij de Hoge Raad in te stellen, waardoor de uitspraak van het Hof onherroepelijk is geworden.

18 HvJ EU 2 oktober 2024, ECLI:EU:C:2024:817.

19 Zie ook HvJ EU 3 mei 2022, ECLI:EU:C:2022:341.

die van een oordeel van het College afwijkt, zo bepaalt het Hof.<sup>20</sup> Ook het feit dat de College oordelen worden gerespecteerd en over het algemeen worden aanvaard, maakt niet dat deze oordelen bindend zijn. Het Hof overweegt tot slot, hoewel niet doorslaggevend in deze, dat de rechtsmacht van het College optioneel is. Geschillen over (on)gelijke behandeling kunnen immers ook aan de rechter worden voorgelegd, zonder een daaraan voorafgaande gang naar het College.

Het College is niet het eerste gelijkebehandelingsorgaan dat poogt het Hof vragen voor te leggen; ook het Bulgaarse gelijkebehandelingsorgaan liep tegen het criterium van de bindende rechtsmacht aan.<sup>21</sup> Dat neemt niet weg dat er andere Europese gelijkebehandelingsorganen zijn die mogelijk wel zouden kunnen voldoen aan de vereisten van artikel 267 VWEU, en zo de ontwikkeling van het Europese gelijkebehandelingsrecht zouden kunnen ondersteunen.

### **College: Beleid reisorganisatie in strijd met Wet gelijke behandeling handicap/chronische ziekte (Wgbh/cz)**

Een vrouw boekt een busreis naar Zuid-Engeland en laat aan de reisorganisatie weten dat zij haar lichtgewicht rollator mee wil nemen. De reisorganisatie reageert dat zij verplicht is een medereiziger mee te nemen op reis, omdat mevrouw een hulpmiddel mee wil nemen. De vrouw is het hier niet mee eens en dient een klacht in bij het College. Zij stelt dat sprake is van verboden onderscheid op grond van handicap.<sup>22</sup>

Verweerder doet een beroep op de veiligheidsexceptie (artikel 3, lid 1 onder a Wgbh/cz). De reis vindt plaats in het Verenigd Koninkrijk waar aan de linkerkant van de weg wordt gereden. Dit betekent dat de reizigers meestal aan de kant van het rijdende verkeer moeten uitstappen. Als iemand dan ook nog een hulpmiddel uit het bagageruim moet halen, betekent dit dat de veiligheid onvoldoende kan worden gegarandeerd. Hierdoor is het noodzakelijk dat verzoeker een medereiziger meeneemt. Er zijn geen andere doeltreffende aanpassingen mogelijk die het gevaar wegnemen, aldus de reisorganisatie. Het is voor de reisorganisatie daarnaast een onevenredige belasting om zelf een extra persoon mee te sturen.

Het College volgt verweerder niet. Een beroep op de veiligheidsexceptie stelt hoge eisen aan de motivering; er moet een reëel gevaar zijn voor de veiligheid. Volgens het College heeft de reisorganisatie niet aangetoond dat op voorhand vaststaat dat het meenemen van een hulpmiddel een veiligheidsrisico met zich meebrengt. Daarnaast heeft de reisorganisatie de individuele situatie van verzoeker niet in acht genomen en ook geen onderzoek gedaan naar mogelijke alternatieve doeltreffende aanpassingen.

Het College ziet vervolgens aanleiding om ambtshalve het beleid van de reisorganisatie te toetsen aan artikel 5b Wgbh/cz. Dit beleid houdt in dat reizigers die een hulpmiddel willen meenemen verplicht worden een medereiziger mee te nemen. Het College stelt vast dat de reisorganisatie het gebruik maken van een hulpmiddel als absolute contra-indicatie heeft aangemerkt voor zelfstandige deelname aan de reis. Hiermee sluit verweerder op voorhand iedereen met een hulpmiddel uit als individuele reiziger. Het College overweegt dat verweerder

20 HR 13 november 1987, ECLI:NL:PHR:1987:AD3751, NJ 1989/698, m.nt. E.A. Alkema (*St. Bavo/Gielen*).

21 HvJ EU 21 januari 2013, C-394/11 (*Valeri Hariiev Belov/CHEZ Elektro Bgaria AD e.a.*).

22 College voor de Rechten van de Mens 12 november 2024, *oordeel 2024-92*.

op grond van de Wgbh/cz de plicht heeft om per individuele situatie te onderzoeken of het onderscheid noodzakelijk is en of er doeltreffende aanpassingen mogelijk zijn. Het is positief dat verweerder monitort welke reizen geschikt en toegankelijk zijn voor mensen met een beperking, maar het College stelt ook dat mensen met een beperking zoveel mogelijk moeten kunnen deelnemen aan de reis van hun voorkeur. Het categorisch uitsluiten van personen met een fysieke beperking van bepaalde reizen heeft tot gevolg dat deze groep bij voorbaat genoeg moet nemen met een beperkt aantal beschikbare reizen. Dit draagt niet bij aan een inclusieve samenleving.

### **Tweede ETHOS-telling: veel verborgen dakloosheid onder vrouwen, jongeren en kinderen**

Op 9 oktober 2024 publiceerden het Kansfonds en de Hogeschool Utrecht de resultaten van de tweede ETHOS-telling die aantonen dat dak- en thuisloosheid nog steeds een groot probleem is.<sup>23</sup> Uit de resultaten blijkt dat het recht op huisvesting onder druk staat omdat veel mensen geen (t)huis hebben.

De ETHOS-tellingen zijn een nieuwe methode om dak- en thuisloosheid te meten, en die dat preciezer doen dan de meting van het CBS. Zo neemt het CBS in de statistieken bijvoorbeeld geen minderjarigen mee. Ook kijkt de ETHOS-methode naar het aantal mensen dat op andere plekken verblijft dan op straat of in een opvang. De resultaten laten zien dat er veel 'verborgen' dakloosheid is. Zo zijn er bijvoorbeeld veel meer vrouwen, jongeren en kinderen die dak- en thuisloos zijn dan uit de cijfers van het CBS blijkt. Ongeveer dertig procent van de getelde daklozen is vrouw, waarvan een derde met één of meerdere kinderen leeft. Bijna een vijfde was jonger dan 18 jaar en dit is zorgwekkend, want dakloosheid heeft een grote negatieve impact op de ontwikkeling van kinderen. En van de mensen die op straat verblijven is 35 procent EU-burger met een niet-Nederlandse nationaliteit. Het overgrote deel van deze mensen is (voormalig) arbeidsmigrant.

Wat de ETHOS-telling duidelijk maakt is dat dakloosheid veel verschillende vormen aan kan nemen. Goede dataregistratie maakt die vormen zichtbaar, en brengt ook groepen kwetsbare mensen in beeld. Voor komend jaar breidt het aantal gemeentes dat meedoet aan de ETHOS-telling zich uit. Zo wordt in 2025 de dak- en thuisloosheid van onder andere Amsterdam en Den Haag in kaart gebracht.

### **Onderzoekers Universiteit Utrecht: uitlezen telefoons asielzoekers slecht verenigbaar met mensenrechten**

Het kabinet is volgens het Regeerakkoord voornemens de asielstroom te beperken door het uitlezen van telefoons. Evelien Brouwer,<sup>24</sup> onderzoeker aan de Universiteit Utrecht, beargumenteert dat het uitlezen van gegevensdragers van asielzoekers slecht verenigbaar is met hun recht

23 Kansfonds en Hogeschool Utrecht, *Resultaten tweede ETHOS-telling van dak- en thuisloosheid in 55 gemeenten*, 9 oktober 2024.

24 'Aanbevelingen rondom het uitlezen mobiele telefoons vluchtelingen', beschikbaar via <https://uu.nl/nieuws/aanbevelingen-rondom-het-uitlezen-mobiele-telefoons-vluchtelingen>.

op privéleven en gegevensbescherming, zoals beschermd in artikel 8 EVRM en artikelen 7 en 8 van het EU Grondrechtenhandvest. Daarnaast concludeert een onderzoeksteam van de Universiteit Utrecht dat het een ineffectieve maatregel is.<sup>25</sup> Zij herhalen deze bevinding uit onderzoek van de afgelopen jaren nu het kabinet de maatregel zo nadrukkelijk noemt in relatie tot inperking van de asielstroom. Het onderzoeksteam concludeert dat het uitlezen van de telefoons van asielzoekers onder andere ineffectief is omdat er bijvoorbeeld algoritmische analyses worden toegepast die kunnen leiden tot verkeerde conclusies.

De Raad van State heeft geoordeeld dat er zonder toestemming van asielzoekers geen wettelijke grondslag bestaat voor het ontgrendelen en doorzoeken van smartphones. Echter, asielzoekers bevinden zich in een dusdanig afhankelijke positie dat de vraag gesteld kan worden in hoeverre echt vrijwillige toestemming in de praktijk bestaat. Het onderzoeksteam van de Universiteit Utrecht adviseert dat asielzoekers beter geïnformeerd worden over het doel en proces van het uitlezen van gegevensdragers bij aanvang van de asielprocedure. Deze aanbeveling is ook overgenomen in een rapport ten behoeve over fundamentele herziening van de asielketen uit februari 2024.

In 2025 zal moeten blijken of het kabinet daadwerkelijk zal inzetten op de genoemde maatregel. Deze zal aan strenge voorwaarden van noodzakelijkheid en proportionaliteit moeten voldoen om de inperking van de mensenrechten van asielzoekers te kunnen rechtvaardigen.

### **CTER-registratie op gespannen voet met individuele rechten en vrijheden van burger**

Om de nationale veiligheid te bevorderen, hebben Europese overheden wettelijke bevoegdheden en systemen in het leven geroepen. In Nederland is een onderdeel van de aanpak de registratie van burgers die mogelijk een dreiging vormen, via de Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering registratie (CTER-registratie). De overheid hoopt dat vroege signalering en monitoring van deze burgers terroristische aanslagen kunnen voorkomen.

Het contact van de burgers, die hierdoor in hun dagelijks leven problemen hebben ondervonden, met de Nationale Ombudsman, leidde tot een onderzoek.<sup>26</sup> De ombudsman noemt het CTER-proces een 'black box'. Het recht op privacy komt in het geding, omdat burgers niet weten of ze geregistreerd zijn en met welke landen of instanties hun gegevens gedeeld worden.

Burgers kunnen hun registratie in feite niet aanvechten. Er wordt geen informatie door inzageverzoeken gedeeld vanwege nationale veiligheid of omdat de informatie al verwijderd is. De rechtsbescherming is dus onvoldoende. Reinier van Zutphen stelt: 'Beslissingen van de overheid moeten navolgbaar, uitlegbaar en controleerbaar zijn.'

Volgens de ombudsman is tevens het onafhankelijke toezicht op het CTER-proces onvoldoende; het vindt vooral achteraf plaats, wanneer de gevolgen al zichtbaar zijn. Van Zutphen zegt verder: 'Meer aandacht voor mensenrechten betekent niet automatisch minder aandacht voor veiligheid. Alleen een goede balans zorgt ervoor dat de rechten en vrijheden van burgers niet op de achtergrond raken bij het beschermen van de nationale veiligheid.'

25 K. Alajak e.a., 'The dangers and limitations of mobile phone screening in asylum processes', *Forced Migration Review* mei 2024, <https://fmreview.org/digital-disruption/alajak-ozkul-leurs-dekker-salah/>.

26 Nationale ombudsman, *Blind vertrouwen? Een onderzoek naar CTER-registratie en impact ervan op het leven van burgers*, 14 november 2024.



De ombudsman roept de minister van Justitie en Veiligheid op om dit aan te pakken, zodat toezicht en rechtsbescherming goed georganiseerd zijn en mensenrechten en nationale veiligheid in balans blijven.<sup>27</sup>

### Geen vooruitgang in de jeugdzorg

De Jeugddautoriteit heeft in haar rapport 'de Stand van de Jeugdzorg' geconstateerd dat er ten opzichte van vorig jaar weinig voortgang is geboekt.<sup>28</sup> De jeugdzorg is minder toegankelijk geworden voor jongeren, mede omdat de wachtlijsten nog steeds zeer lang zijn. Financieel is de staat van de jeugdzorg niet verbeterd. Grote jeugdzorgaanbieders hebben het zwaar, en ook gemeenten klagen over het gebrek aan geld. De gemeenten hebben een tekort van 828 miljoen euro. Recent hebben gemeenten zelfs gedreigd naar de rechter te stappen indien extra geld uitblijft.<sup>29</sup>

Ook de positie van ouders en kinderen baart zorgen. De Kinderombudsvrouw en de Nationale ombudsman concluderen dit in hun rapport over de participatie in de jeugdzorg.<sup>30</sup> Ouders en kinderen ervaren weinig ruimte om hun mening te geven, terwijl dat wel essentieel is om invloed te hebben op de hulpverlening. Met name bij de toegang tot en de aanvang van de jeugdhulp is dit een probleem. Gedurende de hulpverlening zijn jongeren en ouders wel positiever, maar ook hier zien de Kinderombudsvrouw en ombudsman dat betrokkenen onvoldoende hun mening kunnen geven. Aanbevelingen uit het rapport focussen zich dan ook in grote mate op het verbeteren van de positie van jeugdigen, zodat het recht op participatie uit artikel 12 van het IVRK beter wordt gewaarborgd.

27 Nationale ombudsman, 'Te weinig aandacht voor mensenrechten burgers op terrorisme- en extremismelijst, 12 november 2024, beschikbaar via <https://nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2024/te-weinig-aandacht-voor-mensenrechten-burgers-op-terrorisme-en#:~:text=Het%20lukt%20burgers%20niet%20om,>'.

28 De Jeugddautoriteit, *De Stand van de Jeugdzorg 2024*, oktober 2024.

29 Nieuwsbrief VNG Magazine (20), december 2024, p. 19.

30 Kinderombudsvrouw en de Nationale ombudsman, *Participatie vanaf de zijlijn*, november 2024.

# CHRONIQUES STRASBOURGEOISES

September – december 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.22097

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

## Introductie

Op 12 december 2024 was de zeventigste verjaardag van de Europese Culturele Conventie. De Raad van Europa greep de gelegenheid aan om stil te staan bij het belang van cultuur voor het waarborgen van democratie. Allerhande gezagsdragers, activisten en artiesten kwamen op de conferentie 'No Culture, No Democracy' tezamen om een dialoog over cultuur en democratie aan te wakkeren.<sup>1</sup> De secretaris-generaal deed daartoe op de conferentie een eerste poging: 'Vandaag, ten tijde van oorlog en meerdere crises in Europa, moeten we opnieuw naar de Culturele Conventie kijken als bron van eenheid, inspiratie en een democratisch pad'.<sup>2</sup> In deze kroniek komen ook weer de nodige ontwikkelingen over dit thema aan bod – helaas met name minder vrolijke. Behalve de zeventigste verjaardag van de Europese Culturele Conventie is er nog een andere, trieste, mijlpaal te melden. Op 19 november 2024 duurde de oorlog tussen Rusland en Oekraïne precies duizend dagen. In deze kroniek lichten we u weer in over hetgeen de Raad van Europa de afgelopen tijd heeft gedaan om Oekraïne bij te staan.

Tot slot: dit is de laatste aflevering van de Chroniques Strasbourgeoises waaraan geroutineerd chroniqueur Kris van der Pas heeft meegeschreven. We zijn haar ontzettend dankbaar voor haar langdurige en tomeloze inzet! Mocht u interesse hebben om haar rol over te nemen, laat het de redactie weten.

- 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 Raad van Europa, "'No Culture. No Democracy": Celebrating 70 Years of the European Cultural Convention', beschikbaar via <https://coe.int/en/web/portal/-/no-culture-no-democracy-celebrating-70-years-of-the-european-cultural-convention>.
- 2 Raad van Europa, "'No Culture. No Democracy": Celebrating 70 Years of the European Cultural Convention', beschikbaar via <https://coe.int/en/web/portal/-/no-culture-no-democracy-celebrating-70-years-of-the-european-cultural-convention>.

## Updates over Oekraïne

Zoals in de inleiding werd aangestipt duurt de oorlog in Oekraïne inmiddels ruim duizend dagen. Dat is een trieste constatering, ook omdat er nog geen concreet uitzicht is op een einde. Het Comité van Ministers heeft een verklaring aangenomen ter gelegenheid van deze verschrikkelijke mijlpaal.<sup>3</sup> In deze verklaring wordt benadrukt dat Rusland met deze inval het internationaal recht schendt, evenals het lijden van het Oekraïense volk. Het Comité verklaart ook dat de Raad van Europa Oekraïne zal blijven ondersteunen in haar strijd voor vrijheid, democratie, en soevereiniteit door middel van samenwerking met internationale partners. Daarnaast blijft het doel om Rusland verantwoordelijk te houden voor zijn misdaden en een rechtvaardige en duurzame vrede in Oekraïne te verzekeren.

Er is op verschillende manieren daad bij woord gevoegd, voornamelijk door het Congres voor lokale en regionale overheden, waarover wij u hieronder verder berichten. Allereerst vermelden wij hier dat met (financiële) hulp van de Raad van Europa er een *citizens assembly* is opgericht in Oekraïne, waarin burgers mee kunnen denken over besluitvorming met publieke autoriteiten.<sup>4</sup> Daarnaast werd door het Congres deelgenomen aan een internationaal forum, georganiseerd door het Luxemburgse voorzitterschap van het Comité van Ministers.<sup>5</sup> Het forum richtte zich op de uitvoering van sociale en humanitaire projecten ter ondersteuning van Oekraïense steden bij het herstel en de wederopbouw van het land. Het evenement had als doel de interactie, de intergemeentelijke samenwerking en het delen van ervaringen te bevorderen, en de effectiviteit van bilaterale samenwerking te vergroten door nieuwe partnerschappen en projecten tussen alle actoren aan te moedigen. Het idee is dat samenwerkingen tussen lokale autoriteiten het beschermen van mensenrechten bevordert. Er wordt door allerlei autoriteiten namelijk humanitaire hulp geboden aan Oekraïense gemeenten. Het forum was tot slot ook een gelegenheid voor Oekraïense kinderen en jongeren die toevlucht hadden gezocht in Luxemburg om hun verhalen te vertellen en te delen wat de oorlog voor hun leven betekende.

Ook nam het Congres deel aan een bijeenkomst van de Vereniging van Oekraïense Steden waarin burgemeesters en lokale vertegenwoordigers van zestig gemeenschappen, evenals vertegenwoordigers van het Parlement en de regering, bijeenkwamen in Kiev om dringende vraagstukken aan te pakken waarmee de voormalig bezette en tijdelijk bezette gebieden van

3 Raad van Europa, '1,000th day of the Russian war of aggression against Ukraine: Committee of Ministers declaration', beschikbaar via <https://coe.int/en/web/portal/-/1000th-day-of-the-russian-war-of-aggression-against-ukraine-declaration-by-the-committee-of-ministers>.

4 Raad van Europa, 'A historic milestone for deliberative democracy: Ukraine's first-ever Citizens' Assembly successfully launched', beschikbaar via [https://coe.int/en/web/portal/newsroom?p\\_p\\_id=com\\_liferay\\_portal\\_search\\_web\\_search\\_results\\_portlet\\_SearchResultsPortlet\\_INSTANCE\\_gRaW5VBJ7O91&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&\\_com\\_liferay\\_portal\\_search\\_web\\_search\\_results\\_portlet\\_SearchResultsPortlet\\_INSTANCE\\_gRaW5VBJ7O91\\_mvcPath=%2Fview\\_content.jsp&\\_com\\_liferay\\_portal\\_search\\_web\\_search\\_results\\_portlet\\_SearchResultsPortlet\\_INSTANCE\\_gRaW5VBJ7O91\\_assetEntryId=273452849&\\_com\\_liferay\\_portal\\_search\\_web\\_search\\_results\\_portlet\\_SearchResultsPortlet\\_INSTANCE\\_gRaW5VBJ7O91\\_type=content&p\\_1\\_back\\_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D9](https://coe.int/en/web/portal/newsroom?p_p_id=com_liferay_portal_search_web_search_results_portlet_SearchResultsPortlet_INSTANCE_gRaW5VBJ7O91&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_com_liferay_portal_search_web_search_results_portlet_SearchResultsPortlet_INSTANCE_gRaW5VBJ7O91_mvcPath=%2Fview_content.jsp&_com_liferay_portal_search_web_search_results_portlet_SearchResultsPortlet_INSTANCE_gRaW5VBJ7O91_assetEntryId=273452849&_com_liferay_portal_search_web_search_results_portlet_SearchResultsPortlet_INSTANCE_gRaW5VBJ7O91_type=content&p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D9).

5 Raad van Europa, 'Forum in Luxembourg supports new projects and partnerships with Ukrainian municipalities', beschikbaar via [https://coe.int/en/web/portal/-/forum-in-luxembourg-supports-new-projects-and-partnerships-with-ukrainian-municipalities?p\\_1\\_back\\_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D3](https://coe.int/en/web/portal/-/forum-in-luxembourg-supports-new-projects-and-partnerships-with-ukrainian-municipalities?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D3).

het land worden geconfronteerd, zoals huisvesting, toegang tot werk en onderwijs.<sup>6</sup> Opnieuw is het idee dat partnerschappen met lokale autoriteiten hier een grote rol in zullen spelen. Een belangrijk bespreekpunt tijdens deze bijeenkomst was het register voor schade, waarover wij u al meermaals bericht hebben. Het documenteren van schade wordt als essentieel gezien voor de wederopbouw van Oekraïne. Het Congres werkt hieraan mee.

Het belang van het register van schade (ook wel afgekort tot RD4U) werd ook onderstreept door de secretaris-generaal van het Congres voor lokale en regionale overheden.<sup>7</sup> Er werd de afgelopen periode namelijk weer een conferentie georganiseerd met deelnemers aan het RD4U, waarin lokale en regionale autoriteiten een sleutelrol spelen via het 'Diia' mobiele platform. Door dat platform, waarvan het gebruik wordt aangemoedigd door lokale Oekraïense overheden, zijn er inmiddels meer dan tienduizend claims ontvangen van 621 steden, dorpen en gemeenten uit twintig regio's in Oekraïne, onder meer in de categorie schade en vernietiging van woonhuizen. Het Congres blijft bewustzijn over RD4U vergroten en hoopt burgers in dit proces te kunnen ondersteunen.

Tot slot heeft de *Consultation Group on the Children of Ukraine* (CGU) niet stilgezeten. Allereerst heeft de CGU in samenwerking met het secretariaat van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel, aandacht geschonken aan de situatie van kinderen door de oorlog in Oekraïne.<sup>8</sup> Kinderen die door de Russische agressie zijn ontheemd, lopen namelijk een verhoogd risico op mensenhandel. Over dit verontrustende fenomeen werd een rapport gepubliceerd.<sup>9</sup> Het rapport belicht de belangrijkste risico's en mogelijke mitigerende maatregelen. De kern van het rapport bevat een boodschap van samenwerking en betrokkenheid: ondanks de vele uitdagingen die de oorlog met zich meebrengt, moet de bescherming van Oekraïense kinderen tegen mensenhandel een topprioriteit blijven. De CGU roept daarom overheden, lokale en regionale autoriteiten, internationale organisaties en maatschappelijke organisaties op om samen te werken. Het rapport concludeert dat alleen door samenwerking, innovatie en voortdurende waakzaamheid de risico's van mensenhandel effectief kunnen worden verminderd, zodat de bescherming en het welzijn van alle kinderen uit Oekraïne in Europa gegarandeerd kunnen worden.

Daarnaast heeft de CGU een *Mapping Study* uit laten voeren over de situatie van gevluchte Oekraïense kinderen en het onderwijs.<sup>10</sup> Taalbarrières, beperkte schoolcapaciteit en de moeilijkheid om kinderen die geen onderwijs volgen op te sporen, behoren tot de belangrijkste obstakels

6 Raad van Europa, 'Congress supports de-occupied and temporarily occupied communities in Ukraine', beschikbaar via <https://coe.int/en/web/congress/-/congress-supports-de-occupied-and-temporarily-occupied-communities-in-ukraine>.

7 Raad van Europa, 'Congress supports Ukrainian municipalities and regions in using the Register of Damage', beschikbaar via <https://coe.int/en/web/congress/-/congress-supports-ukrainian-municipalities-and-regions-in-using-the-register-of-damage>.

8 Raad van Europa, 'Understanding the risks of trafficking: a crucial step in protecting children of Ukraine', beschikbaar via <https://coe.int/en/web/children/-/understanding-the-risks-of-trafficking-a-crucial-step-in-protecting-children-of-ukraine>

9 Council of Europe Consultation Group on the Children of Ukraine (CGU), *Special hearing report on understanding risks of trafficking of children of Ukraine, including for the purposes of sexual and labour exploitation*, oktober 2024. Beschikbaar op <https://rm.coe.int/thematic-hearing-report-on-understanding-the-risks-of-trafficking-of-c/1680b2023c>.

10 Council of Europe Consultation Group on the Children of Ukraine (CGU), *Mapping study on children of Ukraine's access to education in Council of Europe member states*, november 2024. Beschikbaar op <https://rm.coe.int/mapping-study-on-access-to-education-of-the-children-of-ukraine-in-cou/1680b27e7e>.

– zowel voor de kinderen zelf als voor de landen die hen opvangen. De kernboodschap is dat het tijd is om de focus te verschuiven van tijdelijke noodoplossingen naar duurzamere, langetermijnmechanismen. Tot op heden is de helft van de kinderen die Oekraïne ontvluchten vanwege de oorlog nog niet ingeschreven in de onderwijssystemen van hun gastlanden. Van de kinderen die wel zijn ingeschreven, volgt 60 procent online lessen die vanuit Oekraïne worden uitgezonden, naast hun reguliere schoollessen. Kinderen met oorlogservaringen dragen vaak trauma's met zich mee, wat leidt tot psychologische stress en een gevoel van instabiliteit. De analyse presenteert dan ook effectieve strategieën voor de integratie van deze kinderen in lokale scholen, waarbij de inschrijving en plaatsing van klassen flexibel wordt gemaakt en het recht van kinderen op hun culturele identiteit wordt beschermd. Dit kan bijvoorbeeld door hun verbinding met de Oekraïense cultuur en taal te bevorderen.

## Kinderrechten

Van kinderen in Oekraïne gaan we naar kinderrechten in het algemeen. 18 november was de dag voor de bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting. Dit jaar is die dag gebruikt om op verschillende wijzen aandacht te vragen voor de gevaren en het potentieel van nieuwe technologische ontwikkelingen. Kinderen worden steeds vaker slachtoffer van misbruik middels artificiële intelligentie of *virtual reality* technologie. Dergelijke technologie vergroot het risico op blootstelling aan schadelijk materiaal en maakt *grooming* (het winnen van vertrouwen van een kwetsbaar en vaak minderjarig slachtoffer, met seksueel misbruik als doel) makkelijker. Nieuwe technologie zou het echter ook mogelijk kunnen maken om de bescherming van kinderen te verbeteren door schadelijk materiaal automatisch te laten detecteren en rapporteren.<sup>11</sup> De secretaris-generaal van de Raad van Europa roept staten op wetgeving en beleid aan te passen zodat de bevoegde autoriteiten de middelen hebben om misbruik van bovengenoemde technologieën te voorkomen of op te sporen.<sup>12</sup> Het Lanzarote Comité, dat bestaat uit de partijen bij het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, heeft in een verklaring ook aandacht gevraagd voor bovengenoemde problematiek. Het Comité roept onder meer op om alle vormen van seksuele uitbuiting en misbruik van kinderen strafbaar te stellen, en benadrukt dat dat ook moet gelden ten aanzien van uitbuiting of misbruik via nieuwe technologieën. Ook roept het staten op om ervoor te zorgen dat slachtoffers toegang hebben tot bescherming en ondersteuning en om bij een breder publiek bewustzijn over deze problematiek te creëren.<sup>13</sup> Het Europees Audiovisueel Observatorium heeft bovendien een rapport uitgebracht waarin het analyseert hoe

11 Raad van Europa, '18 November: Day for the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse – 2024 Edition', beschikbaar via <https://coe.int/en/web/children/2024-edition>

12 Raad van Europa, 'Secretary General: new technologies must stop child sex abuse, not facilitate it', beschikbaar via <https://coe.int/en/web/portal/-/new-technologies-must-stop-child-sex-abuse-not-facilitate-it>

13 Raad van Europa, 'Lanzarote Committee adopts a Declaration on the protection of children against sexual exploitation and sexual abuse facilitated by emerging technologies', beschikbaar via <https://coe.int/en/web/children/-/lanzarote-committee-adopts-a-declaration-on-the-protection-of-children-against-sexual-exploitation-and-sexual-abuse-facilitated-by-emerging-technologies>; Lanzarote Committee, 'Declaration on protecting children against sexual exploitation and sexual abuse facilitated by emerging technologies', 7 november 2024, beschikbaar via <https://rm.coe.int/declaration-on-protecting-children-against-sexual-exploitation-and-sex/1680b25a78>.

Europees mediarecht minderjarigen beschermt tegen schadelijk onlinemateriaal.<sup>14</sup> Het rapport bekijkt hoe dergelijke bescherming vormgegeven wordt in de richtlijn audiovisuele mediadiensten en hoe die worden toegepast door grote online platforms. Het rapport poogt verder bij te dragen aan het definiëren van het begrip schadelijk materiaal, en bespreekt enkele beschermingsmechanismen: leeftijdsverificatie, *content flagging systems*, ouderlijk toezicht ingebouwd bij een online platform en de bescherming van de data van minderjarigen.<sup>15</sup>

## Samen sterker tegen geweld tegen vrouwen

Kort na de dag voor de bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting, kwamen delegaties van de lidstaten van de Raad van Europa samen op 20 november om met maatschappelijke organisaties te bespreken hoe de ratificatie en uitvoering van het Verdrag van Istanbul bevorderd kan worden. Het Verdrag van Istanbul geeft regels voor aanpak van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Tijdens de bijeenkomst werd het belang van vrouwenrechtenorganisaties benadrukt, die niet alleen pleiten voor de ratificatie, maar ook essentiële steun bieden aan vrouwen en meisjes die slachtoffer zijn van geweld.<sup>16</sup> Deze bijeenkomst is onderdeel van de bredere strategie van de Raad van Europa om de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij het Verdrag van Istanbul te versterken en de implementatie van het Verdrag te bevorderen, zoals afgesproken tijdens de Raad van Europa-top in Reykjavik in mei 2023.<sup>17</sup>

Hierop aansluitend sprak Nazia Rehman, woordvoerder van het congres voor gendergelijkheid, haar bezorgdheid uit over de beperkte vooruitgang in de strijd tegen geweld tegen vrouwen. Zij deed dit op de internationale dag voor de eliminatie van geweld tegen vrouwen op 25 november. Ze benadrukte dat wereldwijd elke tien minuten een vrouw wordt gedood en riep lokale en regionale overheden op om actief campagnes te ontwikkelen en betrouwbare steun te bieden aan slachtoffers van geweld. Rehman pleitte ervoor dat de politiek dit thema hoog op de agenda blijft zetten.<sup>18</sup> In lijn met deze oproep kondigde het Congres van lokale en regionale overheden van de Raad van Europa aan dat het in 2025 nieuwe initiatieven wil ontplooiën op basis van het Verdrag van Istanbul, met nadruk op de rol van lokale overheden in de uitvoering van beleid tegen geweld tegen vrouwen.<sup>19</sup>

14 Raad van Europa, 'What is Europe doing to protect children and young people from harmful online content?' beschikbaar via [https://coe.int/en/web/portal/-/what-is-europe-doing-to-protect-children-and-young-people-from-harmful-online-content?p\\_1\\_back\\_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D2](https://coe.int/en/web/portal/-/what-is-europe-doing-to-protect-children-and-young-people-from-harmful-online-content?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D2).

15 AVMSDigest, 'Safe Screens: Protecting Minors Online', 2024, beschikbaar via <https://rm.coe.int/avmsdigest-2024-safe-screens-protecting-minors-online/1680b26ccf>

16 Raad van Europa, 'Informal exchange of views between member states and civil society representatives', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/informal-exchange-of-views-between-member-states-and-civil-society-representatives>.

17 Raad van Europa, 'Informal exchange of views between member states and civil society representatives', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/informal-exchange-of-views-between-member-states-and-civil-society-representatives>.

18 Raad van Europa, 'Protecting women from violence more effectively through local and regional action', beschikbaar via <https://coe.int/en/web/portal/-/protecting-women-from-violence-more-effectively-through-local-and-regional-action>.

19 Raad van Europa, 'Protecting women from violence more effectively through local and regional action', beschikbaar via <https://coe.int/en/web/portal/-/protecting-women-from-violence-more-effectively-through-local-and-regional-action>.

Naast deze plannen werd onlangs een ander belangrijk initiatief gelanceerd: het eerste netwerk van advocaten en ngo's dat zich richt op het ondersteunen van vrouwelijke slachtoffers van geweld. Dit netwerk, dat professionals uit 38 lidstaten van de Raad van Europa samenbrengt, is bedoeld om juridische strategieën te delen en de samenwerking in zaken van geweld tegen vrouwen te versterken. Door regelmatig bijeenkomsten te houden wordt kennis gedeeld, worden netwerken uitgebreid en worden de rechten van vrouwen in Europa versterkt.<sup>20</sup>

Tot slot heeft de Groep van Experts voor het bestrijden van geweld tegen vrouwen (GREVIO) haar vijfde rapport gepubliceerd over de voortgang in de strijd tegen geweld tegen vrouwen. Het rapport benadrukt de noodzaak van betere risicobeoordeling en risicomangement, vooral na scheidingen, om geweld tegen vrouwen te voorkomen. GREVIO pleit voor meer training van autoriteiten om verschillende vormen van geweld, zoals psychologisch en digitaal geweld, beter aan te pakken.<sup>21</sup>

### Gezondheidszorg voor LHBTI'ers

Ook voor de LHBTI-gemeenschap is veel aandacht geweest in de afgelopen periode. Een nieuw rapport vanuit het Comité van experts op het gebied van seksuele gerichtheid, genderidentiteit en -expressie, en geslachtskenmerken heeft aangetoond dat er aanzienlijke ongelijkheden en structurele uitdagingen zijn als het gaat om de gezondheidszorg voor LHBTI-personen.<sup>22</sup> Het rapport werd geschreven in opdracht van de stuurgroep anti-discriminatie, diversiteit en inclusie.<sup>23</sup> Er bestaan, volgens het rapport, aanzienlijke gezondheidsongelijkheden tussen LHBTI'ers en de rest van de bevolking, met name verhoogde mentale gezondheidsproblemen, die voornamelijk worden veroorzaakt door wijdverspreide discriminatie en marginalisatie. Uit de enquête van het Bureau van de EU voor de grondrechten (FRA) van 2020 bleek dat 16 procent van de LHBTI-personen te maken had met discriminatie in de gezondheidszorg; onder transgender respondenten was dit percentage zelfs 34 procent. Bovendien gaf 46 procent van de LHBTI'ers aan hun seksuele geaardheid of genderidentiteit niet te onthullen aan zorgverleners. Culturele en sociale normen, anti-LHBTI-retoriek, institutionele barrières en onvoldoende training voor zorgprofessionals dragen bij aan de beperkte toegang tot adequate zorg. Intersectionele factoren, zoals etniciteit, leeftijd, gender, handicap en sociaaleconomische status, verergeren deze ongelijkheden. De nationale wetgeving op dit gebied varieert, maar slechts acht EU-lidstaten hebben uitgebreide antidiscriminatiewetgeving die seksuele geaardheid, genderidentiteit en

20 Raad van Europa, 'Kicking off: a Council of Europes Network of specialised lawyers and NGOs assisting women victims of violence', beschikbaar via <https://coe.int/en/web/istanbul-convention/-/kicking-off-a-council-of-europe-network-of-specialised-lawyers-and-ngos-assisting-women-victims-of-violence>.

21 Raad van Europa, 'Stopping violence against women: New report stresses need for risk assessment to keep women safe from violence', beschikbaar via [https://coe.int/en/web/portal/-/stopping-violence-against-women-new-report-stresses-need-for-risk-assessment-to-keep-women-safe-from-violence?p\\_1\\_back\\_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D9](https://coe.int/en/web/portal/-/stopping-violence-against-women-new-report-stresses-need-for-risk-assessment-to-keep-women-safe-from-violence?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D9).

22 Steering Committee on Anti-discrimination, Diversity and Inclusion (CDADI), Committee of Experts on Sexual Orientation, Gender Identity and Expression, and Sex Characteristics (ADI-SOGIESC), *Right to the highest attainable standard of health and access to healthcare for LGBTI people in Europe*. 2024. European Thematic Report. Beschikbaar op <https://rm.coe.int/prems-124824-gbr-2575-right-to-the-highest-attainable-standard-of-heal/1680b1ba4d>.

23 Zie Raad van Europa, 'Steering Committee on Anti-discrimination, Diversity and Inclusion (CDADI)', beschikbaar via <https://coe.int/en/web/committee-antidiscrimination-diversity-inclusion>.

geslachtskenmerken dekt (België, Bosnië en Herzegovina, Denemarken, Finland, IJsland, Montenegro, Servië en Spanje). Werk aan de winkel voor Nederland dus!

Het gebrek aan inclusieve gegevens over de gezondheidsbehoeften van LHBTI-personen bemoeilijkt effectieve beleidsvorming; veel gezondheidsenquêtes verzamelen geen gegevens over seksuele geaardheid en genderidentiteit, waardoor de specifieke gezondheidsproblemen die LHBTI-personen ondervinden minder zichtbaar zijn. Om deze problemen aan te pakken, identificeert het rapport verschillende veelbelovende praktijken, zoals gestandaardiseerde dataverzameling, inclusieve zorgtraining en gerichte programma's voor de gezondheidsbehoeften van LHBTI'ers. Een aantal aanbevelingen richt zich op specifieke uitdagingen waarmee LHBTI-personen te maken hebben. Transgenderpersonen ondervinden bijvoorbeeld obstakels zoals lange wachttijden en inadequate verzekering. Ook in Nederland is dit een groot probleem.<sup>24</sup> Het rapport pleit voor het integreren van LHBTI-specifieke kwesties in nationale geestelijke gezondheidsbeleid en het verbieden van 'conversie'-praktijken. LHBTI'ers in heel Europa blijven disproportioneel slechte gezondheidsresultaten ervaren, concludeert het rapport, en de voorgestelde aanbevelingen bieden een routekaart voor lidstaten om de problemen effectief aan te pakken.

### **Democratic backsliding in lokale en regionale democratie**

Zoals hierboven beschreven heeft het Congres voor lokale en regionale overheden niet stilgezeten. In oktober 2024 vond hun 47<sup>ste</sup> sessie plaats. Er zijn toenemende zorgen over *democratic backsliding* in sommige lidstaten. Marc Cools, president van het Congres, riep bij de opening van de sessie op om pal te staan voor democratische waarden in lokale democratieën.<sup>25</sup> Het Congres heeft namelijk een aantal zorgwekkende ontwikkelingen vastgesteld. Lokale en regionale autoriteiten hebben onder meer te maken met een tekort aan financiële middelen en terugtrekkende bevoegdheden. De toename van onder meer *hate speech*, misinformatie en fysieke en verbale agressie maakt het voor lokale en regionale autoriteiten ook lastiger om hun werk uit te voeren. De democratie op lokaal en regionaal niveau functioneert hierdoor minder. Zo is er bijvoorbeeld sprake van een *chilling effect*: potentiële kandidaten stellen zich minder graag beschikbaar voor verkiezingen op dat niveau. De oorzaak van deze ontwikkelingen vindt het Congres met name in enkele crises zoals de coronapandemie, de oorlog tussen Rusland en Oekraïne en klimaatverandering. Deze crises hebben gezamenlijk een negatief effect op *grassroots* democratie en op verkiezingen op lokaal niveau.<sup>26</sup> Enkele lidstaten werden in meer detail besproken. Turkije werd bijvoorbeeld op de vingers getikt omdat het actief en passief kiesrecht teveel inperkt. Ook

24 Zie ZonMw, 'Extra zorgcapaciteit transgenderzorg nodig om wachtlijsten terug te dringen', beschikbaar via [https://onmw.nl/nl/artikel/extra-zorgcapaciteit-transgenderzorg-nodig-om-wachtlijsten-terug-te-dringen#:~:text=De%20gemiddelde%20wachttijd%20hiervoor%20is,\(eventuele\)%20behandeling%20is%20gestart](https://onmw.nl/nl/artikel/extra-zorgcapaciteit-transgenderzorg-nodig-om-wachtlijsten-terug-te-dringen#:~:text=De%20gemiddelde%20wachttijd%20hiervoor%20is,(eventuele)%20behandeling%20is%20gestart).

25 Raad van Europa, 'Congress session: European towns and regions standing firm for democratic values', beschikbaar via [https://coe.int/en/web/portal/-/european-towns-and-regions-standing-firm-for-democratic-values-congress-session-opens-in-strasbourg?p\\_1\\_back\\_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D9](https://coe.int/en/web/portal/-/european-towns-and-regions-standing-firm-for-democratic-values-congress-session-opens-in-strasbourg?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D9).

26 Raad van Europa, 'Congress monitoring and election observation, a tool for early warning of democratic backsliding', beschikbaar via [https://coe.int/en/web/portal/-/congress-monitoring-and-election-observation-a-tool-for-early-warning-of-democratic-backsliding?p\\_1\\_back\\_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D7](https://coe.int/en/web/portal/-/congress-monitoring-and-election-observation-a-tool-for-early-warning-of-democratic-backsliding?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D7); zie ook Raad van Europa, 'Congress sounds the alarm on democratic backsliding at local and regional level', beschikbaar via <https://coe.int/en/web/congress/-/congress-sounds-the-alarm-on-democratic-backsliding-at-local-and-regional-level>.



wordt Turkije aangespoord om meer werk te maken van vrijheid van meningsuiting en om de participatie van vrouwen en jongeren in verkiezingen te vergroten.<sup>27</sup> Bosnië en Herzegovina wordt gecompimenteerd voor een verbeterd verkiezingsproces, maar het Congres betreurt een gebrek aan publiek engagement – de opkomst bij de lokale verkiezingen in 2024 aldaar was beperkt.<sup>28</sup>

### AI: Kans of risico voor mensenrechten en democratie?

Tijdens een bijeenkomst van de subcommissie voor *artificial intelligence* (AI) en mensenrechten van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PACE) op 18 en 19 november in Genève, benadrukte voorzitter Damien Cottier het belang van een ethische en transparante inzet van kunstmatige intelligentie. ‘AI moet de mensheid dienen in overeenstemming met de waarden van de Raad van Europa’, stelde hij. Deze bijeenkomst, georganiseerd door de Zwitserse PACE-delegatie, bracht experts uit onder andere de Verenigde Naties, de academische wereld en technologiebedrijven samen om het nieuwe kaderverdrag over AI, mensenrechten, democratie en de rechtsstaat te bespreken.<sup>29</sup> Naast het promoten van de ratificatie en wereldwijde impact van dit verdrag, werden ook andere thema’s behandeld, zoals de rol van AI in gewapende conflicten, democratische processen en publiek-private samenwerking. Tijdens een werkbezoek van de subcommissie aan de Europese Raad voor Kernonderzoek (CERN) werd bovendien stilgestaan bij de rol van AI in wetenschap en innovatie.

Aansluitend hierop stond in New York het verlies van vertrouwen in democratische instituties in algemene zin centraal tijdens een vierdaags bezoek van PACE-voorzitter Theodoros Rousopoulos aan de VN. Hij waarschuwde dat AI een krachtig hulpmiddel kan zijn, maar geen vervanging mag worden voor menselijke autonomie. Samen met VN-leiders besprak Rousopoulos de noodzaak om het nieuwe AI-verdrag te promoten en de zichtbaarheid van de Raad van Europa buiten Europa te vergroten.<sup>30</sup> Dit bezoek onderstreepte opnieuw hoe AI zowel kansen biedt als uitdagingen vormt voor mensenrechten en democratie.

27 Raad van Europa, ‘Türkiye must revise restrictions on the right to vote and stand in elections, says Council of Europe Congress’, beschikbaar via <https://coe.int/en/web/congress/-/turkiye-must-revise-restrictions-on-the-right-to-vote-and-stand-in-elections-says-council-of-europe-congress>.

28 Raad van Europa, ‘Local elections in Bosnia and Herzegovina: improved electoral process but lack of genuine public engagement’, beschikbaar via [https://coe.int/en/web/portal/-/local-elections-in-bosnia-and-herzegovina-improved-electoral-process-but-lack-of-genuine-public-engagement-1?p\\_1\\_back\\_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D10](https://coe.int/en/web/portal/-/local-elections-in-bosnia-and-herzegovina-improved-electoral-process-but-lack-of-genuine-public-engagement-1?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D10).

29 Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, ‘AI must serve humanity in a fair and ethical manner, in conformity with Council of Europe values’, Damien Cottier says’, beschikbaar via <https://pace.coe.int/en/news/9681/-ai-must-serve-humanity-in-a-fair-and-ethical-manner-in-conformity-with-the-council-of-europe-values-damien-cottier-says>.

30 Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, ‘Erosion of trust in democratic institutions and implications of AI for human rights at the heart of PACE President’s visit to the UN’, beschikbaar via <https://pace.coe.int/en/news/9682/erosion-of-trust-in-democratic-institutions-and-implications-of-ai-for-human-rights-at-the-heart-of-pace-president-s-visit-to-the-un>.

## Journalistiek: Hoeders van democratie onder druk

‘Wanneer lokale media ontbreken, lijden democratie en mensenrechten daaronder. De achteruitgang van lokale media heeft directe gevolgen voor de vrijheid van meningsuiting, toegang tot informatie en mediapluralisme’, aldus Mélanie Lepoultier, plaatsvervangend permanent rapporteur van het Congres voor Mensenrechten (onderdeel van het Congres voor lokale en regionale overheden). Tijdens de conferentie over de bescherming van journalisten benadrukte zij de cruciale rol van lokale en regionale media als waakhonden van de democratie. Daarnaast benadrukte het Congres dit in een aanbeveling waarin het belang van deze media werd geprezen voor het volgen van politieke gebeurtenissen op lokaal niveau en het versterken van de betrokkenheid van burgers.<sup>31</sup> Lepoultier waarschuwde dat ook kleinere steden niet gevrijwaard zijn van de impact van grote wereldwijde gebeurtenissen, zoals conflicten in het Midden-Oosten, wat de noodzaak benadrukt om journalisten in heel Europa te beschermen.<sup>32</sup>

Verder vond op 24 oktober 2024 in Vilnius een internationale conferentie plaats onder het voorzitterschap van Litouwen binnen het Comité van Ministers. Centraal stond de versterking van de rechterlijke capaciteit om Europese standaarden voor vrijheid van meningsuiting te implementeren. Dit omvatte ook de rechtspraak van het EHRM onder artikel 10 van het EVRM. De conferentie, georganiseerd door de Raad van Europa en het Hooggerechtshof van Litouwen, bracht rechters, juridische experts en journalisten uit acht landen bijeen. Belangrijke thema’s waren de rol van de rechterlijke macht bij het beschermen van vrijheid van meningsuiting, grensoverschrijdende kritiek op publieke functionarissen en het aanpakken van SLAPP-zaken (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*). Daarnaast werd de dreiging van desinformatie besproken, met het doel om journalistieke vrijheid en democratische normen te waarborgen, ook in tijden van crisis. Wat ook op de conferentie werd bevestigd, was dat vrijheid van meningsuiting een hoeksteen van democratie is en een betrouwbare graadmeter voor de staat van democratie in Europa. Dit is vooral belangrijk in een tijd waarin democratische achteruitgang en aanvallen op journalisten steeds grotere bedreigingen vormen.<sup>33</sup>

## Implementatienieuws

Dan volgt als laatste het implementatienieuws over het toezicht van het Comité van Ministers op de tenuitvoerlegging van Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) uitspraken en beslissingen. Dit keer staat in deze rubriek artikel 18 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) centraal; daarover heeft de Raad van Europa namelijk een nieuwe *factsheet* gepubliceerd.<sup>34</sup> Artikel 18 EVRM bepaalt dat beperkingen op rechten alleen mogen worden

31 REC 2198 (25 oktober 2023), Local and regional media watchdogs of democracy, guardians of community cohesion, <https://search.coe.int/congress?i=0900001680ad0f13>.

32 Raad van Europa, ‘Decline in media pluralism is a threat to democracy and human rights’, beschikbaar via <https://coe.int/en/web/congress/-/decline-in-media-pluralism-is-a-threat-to-democracy-and-human-rights>.

33 Raad van Europa, ‘Vilnius Dialogue’ launches public debate on freedom of expression in Europe’, beschikbaar via [https://coe.int/en/web/portal/-/vilnius-dialogue-launches-public-debate-on-freedom-of-expression-in-europe?p\\_1\\_back\\_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D6](https://coe.int/en/web/portal/-/vilnius-dialogue-launches-public-debate-on-freedom-of-expression-in-europe?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D6).

34 Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. *Thematic factsheet betreffende Article 18 EVRM*. Beschikbaar op <https://rm.coe.int/tfs-article-18-/1680b204c2>.

opgelegd voor de doeleinden die in het verdrag zijn vastgelegd, om misbruik van staatsmacht te voorkomen. Schending van artikel 18 EVRM is ernstig omdat het kan leiden tot schendingen van andere mensenrechten die in het EVRM zijn vastgelegd, wat uiteindelijk zelfs de democratie en de rechtsstaat kan bedreigen. De nieuwe *factsheet* geeft voorbeelden van maatregelen die door staten zijn gerapporteerd in het kader van de uitvoering van uitspraken van het EHRM met betrekking tot artikel 18 EVRM, waarbij het Comité van Ministers de genomen maatregelen als voldoende heeft beschouwd en daarom het toezicht op de zaken heeft afgesloten, of positieve ontwikkelingen heeft opgemerkt die de vooruitgang van staten bij het aanpakken van deze kwesties benadrukken. Wij lichten twee voorbeelden voor u uit. In de zaak *Mammadli tegen Azerbeidzjan* stond artikel 18 in samenhang met artikel 5 paragraaf 1 (c)<sup>35</sup> van het EVRM centraal.<sup>36</sup> In deze zaak ging het om het misbruik van strafrechtelijke procedures tegen non-gouvernementele organisaties (ngo's) in Azerbeidzjan. De *Mammadli*-zaak betrof de vervolging van Anar Mammadli, terwijl er onvoldoende objectieve informatie of bewijs beschikbaar was om de beschuldigingen te onderbouwen. Deze beschuldigingen hadden betrekking op het ontvangen van subsidies via een geregistreerde ngo voor een organisatie zonder staatsregistratie. Dit handelen was echter geen strafbaar feit onder de nationale wetgeving, maar hoogstens een administratieve overtreding. Uit de zaak bleek dat de Azerbeidzjaanse autoriteiten systematische beperkingen oplegden aan ngo's, zoals strengere registratievereisten, met als doel ngo's te onderdrukken. Dit wees op een structureel misbruik van strafrechtelijke procedures om ngo's in hun functioneren te belemmeren. Het arrest van het EHRM leidde tot herroeping van de veroordelingen, het toekennen van compensatie aan de slachtoffers en schadevergoedingen.

Naar aanleiding van de *Lutsenko*-zaak is de onafhankelijkheid van rechters en aanklagers in Oekraïne verder versterkt.<sup>37</sup> Deze zaak ging over de arrestatie en detentie van een voormalig minister en prominente oppositieleider Yuriy Lutsenko. De autoriteiten legden hem strafrechtelijke maatregelen op als gevolg van verdenking van strafbare feiten, om te voorkomen dat hij politiek actief kon zijn en kon communiceren met de media. De autoriteiten hadden Lutsenko vanwege politieke doeleinden in detentie geplaatst, namelijk om hem te straffen voor zijn oppositiewerk. Dit handelen vormde een schending van artikel 18 in samenhang met artikel 5 EVRM. Ondanks deze stappen blijft er werk aan de winkel om de gevolgen van schendingen van diverse artikelen van het EVRM, waaronder dus artikel 18 EVRM, te herstellen.<sup>38</sup>

35 Ook werd artikel 5 lid 3 EVRM getoetst in deze zaak.

36 EHRM 19 april 2018, 47145/14 (*Mammadli/Azerbaidzjan*).

37 EHRM 19 november 2012, 6492/11 (*Lutsenko/Ukraine*).

38 Raad van Europa, 'Implementing ECHR judgments: new factsheet on the misuse of state power', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/implementing-echr-judgments-new-factsheet-on-the-misuse-of-state-power>.

# KRONIEK EU EN MENSENRECHTEN

September – december 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.22098

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

## Inleiding

In Brussel bereidt men zich voor op het kerstreces, wat slechts één conclusie toelaat: het einde van het jaar nadert. Deze periode biedt traditioneel de gelegenheid om terug te blikken op het afgelopen jaar. Naar onze inschatting was het allesbehalve saai. Een korte greep: Europese verkiezingen, een nieuwe regering in Polen, een nieuw kabinet in Nederland, diverse belangrijke uitspraken van het EU-Hof, een akkoord op nieuwe Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen-Wetgeving (wellicht beter bekend als de *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*), en zo veel meer.

In deze editie Kroniek EU en Mensenrechten voegen wij daar een korte kennismaking met de nieuwe Europese Commissie aan toe. Welke Eurocommissarissen gaan zich buigen over de fundamentele rechten in de EU? Verder gaan we in op twee rapporten die het EU Bureau van de Grondrechten heeft gepubliceerd over geweld tegen vrouwen en moslimhaat. De cijfers uit Nederland stemmen niet positief. Daarnaast zullen wij u meenemen in een aantal ontwikkelingen op het gebied van regelgeving met het oog op mensen met een beperking, namelijk de invoering van een Europese (parkeer)kaart voor personen met een handicap en nieuwe richtsnoeren voor zelfstandig wonen en inclusie in de gemeenschap ten behoeve van personen met een handicap. Ook zijn er stappen gezet met betrekking tot het Asiel en Migratiepact. Als laatste, zoals gebruikelijk, bespreken we de belangrijkste uitspraken van het EU-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.

## De chroniqueurs stellen aan uw voor: de nieuwe Europese Commissie

In de vorige editie van deze kroniek bespraken we de politieke richtlijnen van Ursula von der Leyen, die in september opnieuw werd verkozen als voorzitter van de Europese Commissie. Inmiddels zijn alle kandidaat-Eurocommissarissen ‘geslaagd’ voor de verhooren en is het voltallige team sinds 1 december 2024 formeel van start gegaan. Dat betekent ook dat duidelijk is wie zich de komende jaren gaan bezighouden met het op peil houden van de mensenrechten binnen de EU.

De eerste belangrijke pijler van de politieke richtlijnen van de nieuwe Europese Commissie is ‘mensen ondersteunen, onze samenlevingen versterken en ons sociaal model verbeteren’. Als onderdeel daarvan zal de Commissie met een nieuw actieplan komen voor de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten. De betrokken Eurocommissarissen zijn:

- Roxana Mînzatu (Uitvoerend vicevoorzitter voor Sociale Rechten, Vaardigheden, Hoogwaardige Banen en Paraatheid);
- Raffaele Fitto (Uitvoerend vicevoorzitter voor Cohesie en Hervormingen);
- Hadja Lahbib (Commissaris voor Gelijkheid, Paraatheid en Crisisbeheer);
- Dan Jørgensen (Commissaris voor Energie en Huisvesting);
- Michael McGrath (Commissaris voor Democratie, Justitie, Rechtstaat en Consumentenbescherming);
- Glenn Micallef (Commissaris voor Intergenerationele Rechtvaardigheid, Jeugd, Cultuur en Sport).

Een tweede pijler die relevant is gaat over het in stand houden van onze levenskwaliteit, voedselzekerheid, water en natuur. De bescherming van onze natuur is namelijk een steeds prominenter onderwerp binnen het terrein van fundamentele rechten. Zo zijn verschillende rechtszaken gevoerd tegen overheden, zoals die van *Urgenda* bij de Hoge Raad of de Zwitserse *KlimaSeniorinnen* bij het EHRM.<sup>1</sup> De inzet van de Commissie lijkt vooral gericht te zijn op adaptatie in plaats van mitigatie. De Eurocommissarissen die dit mogen gaan uitvoeren zijn:

- Olivér Várhelyi (Commissaris voor Gezondheid en Dierenwelzijn);
- Wopke Hoekstra (Commissaris voor Klimaat, Nettonul en Schone Groei);
- Costas Kadis (Commissaris voor Visserij en Oceanen);
- Hadja Lahbib (Commissaris voor Gelijkheid, Paraatheid en Crisisbeheer);
- Jessika Roswall (Commissaris voor Milieu, Waterweerbaarheid en een Concurrende Circulaire Economie);
- Christophe Hansen (Commissaris voor Landbouw en Voedsel).

Het laatste en misschien wel meest relevante thema op het gebied van mensenrechten is de bescherming van de Europese democratie en de waarden die daarbij horen. De Europese Commissie noemt in haar nieuwe mandaat meer te willen doen om de democratie en haar burgers te beschermen tegen toenemende dreigingen van binnen- en buitenlandse actoren.

1 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*); EHRM 9 april 2004, 53600/20 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*); T.J. Scholten, ‘Op zoek naar Common Ground. Interpretatie van het EVRM en de rechtvaardiging van rechterlijk optreden in klimaatzaken’, *NTM/NJCM-Bull.* 2025, p. 21-38.

De bewijzen voor Russische inmenging rondom de presidentsverkiezingen in Roemenië in november en december 2024 laten maar weer eens zien dat dit hoognodig is. Aan de slag gaan:

- Henna Virkkunen (Uitvoerend vicevoorzitter voor Technologische Soevereiniteit, Veiligheid en Democratie);
- Kaja Kallas (Hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en vicevoorzitter);
- Michael McGrath (Commissaris voor Democratie, Justitie, Rechtsstaat en Consumentenbescherming).

### **Rapporten EU Bureau van de Grondrechten: geweld tegen vrouwen en moslimhaat**

Eind november zijn de resultaten gepubliceerd van een EU-breed onderzoek naar geweld tegen vrouwen. Dit onderzoek is uitgevoerd door het EU Bureau van de Grondrechten (FRA), Eurostat en het Europees Instituut voor Gendergelijkheid. De resultaten komen tien jaar na de resultaten van het eerste EU-brede onderzoek naar geweld tegen vrouwen van het FRA.<sup>2</sup> Toentertijd had één op de drie vrouwen (33 procent) fysiek of seksueel geweld ervaren.

Helaas is de prevalentie van geweld tegen vrouwen volgens dit recente onderzoek nagenoeg gelijk gebleven. Ook tegenwoordig geeft één op de drie vrouwen (30.7 procent) aan fysiek of seksueel geweld te hebben ervaren in hun leven.<sup>3</sup> De Nederlandse cijfers zijn wat dat betreft een negatieve uitschieter, met een bovengemiddelde van 41.2% procent. Dat terwijl onze buurlanden België (29.1 procent) en Duitsland (25.6 procent) net iets onder het EU gemiddelde scoren.<sup>4</sup> Opvallend genoeg zijn de resultaten het hoogst voor de Scandinavische landen, naast een aantal Oost-Europese landen.<sup>5</sup> Dit is mogelijk een indicatie dat de antwoorden op de enquête onvermijdelijk mede worden gekleurd door nationale context en culturele overwegingen, zoals of er een taboe rust op het onderwerp en of er aandacht is voor een onderwerp is in het publieke debat.

Ook op het werk geeft één op de drie vrouwen (30.8 procent) aan vormen van seksuele intimidatie te hebben ervaren.<sup>6</sup> Dit komt het vaakst voor onder jonge vrouwen tussen de 18-29 jaar (41.6 procent). Nederland scoort weer bovengemiddeld (40.9 procent). Dit illustreert dat

2 Fundamental Rights Agency, 'Violence against women: an EU-wide survey', 2014, zie: <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>, p. 21: 33 procent van de respondenten gaf aan fysiek of seksueel geweld te hebben ervaren vanaf haar 15e levensjaar.

3 Eurostat, Fundamental Rights Agency, European Institute for Gender Equality, 'EU gender-based violence survey – key results', 2024, zie: <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/eu-gender-violence-survey-key-results>, p. 14; 30.7 procent van de respondenten gaf aan in hun leven fysiek of seksueel geweld te hebben ervaren of dreigementen daarvan.

4 Eurostat, Fundamental Rights Agency, European Institute for Gender Equality, 'EU gender-based violence survey – key results', 2024, zie: <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/eu-gender-violence-survey-key-results>, p. 15.

5 Eurostat, Fundamental Rights Agency, European Institute for Gender Equality, 'EU gender-based violence survey – key results', 2024, zie: <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/eu-gender-violence-survey-key-results>, p. 16.

6 Eurostat, Fundamental Rights Agency, European Institute for Gender Equality, 'EU gender-based violence survey – key results', 2024, zie: <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/eu-gender-violence-survey-key-results>, p. 36.

de openbaringen in het kader van de schandalen rondom The Voice of Holland en grensoverschrijdend gedrag bij de NPO waarschijnlijk geen uitzonderingen zijn.<sup>7</sup>

In de vorige kroniek werd kort aangestipt dat het FRA in juli 2024 een rapport over antisemitisme heeft uitgebracht met de resultaten van een enquête in dertien lidstaten, waarin een toename van antisemitisme werd waargenomen.<sup>8</sup> In oktober heeft FRA een rapport gepubliceerd over racisme en discriminatie tegen moslims.<sup>9</sup> Het rapport toont eveneens een toename van racisme sinds het vorige rapport in 2016, met name op het gebied van werk en huisvesting.<sup>10</sup> De helft van de respondenten gaf aan zich weleens gediscrimineerd te hebben gevoeld in de afgelopen vijf jaar.<sup>11</sup> In Nederland is dit wederom hoger: voor alle groepen gaf meer dan de helft van de respondenten aan zich in de afgelopen vijf jaar gediscrimineerd te hebben gevoeld, tot zelfs 64 procent onder moslims van Noord-Afrikaanse afkomst.<sup>12</sup>

Bezien tegen de achtergrond van het geweld rondom de Ajax-Maccabi voetbalwedstrijd in Amsterdam, zou het goed zijn als de resultaten van beide rapporten en de daaraan verbonden aanbevelingen in Nederland serieus worden genomen.<sup>13</sup>

## Nieuwe Europese regelgeving mensen met een beperking

In de laatste maanden zijn een aantal belangrijke stappen gezet in de uitvoering van de strategie van de Europese Commissie inzake de rechten van personen met een handicap (2021-2030).<sup>14</sup>

Op 14 november 2024 hebben de Raad en het Europees Parlement een nieuwe richtlijn aangenomen voor het invoeren van een Europese kaart en een Europese parkeerkaart voor personen met een handicap (Richtlijn (EU) 2024/2841).<sup>15</sup> Op grond van deze richtlijn kunnen personen met een handicap aanspraak maken op dezelfde voorwaarden en voorkeursbehandeling overal in de Europese Unie ongeacht hun nationaliteit. Mensen met een beperking kunnen aanspraak maken op lagere- of nultarieven, prioritaire toegang, bijstand en speciale parkeerplaatsen. Er moeten fysieke of digitale gehandicaptenkaarten komen die in de hele Unie kunnen

7 'Wat heeft BOOS onthuld over The Voice en hoe gaat het verder?', NOS 20 januari 2022; 'Grensoverschrijdend gedrag speelt breed bij NPO: 'Geschrokken van wangedrag'', NOS 1 februari 2024.

8 Fundamental Rights Agency, 'Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism', 11 juli 2024, zie: <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/experiences-and-perceptions-antisemitism-third-survey>.

9 Fundamental Rights Agency, 'Muslims in Europe face ever more racism and discrimination', 24 oktober 2024, zie: <https://fra.europa.eu/hr/publication/2024/being-muslim-eu>.

10 Fundamental Rights Agency, 'Muslims in Europe face ever more racism and discrimination', 24 oktober 2024, p. 33-34, zie <https://fra.europa.eu/hr/publication/2024/being-muslim-eu>.

11 Fundamental Rights Agency, 'Muslims in Europe face ever more racism and discrimination', 24 oktober 2024, p. 33, zie <https://fra.europa.eu/hr/publication/2024/being-muslim-eu>.

12 Fundamental Rights Agency, 'Muslims in Europe face ever more racism and discrimination', 24 oktober 2024, p. 37, zie <https://fra.europa.eu/hr/publication/2024/being-muslim-eu>.

13 'Politiek veroordeelt geweld tegen maccabi fans in Amsterdam', NOS 8 november 2024; College voor de Rechten van de Mens, 'Geweld rond Ajax-Maccabi: laat het recht zijn beloop krijgen en verdraagzaamheid centraal staan', 13 november 2023, zie: <https://www.mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2024/11/13/geweld-rond-ajax-maccabi-laat-het-recht-zijn-beloop-krijgen-en-verdraagzaamheid-centraal-staan>.

14 COM(2021)101 def.

15 Richtlijn (EU) 2024/2841 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 tot invoering van de Europese kaart voor personen met een handicap en de Europese parkeerkaart voor personen met een handicap (*PbEU* 2024 L 2841).

worden gebruikt als bewijs van hun status en om aanspraak te maken op deze voorzieningen. Lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat houders van de Europese kaart tijdens een reis naar of een bezoek aan een andere lidstaat toegang hebben tot dezelfde voorwaarden en voorzieningen waar mensen met een erkende beperking in die lidstaat recht op hebben. Deze richtlijn is ook van toepassing op niet-EU-burgers die legaal in EU-landen verblijven.<sup>16</sup> De Richtlijn kan worden gezien als een implementatie van artikel 18 van het UNCRPD (waar de Europese Unie partij bij is).<sup>17</sup>

Verder keurde de Commissie op 20 november 2024 de richtsnoeren voor ‘zelfstandig wonen en inclusie in de gemeenschap ten behoeve van personen met een handicap’ goed.<sup>18</sup> In deze richtsnoeren geeft de Commissie praktische tips hoe lidstaten EU-middelen kunnen gebruiken om het zelfstandig leven van mensen met een beperking te bevorderen. De richtsnoeren leggen de nadruk op een persoonsgerichte benadering, de transformatie van dienstverlening, het wegnemen van belemmeringen voor inclusie in de gemeenschap en raadpleging en participatie. Ook legt de Commissie uit welke EU-fondsen kunnen worden gebruikt om nationale financiering aan te vullen. Er wordt verder gewezen op de nationale herstel- en veerkrachtplannen en het InvestEU-programma. De richtsnoeren doen ook vele concrete voorbeelden van acties die lidstaten kunnen nemen met hulp van EU-financiering om het zelfstandig wonen van mensen met een beperking te faciliteren.

## **Asiel en Migratiepact**

Op 23 september 2020 presenteerde de Europese Commissie het asiel- en migratiepact.<sup>19</sup> Op 10 april 2024 kwam er groen licht vanuit het Europees Parlement en op 14 mei 2024 van de Raad op het asiel en migratiepact. Het doel van het asiel- en migratiepact is het bieden van duurzame, langetermijnoplossingen voor de omgang met migratie binnen de Unie. Het pact beoogt een eerlijke en effectieve aanpak te bewerkstelligen, gebaseerd op een juridisch kader van solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid tussen de lidstaten.

De rechtsinstrumenten die onder het pact vallen zijn op 11 juni 2024 in werking getreden en zullen met ingang van 12 juni 2026 van toepassing zijn. De EU-Verordening inzake hervestiging en toelating op humanitaire gronden is overigens nu al van toepassing.<sup>20</sup> De komende twee jaar zullen door de lidstaten worden gebruikt om de omvangrijke en complexe rechtsinstrumenten om te zetten in nationale wet- en regelgeving en een daarmee corresponderende operationele realiteit. De Europese Commissie zal de lidstaten bij elke stap bijstaan.

16 Richtlijn (EU) 2024/2842 van het Europees parlement en de Raad van 23 oktober 2024 tot uitbreiding van Richtlijn (EU) 2024/2841 tot onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (*PbEU* 2024, L 2842).

17 Considerans 3 van Richtlijn (EU) 2024/2842; Artikel 18 UNCRPD: Vrijheid van verplaatsing en nationaliteit.

18 Mededeling van de Europese Commissie: Richtsnoeren voor zelfstandig wonen en inclusie in de gemeenschap ten behoeve van personen met een handicap in de context van EU-financiering’ (29 november 2024), C/2024/7188.

19 COM(2020)609 def.

20 Verordening (EU) 2024/1350 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een Uniekader voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden, en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1147, PE/18/2024/REV/1, *PbEU* 2024 L, 1350.



Op 12 juni 2024 heeft de Europese Commissie de belangrijkste mijlpalen voor de lidstaten op een rij gezet.<sup>21</sup> Het gemeenschappelijke uitvoeringsplan is aan de lidstaten gepresenteerd tijdens de Raad Binnenlandse Zaken. Lidstaten dienen naar aanleiding daarvan hun nationale implementatieplan op te zetten, dat uiterlijk in december 2024 afgerond moet zijn. Lidstaten kunnen gebruik maken van verschillende vormen van ondersteuning. Zo bieden de Commissie en de EU-agentschappen operationele, technische en financiële steun, maar zijn er ook speciale ondersteuningsteams die de Commissie zelf heeft opgezet.

## Rechtspraak HvJ EU

In de afgelopen periode zijn er een aantal arresten van het Hof van Justitie geweest waarin de grondrechten uit het Handvest aan de orde zijn geweest. We hebben één arrest hieruit geselecteerd aangezien het Hof in onderstaand arrest de grondrechtenbescherming van vreemdelingen verder heeft versterkt. Dit is een belangrijk signaal in een periode waarin verschillende lidstaten juist sprake is van een tendens om restrictievere maatregelen in te voeren op het terrein van het migratierecht.

*HvJ EU 17 oktober 2024, zaak Ararat<sup>22</sup>: ambtshalve toetsing nationale rechter aan non-refoulement verbod (artikel 4 en 19 lid 2 Handvest)*

Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de nationale rechter verplicht is om ambtshalve te beoordelen dat het beginsel van non-refoulement (artikelen 4 en 19 van het EU Handvest) in acht is genomen bij de beoordeling van een terugkeerbesluit. Deze verplichting geldt volgens het Hof zowel in een asielprocedure als in een nationale procedure om een verblijfsvergunning. Het absolute karakter van het non-refoulement verbod wordt in dit arrest door het Hof verduidelijkt.

Het gaat in deze zaak om een geding tussen enerzijds K, L, M en N, Armeense staatsburgers, en anderzijds de Nederlandse staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over de rechtmatigheid van een handeling waarbij de staatssecretaris hun aanvraag voor een in het Nederlandse recht geregelde verblijfsvergunning heeft afgewezen. Daarbij heeft de Staatssecretaris verwezen naar een eerder, definitief geworden terugkeerbesluit met het oog op de hervatting van de terugkeerprocedure.

De Nederlandse verwijzende rechter, rechtbank Roermond, heeft prejudiciële vragen aan het Hof gesteld. Ten eerste wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of een bevoegde nationale autoriteit die vaststelt dat het verblijf van een derdelander ten aanzien van wie een eerder, definitief geworden terugkeerbesluit is vastgesteld, onrechtmatig is, verplicht is om, voordat de terugkeerprocedure wordt hervat, een geactualiseerde beoordeling te verrichten van de risico's die deze derdelander loopt in geval van terugkeer naar het beoogde land van bestemming. Ten tweede wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of de rechterlijke

21 COM(2024)251 def.

22 HvJ EU 17 oktober 2024, C-156/23 (*Ararat*). Meer hierover zie A.Pahladsingh, 'Obligation for national Courts to review ex officio whether the Non-Refoulement Principle is violated in Situations where the Member State has issued a Return Decision against a third-country National (C-156/23, *Ararat*)', *EU law Live*.

autoriteit in het kader van de haar voorgelegde rechtmatigheidstoetsing en op basis van de gegevens waarover zij beschikt, ambtshalve moet nagaan of het beginsel van non-refoulement is geschonden, ook inde situatie waarin de nationale autoriteit een dergelijke beoordeling niet heeft verricht.

Het Hof overweegt dat het Unierecht de nationale autoriteit verplicht om vóór de uitvoering van het terugkeerbesluit een geactualiseerde beoordeling te maken van de risico's die de derdelander loopt om te worden blootgesteld aan behandelingen die door de artikelen 4 en 19, lid 2, van het EU-Handvest absoluut verboden worden.<sup>23</sup> Een dergelijke beoordeling, moet de nationale autoriteit in staat stellen om zich ervan te vergewissen dat er geen gronden bestaan om aan te nemen dat die derdelander bij terugkeer naar een derde land een reëel risico loopt in dat derde land te worden onderworpen aan de doodstraf, folteringen of onmenselijke of vernederende behandelingen. Die geactualiseerde beoordeling is volgens het Hof de enige beoordeling die deze autoriteit in staat stelt ervoor te zorgen dat de verwijdering voldoet aan de wettelijke voorwaarden, en in het bijzonder aan de vereisten van artikel 5 van de EU-Terugkeerrichtlijn.<sup>24</sup>

Indien de bevoegde nationale autoriteit na afloop van voornoemde beoordeling tot de conclusie komt dat de verwijdering van de betrokken derdelander hem blootstelt aan een ernstig risico dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen, dan moet deze autoriteit die verwijdering uitstellen zolang dat risico voortduurt. Een nationale regel of praktijk op grond waarvan de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement slechts kan worden onderzocht in het kader van een procedure inzake internationale bescherming (en niet in het kader van een procedure die is ingeleid met een aanvraag voor een verblijfsvergunning naar nationaal recht), is in strijd is met het Unierecht.

#### *Ambtshalve toetsing door nationale rechter*

Het Hof komt tot het oordeel dat het aan de bevoegde nationale rechterlijke instanties is om, in voorkomend geval ambtshalve, erop toe te zien dat het beginsel van non-refoulement in acht wordt genomen. Dit moet wel blijken uit de gegevens uit het dossier.<sup>25</sup> Deze verplichting van de nationale rechter geldt op dezelfde wijze in het kader van een procedure inzake internationale bescherming als in het kader van een procedure die is ingeleid met een aanvraag voor een verblijfsvergunning naar nationaal recht.<sup>26</sup>

23 HvJ EU 17 oktober 2024, C-156/23, par. 38 (*Ararat*).

24 HvJ EU 17 oktober 2024, C-156/23, par. 34-35 (*Ararat*).

25 HvJ EU 17 oktober 2024, C-156/23, par. 50 (*Ararat*).

26 HvJ EU 17 oktober 2024, C-156/23, par. 51 (*Ararat*).

# TUSSEN NEW YORK EN GENÈVE: VN-KRONIEK

## September – december 2024

**Margarita Avramtcheva, Bram Burger & Janneke Bossenbroek \***

**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 Comit es die toezien op de naleving van de verschillende VN-mensenrechtenverdragen.

DOI | 10.54195/NTM.22099

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

### Veiligheidsraad

In september nam de Raad onder het voorzitterschap van Slovenië twee resoluties aan in het kader van de bevoegdheden binnen hoofdstuk VII van de Verenigde Naties, om maatregelen te nemen om de internationale vrede en veiligheid te handhaven of te herstellen, en  en presidentiële verklaring.<sup>1</sup> De Raad kwam voor de derde officiële keer bijeen met de secretaris-generaal van de Arabische Liga voor een informele dialoog over samenwerking tussen de VN en de Liga.<sup>2</sup> Verder nam de Raad twee resoluties aan, de eerste resolutie betrof de verlenging van het VN-regime in Sudan en Zuid-Sudan, waarbij het sanctieregime (bestaande uit bevrozing van tegoeden, een reisverbod en een wapenembargo) werd verlengd tot 2025.<sup>3</sup> De tweede resolutie verlengde de machtiging voor de multinationale veiligheidsondersteuningsmissie in Haïti.<sup>4</sup> Tot slot veroordeelde de Raad de terroristische aanslag in Kabul op 2 september, die werd opgeëist door ISIL (Da'esh)-K, en veroordeelde de Raad de terroristische aanslagen in Bamako op 17 september, die werden opgeëist door Jama'at Nusrat al-Islam wal Muslimin, een aan Al Qaida gelieerde militante groepering.<sup>5</sup>

In oktober zat Zwitserland als voorzitter een drukke maand voor, waarin de Raad vijf resoluties en zeven verklaringen aannam.<sup>6</sup> Een opmerkelijke resolutie was 2753, waarin de Bijstandsmissie van de VN in Somalië werd omgevormd naar de Missie van de Verenigde Naties voor Overgangsbijstand in Somalië. Dit is opmerkelijk omdat er een begin werd gemaakt aan de formele overgang van de functies van de Overgangsbijstand missie naar een permanent

- M.S. Avramtcheva rondde een LL.M. Public International Law af aan de Universiteit van Oslo en schrijft deze bijdrage op persoonlijke titel. B. Burger rondde een LL.M. Public International Law af aan de Universiteit Leiden en een LL.M in International Human Rights & Environmental Law aan de University of New South Wales en schrijft deze bijdrage op persoonlijke titel. J.A. Bossenbroek rondde een LL.M. Public International Law af en een LL.M. Strafrecht aan de Universiteit Utrecht en schrijft deze bijdrage op persoonlijke titel.

1 VN 'Security Council in Review September 2024', SCPCRB/SCAD, september 2024.

2 VN 'Security Council in Review September 2024', SCPCRB/SCAD, september 2024.

3 Resolutie 2750 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (11 september 2023), *UN Doc S/RES/2750*.

4 Resolutie 2751 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (30 september 2023), *UN Doc S/RES/2751*.

5 VN 'Security Council in Review September 2024', SCPCRB/SCAD, september 2024.

6 VN 'Security Council in Review October 2024', SCPCRB/SCAD, oktober 2024.

landenteam van de Verenigde Naties.<sup>7</sup> Via Resolutie 2752 verlengde de Raad de sanctieregeling tegen Haïti en het mandaat van het deskundigenpanel, waarbij het bestaande reisverbod en de bevrozing van tegoeden werden gehandhaafd en de reikwijdte van het wapenembargo en de aanwijzingscriteria werden uitgebreid.<sup>8</sup> De andere drie resoluties verlengden het mandaat van de Verificatiemissie van de Verenigde Naties in Colombia; de Ondersteuningsmissie van de Verenigde Naties in Libië (UNSMIL) en de Missie van de Verenigde Naties voor het Referendum in de Westelijke Sahara.<sup>9</sup> In een presidentiële verklaring benadrukte de Raad haarbelangrijke rol bij het benutten en erkennen van wetenschap, technologie en innovatie bij de handhaving van internationale vrede en veiligheid in onze moderne wereld.<sup>10</sup> De persberichten van de Raad benadrukten en veroordeelden de terroristische aanslagen in Pakistan, Türkiye en Iran.<sup>11</sup> Een laatste punt van belang was dat de Raad, vanwege het huidige conflict in Israël en de Palestijnse Gebieden, in een besloten overleg sprak over de Organisatie van de Verenigde Naties voor Hulpverlening aan Palestijnse Vluchtelingen in het Nabije Oosten (UNRWA).<sup>12</sup> De Raad bracht een persverklaring uit over UNRWA, waarin de cruciale rol van UNRWA werd benadrukt, en waarin de Raad onderstreepte dat UNRWA het belangrijkste element voor alle humanitaire hulp in Gaza blijft en bevestigde dat geen enkele organisatie UNRWA's capaciteit en mandaat om Palestijnse vluchtelingen en burgers te helpen, kan vervangen.<sup>13</sup> De Raad waarschuwde tegen pogingen om de activiteiten en het mandaat van UNRWA te ontmantelen of te beëindigen, en sprak zijn ernstige bezorgdheid uit over de recente wetgeving die door de Israëliische Knesset is aangenomen die de autoriteiten zou verbieden contact te hebben met UNRWA.<sup>14</sup>

In november nam de Raad onder leiding van het Verenigd Koninkrijk vier resoluties aan.<sup>15</sup> Deze verlengden verschillende machtigingen en mandaten, zoals de machtiging van de troepenmacht van de Europese Unie in Bosnië en Herzegovina, genaamd Althea; de sancties tegen Jemen en het bijbehorende panel van deskundigen; de tijdelijke VN-veiligheidsmacht voor Abyei (UNISFA) en de multidimensionale geïntegreerde stabilisatiemissie van de VN in de Centraal-Afrikaanse Republiek.<sup>16</sup> Cruciaal hierbij was dat zowel de Russische Federatie als de Verenigde Staten veto's uitspraken over ontwerp-resoluties.<sup>17</sup> Ten eerste sprak de Russische Federatie een

7 Resolutie 2753 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (30 oktober 2023), *UN Doc S/RES/2753*.

8 Resolutie 2752 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (18 oktober 2023), *UN Doc S/RES/2752*.

9 VN 'Security Council in Review October 2024', SCPCRB/SCAD, oktober 2024.

10 'Statement by the President of the Security Council', Veiligheidsraad S/PRST/2024/6, 21 oktober 2024.

11 'Security Council Press Statement on Terrorist Attack near Jinnah International Airport in Karachi, Pakistan', Veiligheidsraad 8 oktober 2024; 'Security Council Press Statement on Terrorist Attack on Turkish Aerospace Industries' Facilities in Ankara', *Veiligheidsraad* 24 oktober 2024; Security Council Press Statement on Terrorist Attack in Taftan, Sistan and Balouchestan, Iran', *Veiligheidsraad* 30 oktober 2024.

12 'Security Council Press Statement on United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in Near East (UNRWA)', *Veiligheidsraad* 30 oktober 2024.

13 'Security Council Press Statement on United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in Near East (UNRWA)', *Veiligheidsraad* 30 oktober 2024.

14 'Security Council Press Statement on United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in Near East (UNRWA)', *Veiligheidsraad* 30 oktober 2024.

15 VN 'Security Council in Review November 2024', SCPCRB/SCAD, november 2024.

16 Resolutie 2757 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (1 november 2023), *UN Doc S/RES/2757*; Resolutie 2758 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (13 november 2023), *UN Doc S/RES/2758*; Resolutie 2759 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (14 november 2023), *UN Doc S/RES/2759*; Resolutie 2760 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (14 november 2023), *UN Doc S/RES/2760*.

17 VN 'Security Council in Review November 2024', SCPCRB/SCAD, november 2024.

veto uit over een resolutie over Soedan, die als doel had om een uitvoeringsmechanisme te ontwikkelen om de naleving van de Jeddah-verklaring, die de bescherming van de burgers van Soedan toezegt, te waarborgen.<sup>18</sup> Rusland gaf aan dit te doen omdat de resolutie de Soedanese soevereiniteit zou ondermijnen, terwijl andere staten van mening waren dat Rusland een veto gebruikte 'zonder geldige redenen'.<sup>19</sup> Ten tweede sprak de VS een veto uit over een voorgestelde resolutie inzake Gaza die opriep tot een 'onmiddellijk, onvoorwaardelijk en permanent staakt-het-vuren' en de vrijlating van gijzelaars.<sup>20</sup> De VS gaven aan dat de resolutie: 'een gevaarlijke boodschap zou hebben gestuurd aan Hamas: het is niet nodig om terug te keren naar de onderhandelingstafel'.<sup>21</sup> Tot slot veroordeelde de Raad in twee persberichten de aanvallen op de VN-troepen in Libanon, wees op de voortdurende onwettige detentie van het schip Galaxy Leader en haar bemanning, en riep op tot hun onmiddellijke vrijlating.<sup>22</sup>

## Mensenrechtenraad

De 57<sup>e</sup> sessie van de Mensenrechtenraad (hierna: Raad) heeft van 9 september tot 11 oktober plaatsgevonden.

Op 9 september publiceerde een VN-onderzoekscommissie een rapport over Syrië met een focus op de escalatie van het conflict in de regio.<sup>23</sup> De commissie benoemt specifiek de intensivering van de Israëliëse luchtaanvallen op Iraanse functionarissen en de door Iran gesteunde milities in heel Syrië, waarbij minstens drie keer burgerslachtoffers vielen.<sup>24</sup> Ook benadrukte de commissie dat recente directe gevechten in het noordoosten van Syrië tussen de door de Koerden geleide Syrische Democratische Strijdkrachten (SDF) aan de ene kant en Arabische stammen, regeringstroepen en door Iran gesteunde milities aan de andere kant, diepgewortelde grieven onder de bevolking in dit deel van het noordoosten van Syrië oproepen.<sup>25</sup> Begin december 2024 ziet de situatie er overigens heel anders uit: het regime van president Assad is gevallen en de gewapende groeperingen geleid door Hay'at Tahrir Al-Sham (HTS) hebben officieel de macht overgenomen.<sup>26</sup> Sinds de val van het regime worden massaal gevangenen vrijgelaten, die soms wel decennia opgesloten zaten in detentiecentra van Assad, zoals de beruchte Sednaya

18 'Russian Federation's Recent Vetoing of Security Council Resolution on Sudanese Conflict Causing Continued Suffering in Strife-Torn Country, Speakers Tell General Assembly', *Veiligheidsraad* 26 november 2024.

19 'Russian Federation's Recent Vetoing of Security Council Resolution on Sudanese Conflict Causing Continued Suffering in Strife-Torn Country, Speakers Tell General Assembly', *Veiligheidsraad* 26 november 2024.

20 'Security Council Fails to Adopt Resolution Demanding Immediate Ceasefire in Gaza, as United States Casts Negative Vote', *Veiligheidsraad* 20 november 2024.

21 'Security Council Fails to Adopt Resolution Demanding Immediate Ceasefire in Gaza, as United States Casts Negative Vote', *Veiligheidsraad* 20 november 2024.

22 'Security Council Press Statement on Attack against United Nations Interim Force in Lebanon', *Veiligheidsraad* 13 november 2024; 'Security Council Press Statement on Anniversary of Houthis' Unlawful Detention of Galaxy Leader Crew', *Veiligheidsraad* 18 november 2024.

23 'Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic', *OHCHR* 9 september 2024.

24 'UN Commission warns Syrian war is intensifying amid continuing patterns of war crimes and fear of large-scale regional conflict' *OHCHR* 10 september 2024.

25 'UN Commission warns Syrian war is intensifying amid continuing patterns of war crimes and fear of large-scale regional conflict' *OHCHR* 10 september 2024.

26 'Rebellen nemen macht over in Syrië, Assad is gevlucht', *NOS* 8 december 2024.

gevangenis.<sup>27</sup> Paulo Sérgio Pinheiro, voorzitter van de onderzoekscommissie, noemde dit keerpunt een historisch moment dat als het einde van decennia van statelijke repressie zou moeten worden gezien.<sup>28</sup> Hij benadrukt dat het de verantwoordelijkheid is van degenen die nu de leiding hebben om ervoor te zorgen dat dergelijke wrede daden nooit meer worden herhaald binnen de muren van Sednaya of enig ander detentiecentrum in Syrië.<sup>29</sup> De commissie waarschuwt dat HTS en de andere gewapende groepen die nu de controle over de detentiecentra overnemen, zeer voorzichtig om moeten gaan met bewijsmateriaal van mensenrechtenschendingen en misdaden; de planken vol met documenten die te zien zijn op breed gedeelde video's van de bevrijde gevangenen moeten worden gewaarborgd.<sup>30</sup> Ook roept de onderzoekscommissie het nieuwe leiderschap op om hen, en andere humanitaire en mensenrechtenactoren, onbegrensde toegang te geven tot Syrisch grondgebied en detentiecentra in het bijzonder.<sup>31</sup>

De VN-onderzoekscommissie voor Soedan slaat alarm omdat de strijdende partijen in Soedan een afschuwelijke reeks van schrijnende mensenrechtenschendingen en internationale misdaden hebben gepleegd, waaronder vele die kunnen worden gecategoriseerd als oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid.<sup>32</sup> De commissie stelt zowel de Soedanese strijdkrachten (SAF) als de *Rapid Support Forces* (RSF), en hun bondgenoten, verantwoordelijk voor grootschalige schendingen, waaronder willekeurige en directe aanvallen door middel van luchtaanvallen en beschietingen van burgers, scholen, ziekenhuizen, communicatienetwerken en essentiële water- en elektriciteitsvoorzieningen.<sup>33</sup> De strijdende partijen vielen ook burgers aan – waaronder specifiek degenen die overlevenden hielpen of schendingen documenteerden – door middel van verkrachting en andere vormen van seksueel geweld, willekeurige arrestaties en detentie, evenals marteling en mishandeling.<sup>34</sup> Twee maanden na deze bevindingen in het rapport publiceerde de onderzoekscommissie nog een uitgebreid rapport met betrekking tot gedocumenteerd grootschalig seksueel geweld en andere mensenrechtenschendingen.<sup>35</sup> Met name de RSF, die in gevecht zijn met de Soedanese strijdkrachten, heeft zich schuldig gemaakt aan onder andere groepsverkrachtingen en het ontvoeren en vasthouden van slachtoffers in omstandigheden die neerkomen op seksuele slavernij.<sup>36</sup> Voorbeelden hiervan zijn, ontvoering voor seksuele doelein-

27 'Gemarteld, verkracht en uitgehongerd: Syrische gevangenen geopend', NOS 9 september 2024.

28 'Never again: UN Syria Commission urges incoming authorities to break the cycle of violence and usher in new rights-respecting era', OHCHR 8 december 2024.

29 'Never again: UN Syria Commission urges incoming authorities to break the cycle of violence and usher in new rights-respecting era', OHCHR 8 december 2024.

30 'Never again: UN Syria Commission urges incoming authorities to break the cycle of violence and usher in new rights-respecting era', OHCHR 8 december 2024.

31 'Never again: UN Syria Commission urges incoming authorities to break the cycle of violence and usher in new rights-respecting era', OHCHR 8 december 2024.

32 'Sudan: UN Fact-Finding Mission outlines extensive human rights violations, international crimes, urges protection of civilians', OHCHR 6 september 2024.

33 'Sudan: UN Fact-Finding Mission outlines extensive human rights violations, international crimes, urges protection of civilians', OHCHR 6 september 2024.

34 'Sudan: UN Fact-Finding Mission outlines extensive human rights violations, international crimes, urges protection of civilians', OHCHR 6 september 2024.

35 'Findings of the investigations conducted by the Independent International Fact-Finding Mission for the Sudan into violations of international human rights law and international humanitarian law, and related crimes, committed in the Sudan in the context of the conflict that erupted in mid-April 2023', OHCHR 23 oktober 2024.

36 'Sudan: UN Fact-Finding Mission documents large-scale sexual violence and other human rights violations in newly issued report', OHCHR 29 oktober 2024.

den, evenals beschuldigingen van gedwongen huwelijken en interstatelijke mensenhandel voor seksuele doeleinden.<sup>37</sup> Deze aanvallen maakten deel uit van een patroon dat erop gericht is burgers te terroriseren en te straffen voor vermeende banden met de oppositie en om elke tegenstand tegen de RSF-opmars te onderdrukken.<sup>38</sup> Het rapport adviseert om het bestaande wapenembargo in Darfur uit te breiden, overeenkomstig Resolutie 1556 (2004) van de Veiligheidsraad en daaropvolgende resoluties naar heel Soedan om de levering van wapens, munitie en andere logistieke of financiële steun aan de strijdende partijen in te dammen en verdere escalatie te voorkomen.<sup>39</sup> Degenen die wapens leveren, zo waarschuwt het rapport, kunnen medeplichtig zijn aan ernstige schendingen van de mensenrechten en het humanitair oorlogsrecht.<sup>40</sup> Ook wijst de commissie de Soedanese autoriteiten erop dat ze volledige medewerking moeten verlenen aan het Internationaal Strafhof (ICC) en daarnaast het uitleveren van alle aangeklaagde personen, inclusief voormalig president Al Bashir. Volgens de commissie zou de jurisdictie van het ICC, die voortvloeit uit Resolutie 1593 (2005) van de Veiligheidsraad met betrekking tot de situatie in Darfur, ook moeten worden uitgebreid om het gehele grondgebied van Soedan te bestrijken.<sup>41</sup>

De VN-onderzoekscommissie voor de Bezette Palestijnse Gebieden publiceerde ook een rapport tijdens de afgelopen sessie van de Raad die erop wijst dat Israël een gecoördineerd beleid heeft gevoerd om het gezondheidszorgsysteem van Gaza te vernietigen als onderdeel van een bredere aanval op Gaza, waarbij oorlogsmisdaden en de misdaad tegen de menselijkheid van uitroeiing zijn gepleegd met meedogenloze en opzettelijke aanvallen op medisch personeel en faciliteiten.<sup>42</sup> Het rapport concludeerde dat Israëlische veiligheidstroepen opzettelijk medisch personeel hebben gedood, vastgehouden en gemarteld en medische voertuigen hebben aangevallen, terwijl ze hun belegering van Gaza verscherpten en vergunningen om het gebied te verlaten voor medische behandeling beperkten.<sup>43</sup> Deze acties kwalificeren als oorlogsmisdaden, te weten moord en mishandeling en vernietiging van beschermd burgerbezit, evenals uitroeiing wat een misdaad tegen de menselijkheid is.<sup>44</sup> Wat betreft de detentie van Palestijnen in Israëlische militaire kampen en detentiefaciliteiten, concludeerde het rapport dat duizenden kinderen en volwassen gevangenen op grote schaal systematisch zijn mishandeld en ook fysiek, psychologisch, seksueel en gendergerelateerd geweld hebben ondergaan.<sup>45</sup> De commissie richt zich op de

38 'Sudan: UN Fact-Finding Mission documents large-scale sexual violence and other human rights violations in newly issued report', *OHCHR* 29 oktober 2024.

38 'Sudan: UN Fact-Finding Mission documents large-scale sexual violence and other human rights violations in newly issued report', *OHCHR* 29 oktober 2024.

39 'Sudan: UN Fact-Finding Mission documents large-scale sexual violence and other human rights violations in newly issued report', *OHCHR* 29 oktober 2024.

40 'Findings of the investigations conducted by the Independent International Fact-Finding Mission for the Sudan into violations of international human rights law and international humanitarian law, and related crimes, committed in the Sudan in the context of the conflict that erupted in mid-April 2023', *OHCHR* 23 oktober 2024.

41 'Sudan: UN Fact-Finding Mission documents large-scale sexual violence and other human rights violations in newly issued report', *OHCHR* 29 oktober 2024.

42 'Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel', *OHCHR* 11 september 2024.

43 'UN Commission finds war crimes and crimes against humanity in Israeli attacks on Gaza health facilities and treatment of detainees, hostages', *OHCHR* 10 oktober 2024.

44 'UN Commission finds war crimes and crimes against humanity in Israeli attacks on Gaza health facilities and treatment of detainees, hostages', *OHCHR* 10 oktober 2024.

45 'UN Commission finds war crimes and crimes against humanity in Israeli attacks on Gaza health facilities and treatment of detainees, hostages', *OHCHR* 10 oktober 2024.

gronddoorzaken van het conflict en dringt er bij de Israëlsche regering op aan om te voldoen aan de richtlijnen van het advies van juli 2024 van het Internationaal Gerechtshof. Deze luiden; een einde te maken aan de onrechtmatige bezetting van Palestijns grondgebied; nieuwe nederzettingenplannen alsook activiteiten te staken; alle kolonisten te evacueren en de slachtoffers te compenseren.<sup>46</sup> Ook roept de commissie de staat Israël op om te voldoen aan de voorlopige maatregelen die door het Internationaal Gerechtshof zijn bevolen om te voorkomen dat er handelingen worden verricht die binnen het bereik van artikel II(a)-(d) van het Genocideverdrag vallen.<sup>47</sup>

Tijdens de 57<sup>e</sup> sessie werd ook duidelijk dat de VN-onderzoekscommissie voor Oekraïne nieuw bewijsmateriaal heeft gevonden dat wijst op steeds terugkomende patronen van marteling door de Russische autoriteiten van Oekraïense burgers en krijgsgevangenen in de bezette Oekraïense gebieden en in de Russische Federatie.<sup>48</sup> De Commissie heeft al eerder gehamerd op het feit dat de marteling van Oekraïense krijgsgevangenen in Rusland een oorlogsmisdaad is; het nieuwste rapport van de commissie bevat bevindingen dat de Russische autoriteiten hebben gehandeld volgens een gecoördineerd staatsbeleid van marteling van Oekraïense burgers en krijgsgevangenen wat misdaden tegen de menselijkheid constitueert.<sup>49</sup>

### Comité inzake de rechten van personen met een handicap

Op 22 november 2024 bracht het Comité inzake de rechten van personen met een handicap een verklaring uit over de situatie in Myanmar. Hierin vroeg het Comité aandacht voor het grote aantal slachtoffers in Myanmar door landmijnen en niet-ontplofte munitie van de militaire junta. In de verklaring lichtte het Comité, naast het gebruik van landmijnen, ook het blokkeren van toegang tot essentiële zorg uit.<sup>50</sup>

Als voorbeeld van de problemen die zich voordoen droeg het Comité aan dat personen met geamputeerde ledematen momenteel gedwongen worden om onder te duiken om intimidatie en arrestatie te voorkomen, omdat het ontbreken van een ledemaat kan worden gezien als bewijs van lidmaatschap van het verzet. 'Een ledemaat verliezen is overal een uitdaging, maar in Myanmar wordt een amputatie gezien als bewijs van een misdaad', aldus de experts.<sup>51</sup> In dit kader riep het Comité de internationale gemeenschap op om de huidige maatregelen, zoals bestaande internationale sancties, te versterken en te coördineren om mogelijke aanvallen op deze personen van de militaire junta te verzwakken. Verder drong het bij alle partijen bij het

46 'UN Commission finds war crimes and crimes against humanity in Israeli attacks on Gaza health facilities and treatment of detainees, hostages', *OHCHR* 10 oktober 2024..

47 'UN Commission finds war crimes and crimes against humanity in Israeli attacks on Gaza health facilities and treatment of detainees, hostages', *OHCHR* 10 oktober 2024.

48 'UN Commission of Inquiry on Ukraine finds additional evidence of common patterns of torture by Russian authorities', *OHCHR* 23 september 2024..

49 'Ukraine: Torture by Russian authorities amounts to crimes against humanity, says UN Commission of Inquiry', *OHCHR* 29 oktober 2024.

50 'Myanmar amputees under siege by junta landmines, harassment and blockades of prosthetics, say UN experts', *OHCHR* 22 november 2024.

51 'Myanmar amputees under siege by junta landmines, harassment and blockades of prosthetics, say UN experts', *OHCHR* 22 november 2024.



conflict in Myanmar erop aan om onmiddellijk te stoppen met het leggen van landmijnen en onmiddellijk te beginnen met het verwijderen ervan.<sup>52</sup>

## Vrouwenrechtencomité

De 89<sup>e</sup> sessie van het Vrouwenrechtencomité heeft van 7 tot 25 oktober 2024 plaatsgevonden. In de sessie zijn onder meer de rapporten over lidstaten Benin, Canada, Chili, Cuba, Japan, Laos, Nieuw-Zeeland en Saoedi-Arabië besproken.<sup>53</sup>

Ten aanzien van Benin uitte het Comité bezorgdheid over de hoge prevalentie van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen. Ook wees het Comité op de impact van het conflict in de Sahel – die een humanitaire crisis in het land creëert en waardoor personen het land verlaten – op gendergerelateerd geweld onder vluchtelingen, ontheemden, migranten en asielzoekers in Benin. Om deze reden riep het Benin op om gendergerelateerd geweld te bestrijden, ook onder kinderen, en maatregelen te treffen om slachtoffers op te vangen van gendergerelateerd geweld.<sup>54</sup>

Met betrekking tot Laos uitte het Comité zorgen over de hoge prevalentie van kindhuwelijken (30,5 procent van de vrouwen trouwt voor hun 18e levensjaar ondanks een wettelijk verbod). Het Comité vestigde in het bijzonder de aandacht op het familierecht, dat huwelijken vanaf 15 jaar toestaat in ongedefinieerde ‘speciale en noodzakelijke gevallen’.<sup>55</sup> Het Comité heeft Laos gevraagd om het familierecht te wijzigen en alle uitzonderingen op de minimumhuwelijksleeftijd van 18 jaar te schrappen.<sup>56</sup> Bij Saoedi-Arabië drong het Comité aan op afschaffing van de doodstraf en een heroverweging van alle huidige doodvonnissen. Daarnaast stipte het de Saoedi-Arabische antiterrorismewet (2017) en de anticriminaliteitswet (2007) aan, die naar verluidt worden gebruikt om vrouwelijke mensenrechtenverdedigers te onderwerpen aan intimidatie, bedreigingen, arrestaties en reisverboden.<sup>57</sup> Als gevolg hiervan riep het Comité Saoedi-Arabië op om te garanderen dat vrouwelijke mensenrechtenverdedigers en activisten ongestoord hun werk kunnen doen zonder inperkingen van hun rechten. Ten slotte uitte het Comité bezorgdheid over het gebrek aan bescherming van alle migrantenwerknemers, met inbegrip van vrouwelijke huishoudelijke hulpen, die expliciet zijn uitgesloten van de arbeidswetgeving.<sup>58</sup>

Gedurende de sessie is daarnaast een algemene aanbeveling op het gebied van gelijkwaardige en inclusieve representatie van vrouwen in besluitvormingssystemen aangenomen.<sup>59</sup> In de

52 ‘Myanmar amputees under siege by junta landmines, harassment and blockades of prosthetics, say UN experts’, *OHCHR* 22 november 2024.

53 CEDAW/C/SR.2117, ‘Summary record of the 2117th meeting’, 29 oktober 2024.

54 ‘UN women’s rights committee publishes findings on Benin, Canada, Chile, Cuba, Japan, Lao, New Zealand and Saudi Arabia’, *OHCHR* 29 oktober 2024.

55 ‘UN women’s rights committee publishes findings on Benin, Canada, Chile, Cuba, Japan, Lao, New Zealand and Saudi Arabia’, *OHCHR* 29 oktober 2024.

56 ‘UN women’s rights committee publishes findings on Benin, Canada, Chile, Cuba, Japan, Lao, New Zealand and Saudi Arabia’, *OHCHR* 29 oktober 2024.

57 ‘UN women’s rights committee publishes findings on Benin, Canada, Chile, Cuba, Japan, Lao, New Zealand and Saudi Arabia’, *OHCHR* 29 oktober 2024.

58 ‘UN women’s rights committee publishes findings on Benin, Canada, Chile, Cuba, Japan, Lao, New Zealand and Saudi Arabia’, *OHCHR* 29 oktober 2024.

59 Aanbeveling 40 van het Vrouwenrechtencomité CEDAW/C/GC/40, ‘On equal and inclusive representation of women in decision-making systems’, 23 oktober 2024.

aanbeveling verduidelijkte het Comité dat inclusieve en gelijkwaardige besluitvorming een gelijke balans tussen mannen en vrouwen in iedere organisatie vereist.<sup>60</sup> Deze norm garandeert gelijke toegang voor alle vrouwen en meisjes binnen elk besluitvormingssysteem, dat volgens het Comité het publieke, private, politieke, economische en digitale domein moet omvatten.<sup>61</sup> In dit kader vermeldde het Comité dat de huidige standaarden, van minimaal dertig procent vrouwelijke representatie binnen besluitvormingssystemen, inmiddels verouderd zijn. 'Besluitvorming zal pas echt en dynamische betekenis en blijvend effect hebben als deze 50/50 gedeeld wordt door vrouwen en mannen en er in gelijke mate rekening wordt gehouden met de belangen van beide', aldus het Comité.<sup>62</sup>

Verder heeft het Comité, in samenwerking met onder meer het Kinderrechtencomité, een verklaring uitgebracht over het verdedigen van de rechten van vrouwen en meisjes in Irak.<sup>63</sup> Hierin veroordelen beide Comités de recent voorgestelde Iraakse amendementen, waarin het voorstel is neergelegd om de toegestane minimum leeftijd om in het huwelijk te treden te verlagen van achttien naar negen jaar. De amendementen zijn in strijd met artikel 16 lid 2 van het Vrouwenrechtenverdrag, en vormen een serieuze bedreiging voor de politieke, economische, sociale en culturele rechten van meisjes en vrouwen.<sup>64</sup> Om deze reden roepen de Comités de Iraakse overheid op om de amendementen af te keuren en de internationale gemeenschap om actie te ondernemen om de rechten van vrouwen en meisjes in Irak te beschermen.<sup>65</sup>

Ten slotte besloot het Vrouwenrechtencomité dat het beleid over gedwongen sterilisaties in Peru, zoals dat gold vanaf 1990, neerkomt op gendergerelateerd geweld en discriminatie, in het bijzonder tegen inheemse vrouwen, vrouwen op het platteland en vrouwen in economisch achtergestelde situaties.<sup>66</sup> De klacht was ingediend door vijf slachtoffers, die tussen 1996 en 1997 werden gedwongen om een sterilisatie te ondergaan als onderdeel van een door de staat geleid geboortebeperkingsbeleid in Peru. Het Comité concludeerde ook dat het niet nakomen van verplichtingen om deze schendingen naar behoren te onderzoeken en slachtoffers van gedwongen sterilisatie te compenseren een daad van discriminatie tegen vrouwen is.<sup>67</sup> Het

60 Aanbeveling 40 van het Vrouwenrechtencomité CEDAW/C/GC/40, 'On equal and inclusive representation of women in decision-making systems', 23 oktober 2024, par. 2.

61 Aanbeveling 40 van het Vrouwenrechtencomité CEDAW/C/GC/40 'On equal and inclusive representation of women in decision-making systems', 23 oktober 2024, par. 2.

62 Aanbeveling 40 van het Vrouwenrechtencomité CEDAW/C/GC/40 'On equal and inclusive representation of women in decision-making systems', 23 oktober 2024, par. 14.

63 CEDAW/CRC/Working Group on discrimination against women and girls, 'Upholding women's and girls' rights in Iraq, issued jointly with the Committee on the Rights of the Child, the Working Group on discrimination against women and girls, the Special Rapporteur on violence against women and girls and the Special Rapporteur on the sale of children', 17 oktober 2024.

64 CEDAW/CRC/Working Group on discrimination against women and girls, 'Upholding women's and girls' rights in Iraq, issued jointly with the Committee on the Rights of the Child, the Working Group on discrimination against women and girls, the Special Rapporteur on violence against women and girls and the Special Rapporteur on the sale of children', 17 oktober 2024.

65 CEDAW/CRC/Working Group on discrimination against women and girls, 'Upholding women's and girls' rights in Iraq, issued jointly with the Committee on the Rights of the Child, the Working Group on discrimination against women and girls, the Special Rapporteur on violence against women and girls and the Special Rapporteur on the sale of children', 17 oktober 2024.

66 'Peru: Fujimori government's forced sterilisation policy violated women's rights, UN committee says in landmark ruling', *OHCHR* 30 oktober 2024; CEDAW/C/89/D/170/2021, 25 oktober 2024 (*Carbajal Cepeda et al./Peru*).

67 'Peru: Fujimori government's forced sterilisation policy violated women's rights, UN committee says in landmark ruling', *OHCHR* 30 oktober 2024; CEDAW/C/89/D/170/2021, 25 oktober 2024 (*Carbajal Cepeda et al./Peru*).

Comité drong erop aan om het lopende onderzoek te versnellen en uit te breiden, financiële compensatie en psychologische hulp te bieden en een uitgebreid programma voor schadeloosstelling van de slachtoffers uit te voeren.<sup>68</sup> Afsluitend merkte het Comité op dat wijdverspreide of systematisch gedwongen sterilisaties kunnen worden gecategoriseerd als misdaden tegen de menselijkheid onder het Statuut van het Internationaal Strafhof.<sup>69</sup> Het uitte zijn bezorgdheid over een wet die in augustus door Peru is aangenomen. Door deze wet kunnen misdaden tegen de menselijkheid, die voor 2002 zijn gepleegd, niet worden vervolgd. Het Comité herinnerde Peru eraan dat zowel het Inter-Amerikaanse Hof voor de Rechten van de Mens als het Hoge Commissariaat voor de Mensenrechten van de VN (OHCHR) Peru hadden opgeroepen om deze wet nietig te verklaren, aangezien deze in strijd is met het internationaal recht.<sup>70</sup>

### Kinderrechtencomité

In de 97<sup>e</sup> sessie nam het Kinderrechtencomité Argentinië, Armenië, Bahrein, Israël, Mexico, en Turkmenistan onder de loep.<sup>71</sup> Ten aanzien van Israël verwelkomde het Comité de oprichting van een eenheid voor coördinatie van de rechten van (onthemde) kinderen en jongeren na de aanvallen van 7 oktober 2023. Daarentegen uitte het ook zorgen over de negatieve effecten van de aanvallen en het voortdurende conflict op de geestelijke gezondheid en het welzijn van kinderen.<sup>72</sup> Het Comité verzocht Israël om de toegankelijkheid en het aanbod van geestelijke gezondheidszorg te verbeteren en de lange wachttijden dringend aan te pakken. Daarnaast was het Comité zeer bezorgd over het grote aantal kinderen in Gaza dat gedood, verminkt, gewond, vermist of onthemd is als gevolg van de willekeurige en disproportionele aanvallen van Israël.<sup>73</sup> Het Comité drong er bij Israël op aan om onmiddellijk te stoppen met het doden en verwonden van Palestijnse kinderen in Gaza en te zorgen voor veilige en onbeperkte humanitaire toegang tot de Gazastrook.<sup>74</sup>

Het Comité was ten slotte zeer kritisch ten aanzien van de voortdurende ontvoeringen, willekeurige arrestaties en langdurige detenties van grote aantallen Palestijnse kinderen door de Israëlische strijdkrachten. Meestal vinden deze handelingen plaats zonder aanklacht, proces of toegang tot wettelijke vertegenwoordiging of contact met familieleden. Het gaf Israël de sterke aanbeveling om onmiddellijk een einde te maken aan de willekeurige en administratieve detenties

68 'Peru: Fujimori government's forced sterilisation policy violated women's rights, UN committee says in landmark ruling', *OHCHR* 30 oktober 2024; CEDAW/C/89/D/170/2021, 25 oktober 2024 (*Carbajal Cepeda et al./Peru*).

69 'Peru: Fujimori government's forced sterilisation policy violated women's rights, UN committee says in landmark ruling', *OHCHR* 30 oktober 2024; CEDAW/C/89/D/170/2021, 25 oktober 2024 (*Carbajal Cepeda et al./Peru*).

70 'Peru: Fujimori government's forced sterilisation policy violated women's rights, UN committee says in landmark ruling', *OHCHR* 30 oktober 2024; CEDAW/C/89/D/170/2021, 25 oktober 2024 (*Carbajal Cepeda et al./Peru*).

71 'UN Child Rights Committee publishes findings on Argentina, Armenia, Bahrain, Israel, Mexico, and Turkmenistan', *OHCHR*, 19 september 2024.

72 'UN Child Rights Committee publishes findings on Argentina, Armenia, Bahrain, Israel, Mexico, and Turkmenistan', *OHCHR*, 19 september 2024.

73 'UN Child Rights Committee publishes findings on Argentina, Armenia, Bahrain, Israel, Mexico, and Turkmenistan', *OHCHR*, 19 september 2024.

74 'UN Child Rights Committee publishes findings on Argentina, Armenia, Bahrain, Israel, Mexico, and Turkmenistan', *OHCHR*, 19 september 2024.

van kinderen, om alle Palestijnse kinderen die willekeurig worden vastgehouden vrij te laten en het gebruik van marteling en mishandeling tegen hen in juridische procedures af te schaffen.<sup>75</sup>

Op 10 oktober 2024 besloot het Kinderrechtencomité, in samenwerking met het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, dat Finland de rechten van de inheemse Sámi heeft geschonden, door vergunningen voor de exploitatie van mineralen op hun grondgebied te verlenen zonder een vooraf vastgestelde beoordeling of een adequaat inspraakproces.<sup>76</sup> Drie klachten waren ingediend door kinderen van de gemeenschap Kova-Labba Siida Sámi, die betrekking hadden op mijnbouwprojecten op hun grondgebied. Het Kinderrechtencomité bracht in herinnering dat (inheemse) kinderen in het bijzonder centraal moeten staan in een dergelijk proces, waarin vanaf het begin met hen rekening wordt gehouden.<sup>77</sup> Het Comité oordeelde dat de goedkeuring van de exploitatievergunningen zonder een dergelijk proces het recht schendt van de kinderen om te genieten van hun eigen cultuur en resulteert in discriminatie van inheemse kinderen.<sup>78</sup>

### Comité voor economische, sociale en culturele rechten

Tijdens zijn 76<sup>e</sup> zitting nam het Comité voor economische, sociale en culturele rechten slotopmerkingen aan over Albanië, Cyprus, Honduras, IJsland, Kirgizië, Malawi en Polen.<sup>79</sup> Hieronder volgt een kort overzicht van de belangrijkste kwesties, thema's en bevindingen met betrekking tot elk land. Ten aanzien van IJsland, onderzocht en commentarieerde het Comité de recente instroom van immigranten en hoe immigranten geïntegreerd werden in de samenleving.<sup>80</sup> Over Polen besprak het Comité institutionele obstakels voor de toegang tot abortus. Betreffende Honduras sprak het over de bedreigingen van kleinschalige vissers en lage schoolinschrijvingspercentages.<sup>81</sup> Het Comité besprak verder bruidsontvoeringen en gedwongen huwelijken in Kirgizië, en ook arbeidsomstandigheden en de lage scholing van Roma- en Egyptische kinderen in Albanië.<sup>82</sup> Tot slot besprak het Comité vluchtelingenzaken en de erkenning van diploma's voor Turkse Cyprioten bij de beoordeling van Cyprus, en de hoge overheidsschuld en armoede in

75 'UN Child Rights Committee publishes findings on Argentina, Armenia, Bahrain, Israel, Mexico, and Turkmenistan', *OHCHR*, 19 september 2024.

76 *CRC/C/97/D/172/2022*, 10 oktober 2024 (*M. E. V., S. E. V. en B. I. V./Finland*).

77 'Finland must respect the rights of Sámi Indigenous people to traditional lands: UN Committees find', *OHCHR* 10 oktober 2024; *CRC/C/97/D/172/2022*, 10 oktober 2024 (*M. E. V., S. E. V. en B. I. V./Finland*).

78 'Finland must respect the rights of Sámi Indigenous people to traditional lands: UN Committees find', *OHCHR* 10 oktober 2024; *CRC/C/97/D/172/2022*, 10 oktober 2024 (*M. E. V., S. E. V. en B. I. V./Finland*).

79 'Committee on Economic, Social and Cultural Rights Concludes Seventy-Sixth Session after Adopting Concluding Observations on Reports of Albania, Cyprus, Honduras, Iceland, Kyrgyzstan, Malawi and Poland', *CESCR* 27 september 2024.

80 'Committee on Economic, Social and Cultural Rights Concludes Seventy-Sixth Session after Adopting Concluding Observations on Reports of Albania, Cyprus, Honduras, Iceland, Kyrgyzstan, Malawi and Poland', *CESCR* 27 september 2024.

81 'Committee on Economic, Social and Cultural Rights Concludes Seventy-Sixth Session after Adopting Concluding Observations on Reports of Albania, Cyprus, Honduras, Iceland, Kyrgyzstan, Malawi and Poland', *CESCR* 27 september 2024.

82 'Committee on Economic, Social and Cultural Rights Concludes Seventy-Sixth Session after Adopting Concluding Observations on Reports of Albania, Cyprus, Honduras, Iceland, Kyrgyzstan, Malawi and Poland', *CESCR* 27 september 2024.

Malawi.<sup>83</sup> Na de zitting oordeelde het Comité (net zoals het VN-Comité voor de Rechten van het Kind) dat Finland de rechten van de inheemse Sámi op cultuur en land heeft geschonden door vergunningen voor de exploratie van mineralen op hun grondgebied te verlenen zonder effectbeoordeling of adequaat inspraakproces.<sup>84</sup>

### Het Comité tegen foltering en het Subcomité voor de preventie van foltering (SPT)

Het Comité tegen foltering hield zijn 81<sup>e</sup> zitting van 28 oktober tot en met 22 november en publiceerde bevindingen over Kameroen, Jordanië, Koeweit, Mongolië, Namibië en Thailand.<sup>85</sup> Hieronder volgt een kort overzicht van de belangrijkste kwesties, thema's en bevindingen met betrekking tot elk land. Ten eerste werd er inzake Kameroen gewezen op meerdere schendingen van het Verdrag tegen foltering door middel van geweld door veiligheidstroepen en gewapende groepen, en waren er gevallen van misbruik tegen mensenrechtenverdedigers, maatschappelijke organisaties, journalisten, politieke tegenstanders en vreedzame demonstranten.<sup>86</sup> Ten tweede stelde het Comité in Jordanië kwesties aan de orde met betrekking tot de toegang tot rechtsbijstand en wetgeving inzake cybercriminaliteit die grenst aan censuur. Ten derde wees het Comité in Koeweit op misbruik en dwangarbeid en uitbuiting van migrantenarbeiders onder het Kafalah-systeem en vermeende marteling van gedetineerden.<sup>87</sup> Ten vierde oordeelde het Comité dat Mongolië om de verplichtingen van het verdrag na te komen het wetsontwerp over onderzoek naar foltering en mishandeling nog volledig ten uitvoer moest brengen en wees het Comité ook op mogelijke problemen met de wet, waaronder een gebrek aan doeltreffendheid en mogelijke belangenconflicten.<sup>88</sup> Ten vijfde benadrukte het Comité dat er in Namibië serieuze problemen zijn met overvolle en beschadigde cellen, en benoemde het gebrek aan vooruitgang in het codificeren van foltering als een strafbaar feit.<sup>89</sup> Tot slot constateerde het Comité in Thailand talrijke tekortkomingen in de wetgeving tegen marteling en gedwongen verdwijning uit 2022. In 2024 ontstond er nog meer bezorgdheid over de voortgezette verdwijningen van politieke

83 'Committee on Economic, Social and Cultural Rights Concludes Seventy-Sixth Session after Adopting Concluding Observations on Reports of Albania, Cyprus, Honduras, Iceland, Kyrgyzstan, Malawi and Poland', *CESCR* 27 september 2024.

84 'Finland must respect the rights of Sámi Indigenous people to traditional lands: UN Committees find', *CESCR* 10 oktober 2024.

85 'UN Committee against Torture publishes findings on Cameroon, Jordan, Kuwait, Mongolia, Namibia and Thailand', *CAT* 22 november 2024; 'Committee against Torture Concludes Eighty-First Session after Adopting Concluding Observations on Reports of Cameroon, Jordan, Kuwait, Mongolia, Namibia and Thailand', *CAT* 22 november 2024.

86 'UN Committee against Torture publishes findings on Cameroon, Jordan, Kuwait, Mongolia, Namibia and Thailand', *CAT* 22 november 2024; 'Committee against Torture Concludes Eighty-First Session after Adopting Concluding Observations on Reports of Cameroon, Jordan, Kuwait, Mongolia, Namibia and Thailand', *CAT* 22 november 2024.

87 'UN Committee against Torture publishes findings on Cameroon, Jordan, Kuwait, Mongolia, Namibia and Thailand', *CAT* 22 november 2024; 'Committee against Torture Concludes Eighty-First Session after Adopting Concluding Observations on Reports of Cameroon, Jordan, Kuwait, Mongolia, Namibia and Thailand', *CAT* 22 november 2024.

88 'UN Committee against Torture publishes findings on Cameroon, Jordan, Kuwait, Mongolia, Namibia and Thailand', *CAT* 22 november 2024; 'Committee against Torture Concludes Eighty-First Session after Adopting Concluding Observations on Reports of Cameroon, Jordan, Kuwait, Mongolia, Namibia and Thailand', *CAT* 22 november 2024.

89 'UN Committee against Torture publishes findings on Cameroon, Jordan, Kuwait, Mongolia, Namibia and Thailand', *CAT* 22 november 2024; 'Committee against Torture Concludes Eighty-First Session after Adopting Concluding Observations on Reports of Cameroon, Jordan, Kuwait, Mongolia, Namibia and Thailand', *CAT* 22 november 2024.

activisten.<sup>90</sup> Voor wat betreft algemene thema's richtte het Comité zich op voortdurende foltering en mishandeling door autoriteiten en gewapende groepen, langdurige of willekeurige detentie, gebrek aan onafhankelijk toezicht op foltering, politieke onderdrukking, en uitbuiting van migranten.

Het VN-Subcomité inzake de voorkoming van foltering heeft Nigeria bezocht en heeft zijn bevindingen gepubliceerd.<sup>91</sup> Ten eerste betreurt de delegatie het gebrek aan medewerking van de Nigeriaanse autoriteiten voor en tijdens het bezoek, waarbij zij werd geconfronteerd met vijandigheid van de overheid. De delegatie stelde vast dat Nigeria in de afgelopen tien jaar nog steeds geen functionerende nationale mechanismen ter voorkoming van foltering heeft opgezet en dat de situatie in de meeste detentiecentra erbarmelijk is.<sup>92</sup> Ze eindigde haar rapport door te benadrukken dat 'foltering en mishandeling niet serieus genomen worden door de Verdragspartij, en de gruwelijke situatie die [is] gedocumenteerd [...], geeft hiervan blijk'.<sup>93</sup> Het SPT bracht een bezoek aan Griekenland en benadrukte dat, hoewel Griekenland vooruitgang had geboekt in het verbeteren van de omstandigheden van de bevolking en het voorkomen van foltering en mishandeling, de regering nog meer inspanningen moet leveren om de functionele onafhankelijkheid van haar preventiemechanismen te garanderen in vergelijking met de overheid en te versterken.<sup>94</sup> Verder werd benadrukt dat gedetineerden beter beschermd moeten worden tegen mogelijke foltering.<sup>95</sup> Tot slot is het Subcomité begonnen met zijn landenbezoeken aan Bolivia en de Democratische Republiek Congo.<sup>96</sup> Het Subcomité heeft aangekondigd dat het van plan is een bezoek te brengen aan Mozambique, Nieuw-Zeeland, Peru, Servië, Afghanistan, Burundi, Frankrijk en Mexico in 2025.<sup>97</sup>

90 'UN Committee against Torture publishes findings on Cameroon, Jordan, Kuwait, Mongolia, Namibia and Thailand', *CAT* 22 november 2024; 'Committee against Torture Concludes Eighty-First Session after Adopting Concluding Observations on Reports of Cameroon, Jordan, Kuwait, Mongolia, Namibia and Thailand', *CAT* 22 november 2024.

91 'Nigeria: Urgent measures needed to end torture and ill-treatment, say experts', *SPT* 23 september 2024.

92 'Nigeria: Urgent measures needed to end torture and ill-treatment, say experts', *SPT* 23 september 2024.

93 'Nigeria: Urgent measures needed to end torture and ill-treatment, say experts', *SPT* 23 september 2024.

94 'Greece needs to strengthen effective torture prevention measures, UN torture prevention body finds', *SPT* 21 oktober 2024.

95 'Greece needs to strengthen effective torture prevention measures, UN torture prevention body finds', *SPT* 21 oktober 2024.

96 'Greece needs to strengthen effective torture prevention measures, UN torture prevention body finds', *SPT* 21 oktober 2024.

97 'UN torture prevention body confirms 2025 visit plan amid escalating global threats and conflicts', *SPT* 29 november 2024.

## MYJ/MERING: ROND EEN VIJFTIGSTE VERJAARDAG Het NJCM en de ICJ

Egbert Myjer \*

**Samenvatting** | Oud EHRM-rechter Egbert Myjer myj/mert over hoe indertijd het nog maar net opgerichte NJCM, ondanks zijn jongehonden-imago, de nationale sectie werd van de ICJ, en hoe de banden nadien stevig bleven.

DOI | 10.54194/NTM.22101

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

‘Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) is in 1974 opgericht als de Nederlandse sectie van de *International Commission of Jurists* (ICJ).’

Dat is de eerste regel onder het kopje ‘Over het NJCM’ op de website van het NJCM.<sup>1</sup> Het eerste stukje van die zin klopt helemaal. Het NJCM bestaat dit jaar vijftig jaar. Aan dat tiende lustrum zal ook in het NTM nog veel aandacht worden besteed. Het tweede deel van die zin behoeft wat nuance. In de vergadering van 13 maart 1976 heeft het *Executive Committee* van de ICJ het NJCM officieel erkend als nationale sectie van de ICJ.

Eerst even over het ICJ. De website van het ICJ<sup>2</sup> biedt een mooi overzicht van de geschiedenis van deze mensenrechtelijke ngo:

‘Since 1952 the ICJ has performed a unique and prominent role as a nongovernmental organization (NGO) defending human rights and the rule of law worldwide.

The ICJ’s peerless reputation rests on these pillars:

1. 60 eminent judges and lawyers – from all parts of the world and all legal systems – with unparalleled knowledge of the law and human rights;
2. Cooperating with governments committed to improving their human rights performance;
3. Effective balance of diplomacy, constructive criticism, capacity building, and if necessary, ‘naming and shaming’;
4. Unmatched direct access to national judiciaries implementing international standards and improved legislation impacting millions;
5. Guiding, training and protecting judges and lawyers worldwide to uphold and implement these standards;
6. Working for access to justice for victims, survivors and human rights defenders, in particular from marginalized communities;
7. Following a strict result based management in performance of its projects’

■ 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 [www.njcm.nl](http://www.njcm.nl)

2 [www.icj.org](http://www.icj.org).

Ligt de focus aanvankelijk vooral op koude oorlog-zorgen in verband met schendingen van mensenrechten in de Sovjet-Unie, later wordt dat verlegd naar een wereldwijde zorg voor mensenrechtenschendingen, zoals in verband met de Apartheid in Zuid-Afrika. In het geschiedenisoverzicht valt te lezen dat tot eerste secretaris-generaal werd gekozen de Nederlander A.J.M. van Dal. De jonge ngo wordt officieel gevestigd in Den Haag en verhuist later, in 1958, naar Genève. Dat was in die tijd, waarin Den Haag nog geen *'legal capital'* was, nuttig in verband met VN-vestigingen in Genève. Ik kopieer nog even verder:

'Commencing in 1970, the twenty-year tenure of Niall MacDermot (*als SG, EM*) witnessed the transformation of the ICJ into an organization that championed the Rule of Law and the legal protection of human rights. MacDermot channeled the energies of the ICJ into an organization that marshaled a wide spectrum of tools and strategies to advance these objectives. These included the elaboration of authoritative conceptual studies; work on international standard setting; advocacy at the UN and other bodies for international responses to grave human rights crises; country reports and trial observations; and efforts to develop the capacity of lawyers at the national level to defend human rights.

During this period, the ICJ made significant contributions to a developing body of international law including the UN Convention on the Rights of the Child, and the Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment. In 1980, Niall MacDermot first proposed a United Nations convention on enforced disappearances, which later came to fruition through ICJ efforts.'

In de tijd dat het NJCM wordt opgericht bestaan er al een aantal nationale secties van de ICJ. Ook in Nederland bestond er zo een sectie, het Genootschap voor de Rechtsstaat. Begin 1975 beginnen er vanuit het NJCM gesprekken met de eerder genoemde mr. Van Dal, met de secretaris-generaal Niall MacDermot en met de voorzitter van het Genootschap voor de Rechtsstaat, mr. N.J.C.M. Kappeijne van de Copello. Het ligt in de rede dat de overeenkomst van de voorletters van die voorzitter met de afkorting van het NJCM daarbij aan de orde zijn geweest. Met het Genootschap wordt afgesproken dat zijn laatste activiteit als ICJ-sectie zal bestaan uit de organisatie van een congres in Amsterdam over 'rel- en terreurbestrijding' op 25 en 26 september 1975. Daarna zullen de jonge juristen van het NJCM het stokje overnemen. Het NJCM is op dat congres aanwezig met een vijfkoppige afvaardiging, onder wie Hans Thoolen en Uw Myjmeraar. Met Niall MacDermot wordt de afspraak gemaakt dat het *Executive Committee* van de ICJ in maart 1976 het 'overnemen' van het sectieschap zal behandelen.

Het eerste College van Advies van het NJCM komt op 16 september 1976 bijeen. Voorzitter is prof. mr. Paul Kapteijn, op dat moment tevens Nederlands lid van de ICJ (nadien erelid ICJ), leden zijn de mrs. Theo van Boven (nadien erelid ICJ), Evert Alkema en J.H. Smeets.

Het NJCM zelf probeert voor zich woorden als bestuur en voorzitter te vermijden. Dat past in de actie-sfeer van de tijd. Er is een kerngroep, er is een algemeen secretaris. Er komt een NJCM-bulletin. Op de eerste algemene ledenvergadering van het NJCM, op 21 mei 1977, in het Eysingahuis te Leiden, is de algemeen secretaris (mede)oprichter Hans Thoolen. De vergadering wordt geleid door de voorzitter van het College van Advies, Paul Kapteijn. En als belangrijk spreker is daar de secretaris-generaal van de ICJ, Niall MacDermot. Hij spreekt over *The Lawyers Calling; Implementation of the Law of Human Rights. Some views of ICJ*. Hij feliciteert het NJCM met de snelle groei: 'U vormt nu al een van de meest actieve en representatieve nationale secties van de ICJ. Uw positie is vergelijkbaar met de al lang functionerende Britse organisatie Justice die in Engeland groot aanzien en invloed heeft.' Kranten als NRC (28 mei 1977) en de Volkskrant (4 juni 1977) berichten nadien over ICJ, MacDermot en het NJCM.



Vanaf het moment dat het NJCM de nationale sectie is geworden van het ICJ, bezoeken leden van de kerngroep ook vergaderingen van andere nationale secties van de ICJ. In juli 1976 is Dick Seip gast bij de Franse sectie, een jaar later, in juli 1977, ben ik met Simon Stolwijk te gast bij de Britse sectie *Justice* en in september bezoeken Eddy van de Beek, Jan Nijenhof, Karel de Vey Mestdagh en de nieuwe algemeen secretaris van het NJCM, Mark Biesheuvel, de conferentie georganiseerd door de Duitse sectie. En telkens valt op: de vertegenwoordigers van het NJCM zijn jonge juridische honden vergeleken met de mensen die lid zijn van een van de andere nationale secties. Soms worden NJCM-delegatieleden aangezien voor journalisten. Met betrekking tot de Duitse conferentie wordt na afloop door de NJCM-delegatie gerapporteerd:

‘Al gauw werd duidelijk dat de Duitse sectie een totaal anders gearde vereniging is dan het NJCM. Het aanwezige gezelschap bestond merendeel uit oudere juristen, die hoge functies vervullen of vervuld hebben in het bestuur van “Bund” of “Lander”, in de rechtspraak of op het openbaar ministerie. De toelating lijkt in hoge mate afhankelijk te zijn van ballotage van zittende leden.’

Mark Biesheuvel wordt op die eerste algemene vergadering van 21 mei 1977 de nieuwe algemeen secretaris van het NJCM. Oprichter Hans Thoolen heeft dan het aanbod aangenomen om *executive secretary* te worden op het hoofdkwartier van de ICJ bij Nial MacDermot. Later geeft Hans Thoolen leiding aan het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten en is daarmee de eerste in een illustre rijtje: Manfred Nowak, Peter Baehr, Cees Flinterman, Jenny Goldschmidt en Antoine Buyse.

Cees Flinterman en Jenny Goldschmidt behoren ook tot de NJCM’ers en kerngroepleden van het eerste uur. Ook Jenny Goldschmidt werd lid van de ICJ en is nu een van de in totaal 33 ereleden van deze ngo. En Uw Myjmetaar mag sinds 2013 dat ICJ-lidmaatschap vervullen. Toegegeven, niet meer als een van de jonge honden van vijftig jaar geleden.

## VERSLAG LUSTRUM NJCM

### ‘Mensenrechten in de 21e eeuw: uitdagingen en de rol van belangenorganisaties’

DOI | 10.54194/NTM.22102

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

De onderstaande verslagen zijn opgenomen in de volgorde overeenkomstig met het programma van de dag.

#### 1 Keynote speech

Wim Geerts, Mensenrechtenambassadeur

Goedemorgen allemaal! Dank je wel Veronika voor je vriendelijke woorden. En dank voor de gelegenheid hier vandaag te spreken. Allereerst wil ik u allen hartelijk feliciteren met het vijftigjarig jubileum van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten. Een moment om bij stil te staan en te vieren, en om vooruit te kijken. Om onszelf de vraag te stellen hoe we mensenrechten vanuit onze verschillende rollen nog beter kunnen beschermen en bevorderen, en hoe we dit kunnen blijven doen, nu steeds meer donkere wolken zich samentrekken boven het internationaal-politieke landschap.

#### *De staat van de mensenrechten – in cijfers*

Om maar op zijn Nederlands met de deur in huis te vallen: met de mensenrechten is het slecht gesteld. De toon wordt gezet door de machtspolitieke bedreiging van de internationale rechtsorde. Met de illegale invasie van Oekraïne door Rusland heeft Poetin ons continent teruggeslingerd naar een tijd van oorlog. Naar een tijd waarin niet het recht, maar het recht van de sterkste prevaleert.

Hier een paar cijfers die deze trend illustreren:

- Tachtig procent van de wereldbevolking woont in landen waar fundamentele vrijheden en mensenrechten worden beperkt.
- 2023 was het achttiende jaar op rij waarin burgerrechten wereldwijd terrein verloren.
- Vorig jaar werden in 52 landen burgerlijke en politieke rechten verder ingeperkt.
- In 2023 leefden minder mensen in een democratische rechtsstaat dan in 1985.
- Er zijn 117 miljoen gedwongen ontheemden: mensen die huis en haard hebben moeten verlaten vanwege oorlog, conflict, instabiliteit of vervolging. Dit aantal is grofweg verdrievoudigd sinds begin deze eeuw.

Deze cijfers liegen er niet om.

*Mensenrechtenschendingen wereldwijd – voorbeelden voorbij de cijfers*

Tegelijkertijd zijn cijfers een zeer beperkte manier om menselijk leed te vangen. Cijfers tonen niet wat het betekent voor vrouwen in Afghanistan om zowel figuurlijk als, sinds kort letterlijk, hun stem niet te mogen laten horen in de publieke ruimte. Cijfers vangen niet de schaal van het menselijk leed in Gaza, Libanon, en Israël, waar het aantal burgerslachtoffers dagelijks toeneemt sinds de spiraal van dodelijk geweld een jaar geleden werd aangewakkerd. Cijfers hebben weinig waarde voor mensenrechtenverdedigers en journalisten die verdwijnen, in martelkamers belanden of zonder eerlijk proces in een gevangenis terechtkomen. Voor mensen die vechten voor vrijheid, zelfbeschikking, mensenrechten en de rechtsstaat. Mensen als Aleksej Navalny, Mahsa Amini, en Cao Shunli. Namen die we niet zullen vergeten. Omdat zij de ultieme prijs betaalden.

Cijfers vangen ook niet het verdriet en de eenzaamheid die LHBTIQ+ jongeren wereldwijd voelen, omdat ze in haatcampagnes te horen krijgen dat ze er niet mogen zijn. Hoe het voelt om gepest of vervolgd te worden, louter en alleen om wie je bent, hoe je je kleedt, of van wie je houdt. Hoe haat doordringt in de haarvaten van de samenleving en als een wildvuur over de wereld trekt, en vaak gepaard gaat met wetgeving die zich richt tegen minderheden. In Oeganda, Ghana en Irak, en dichterbij huis in Hongarije, Bulgarije en Georgië.

*Aanval op mensenrechten- en belangenorganisaties*

Deze haat keert zich ook steeds meer tegen maatschappelijke organisaties en democratische instituties zélf. Zij worden steeds vaker afgeschilderd als vijanden van het volk, of instrumenten van een kwaadaardige elite. Steeds vaker zijn mensenrechtenverdedigers, journalisten en experts zelf het doelwit van ondermijnende krachten. Enkel en alleen omdat ze onafhankelijk advies geven, zaken agenderen, dingen kritisch in perspectief plaatsen.

*Wat doet Nederland?*

Dat zijn dan ook groepen die Nederland ondersteunt, via onze programma's en mensenrechten-diplomatie. Om verandering van binnenuit, waar dat kan, te ondersteunen. Via het Mensenrechtenfonds uit Den Haag en onze ambassades, waarmee we organisaties steunen die werken aan persvrijheid, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van religie en levensovertuiging, gelijke rechten voor vrouwen en meisjes, en gelijke rechten voor LHBTIQ+ personen. Hierop hebben we decennialange expertise, en kunnen we onze invloed aanwenden om resultaten te behalen. En ook op het tegengaan van straffeloosheid heeft Nederland recht van spreken. Als gastland van hoven als het Internationaal Strafhof en het Internationaal Gerechtshof. Met creatieve oplossingen proberen we gerechtigheid te krijgen voor slachtoffers van internationale misdrijven.

Zo heeft Nederland samen met Canada Syrië aansprakelijk gesteld voor foltering, en samen met Duitsland, Canada en Australië Afghanistan voor schending van het Vrouwenverdrag. Jaarlijks reikt Nederland de Mensenrechtentulp uit aan een moedige mensenrechtenverdediger, waarmee capaciteitsopbouw en een geldbedrag gepaard gaan. Sinds een aantal jaar worden deze prijzen ook op lokaal niveau door onze ambassades uitgereikt.

Onze ambassades ondersteunen mensenrechtenverdedigers. Bijvoorbeeld door rechtszaken bij te wonen, zodat het gastland weet dat de internationale gemeenschap meekijkt. En in bilaterale

dialogen kaarten we mensenrechten aan. Dat doe ik bijvoorbeeld tijdens mijn landenbezoeken, na eerst met het lokaal maatschappelijk middenveld gesproken te hebben. Zo neem ik hun perspectief en boodschappen mee richting de autoriteiten, waar ze zelf niet altijd toegang toe hebben.

#### *Het eerlijke verhaal met betrekking tot bezuinigingen*

Die diplomatieke steun blijven we bieden. Maar op financieel gebied zal er wel het nodige veranderen. Door bezuinigingen zullen we nog kritischer moeten kijken naar waar we onze instrumenten inzetten, want we hebben te maken hebben met een bezuinigingsoopdracht én een taakstelling. Dat betekent dat er pijnlijke keuzes gemaakt moeten worden. We zullen het met minder mensen en minder middelen moeten gaan doen. We staan in contact met partners en gelijkgezinde landen over de koers die Nederland vaart, zodat die keuzes niet als een donderslag bij heldere hemel komen en ingebed worden in een bredere strategie. Nederland zal keuzes maken in samenspraak met partners en zo hopelijk de pijn kunnen verzachten.

#### *Misinformatie en desinformatie / AI*

Onze inzet blijft essentieel. Met de opkomst van nieuwe technologieën, zoals kunstmatige intelligentie, komen er alleen maar meer uitdagingen op ons pad. We zien, óók in ons land, toenemende vijandigheid tegen belangenorganisaties en ambtsdragers die zich inzetten voor mensenrechten. Ook in ons land vervagen normen, door groeiende polarisatie, ongelijkheid en desinformatie op het internet. Kijk naar de bedreigingen van Nederlandse politici, de aanval op het COC-kantoor in Eindhoven, de toegenomen meldingen van discriminatie tegen moslims en LHBTIQ+-ers, en toegenomen antisemitisme. We kunnen deze signalen uit onze eigen samenleving en de ontwikkelingen wereldwijd niet los van elkaar zien.

Neem de opkomst van generatieve AI, waarmee iedereen in een mum van tijd nepbeelden kan produceren en verspreiden. Dit knaagt aan het vertrouwen van burgers in de overheid, en van mensen onderling.

Desinformatie heeft bijgedragen aan de giftige sfeer rond de huidige en vorige Amerikaanse presidentsverkiezingen en de diepe polarisatie in dat land verder verscherpt. Desinformatie heeft een rol gespeeld in het Brexit-referendum en bijgedragen aan het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Uni. Desinformatie en de verspreiding van haat online zijn ten diepste een mensenrechtenzaak. We mogen deze schuivende normen niet normaal gaan vinden. Online haat vertaalt zich vaak in offline gedrag. De donkerste dagen van de geschiedenis tonen aan wat er kan gebeuren als minderheden uitgesloten worden, instituties uitgehold, en de rechtsstaat ondermijnd.

#### *Repressie online – link naar China ervaringen*

Om een herhaling van donkere verledens te voorkomen moeten we die instituties – en het open publieke debat – beschermen. Maar steeds meer landen ontzeggen hun burgers juist de toegang tot vrije en betrouwbare informatie, zowel online als offline. In landen zoals Rusland is bijvoorbeeld geen onafhankelijk nieuws meer te vinden. Of Iran, waar met technologie geautomatiseerd de hijab-wet wordt gehandhaafd. En China, waar technologische surveillance geperfectioneerd

lijkt. Van 2019 tot vorige zomer was ik ambassadeur van Nederland in China, dat was een goede voorbereiding op mijn functie als mensenrechtenambassadeur. Ik heb als Nederlands ambassadeur in China van binnenuit ervaren hoe het is om een samenleving te hebben waar mensen niet kunnen zijn wie ze zijn, niet kunnen zeggen wat ze willen en 24/7 in de gaten worden gehouden.

*Link naar multilaterale speelveld/internationale rechtsorde*

Ook hier geldt: dit blijft niet in hun binnenlanden. Wat in Beijing en Moskou wordt besloten, heeft impact op de internationale rechtsorde. Landen als Rusland en China is er veel aan gelegen om de regels daarvan te herschrijven, en ze moedigen andere landen aan hetzelfde te doen. Steeds meer landen keren zich af van multilaterale samenwerking en de implementatie van mensenrechtenverdragen. Die erosie is niet in ons belang. Want een wereld die zich afkeert van afspraken, mensenrechten en samenwerking, is een wereld die zich beweegt richting het recht van de sterkste.

*Niet alles is doom en gloom*

Tot dusver heb ik een behoorlijk zwartgallig verhaal afgestoken. Dat is helaas ook nodig, want de mensenrechten, democratische rechtsstaat en internationale rechtsorde verkeren wereldwijd in zwaar weer. Tegelijkertijd schijnen er gelukkig ook zonnestralen. Er wordt wel degelijk ook vooruitgang geboekt op mensenrechten.

Pas vijftig jaar geleden de-classificeerde de Wereldgezondheidsorganisatie homoseksualiteit als ziekte. Vandaag de dag mogen paren van hetzelfde geslacht in 36 landen trouwen. Het aantal landen waar homoseksualiteit strafbaar is, neemt elk jaar af. En vrouwen kunnen in aanzienlijk meer landen deelnemen aan de arbeidsmarkt dan in het jaar waarin uw organisatie werd opgericht.

Hoewel het ICC op dit moment zwaar onder druk staat, blijft het aantal verdragspartijen toenemen. Begin dit jaar is Armenië toegetreden en naar verwachting zal Oekraïne het Statuut van Rome op korte termijn ratificeren. Sinds de inwerkingtreding van dat Statuut in 2002 is het aantal verdragspartijen meer dan verdubbeld: van zestig naar 124.

En het is ook nog steeds mogelijk om samen tot nieuwe internationale afspraken te komen. Enkele weken terug kwamen wereldleiders bij de VN in New York bijeen en tekenden het *Pact for the Future*, een belangrijke overeenkomst waarmee we gezamenlijk toewerken naar een duurzamere wereld. Het is een kleine stap, maar het is een stap. En de lange mars van vooruitgang bestaat uit heel veel van dit soort kleine stappen.

Hoe verder we uitzoomen, hoe duidelijker het wordt dat de mensheid er wel degelijk op vooruit gaat. Dus laten we vooral ook oog houden voor die langzame maar gestage lijn omhoog. De geschiedenis heeft een lange adem. En juristen, dat weet u als geen ander, hebben dat gelukkig ook.

*Van uitdagingen naar oplossingen*

Wij hebben wel degelijk een positieve rol te spelen. Vooral op drie gebieden waar Nederland en Nederlandse belangenorganisaties sterk in zijn.

Ten eerste in het bouwen van allianties en bruggen. In de multilaterale arena, tussen experts, tussen de overheid, maatschappelijke organisaties en de samenleving. In veel landen durven ze alleen maar te dromen van hoe wij de mensenrechtendialoog tussen maatschappelijk middenveld en de overheid hebben georganiseerd, bijvoorbeeld via het Breed Mensenrechtenoverleg. Blijf elkaar dus opzoeken. Want samenwerking is onze kracht – juist als het moeilijk wordt.

Ten tweede in het aankaarten van schendingen via het internationaal recht. Ik ben onder de indruk van de expertise en creativiteit van Nederlandse juristen, onderhandelaars en diplomaten om onrecht op de internationale agenda te houden. Of het nou gaat om het tegengaan van straffeloosheid in Oekraïne, waar Nederland op verzoek van Oekraïne een voortrekkersrol speelt op punt zeven van president Zelensky's tienpuntenplan voor vrede, of om het verbeteren van onderzoek naar en vervolging van conflict-gerelateerd seksueel geweld. Blijf die slimme manieren gebruiken om mensenrechten te agenderen, en blijf die ideeën delen.

Ten derde is Nederland sterk in het delen van kennis. Nederlandse belangenorganisaties hebben decennialange ervaring, expertise en netwerken opgebouwd. Capaciteiten die we kunnen delen met organisaties wereldwijd, die in een andere fase van deze ontwikkeling zijn. Bijvoorbeeld door technische uitwisseling en bezoekersprogramma's tussen nationale mensenrechtenorganen. Waarmee we van elkaar leren en ook wij nieuwe perspectieven op lokale implementatie van mensenrechten krijgen.

Ik rond af. En dat doe ik hier in Leiden, waar de hoogleraar Cornelis van Vollenhoven ruim een eeuw geleden al schreef dat Nederland een roeping had de internationale rechtsorde te bevorderen. Die roeping is verankerd in onze Grondwet. Daar mogen we trots op zijn. Ik ben ook trots namens Nederland de Mensenrechtenambassadeur te zijn. Maar eigenlijk is dat geen unieke functie. Want iedereen die hier aanwezig is, is een ambassadeur voor de mensenrechten. Door het werk dat u doet, door de verbinding die ook u maakt met het buitenland. Dus blijf die blik naar buiten houden. Juist in tijden waarin velen de blik naar binnen keren is dit extra belangrijk. Blijf het belang van mensenrechten delen met uw omgeving. Niet alleen met gelijkgezinden, de *usual suspects*. Juist ook met mensen die daar verder vanaf staan. Voer dat ongemakkelijke gesprek, in begrijpelijke taal, met oog voor het standpunt van een ander. Als we dat blijven doen, vertrouw ik erop dat we samen deze storm doorstaan, en dat mensenrechten ook in de rest van de 21<sup>e</sup> eeuw onmisbaar zullen blijven voor het bevorderen van veiligheid, stabiliteit, welvaart en welzijn. Dank u wel.

## 2 Eerste ronde sessies

### 2.1 Sessie A: De 'activistische' rechter in klimaatzaken in Nederland en Europa

*Georganiseerd door: NJCM-Werkgroepen Europees Recht en Verdragsrapportages*  
*Panelleden: Egbert Myjer, Antoine Buyse, Floris Tan*

De NJCM-werkgroepen Verdragsreportages en Europees recht organiseerden een seminar met de titel 'De 'activistische' rechter in klimaatzaken in Nederland en Europa'. Aanleiding hiervoor was dat rechters in Nederland en Europa steeds nadrukkelijker worden gevraagd om beleid van overheden te corrigeren en soms te beïnvloeden. Dit is duidelijk zichtbaar in zaken over klimaatverandering, zoals het arrest van de Hoge Raad in de *Urgenda*-zaak of het recente

*Klimaseniorinnen*-arrest van het EHRM. Op grond van internationale klimaatafspraken legden rechters overheden op om hun beleid aan te passen op grond van dreigende schendingen van onder andere artikelen 2 of 8 van het EVRM. In dit verband speelt, vooral in civiele zaken zoals de *Urgenda*-zaak, mede een rol dat overheden de internationale klimaatafspraken en *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC)-rapporten volmondig erkennen, maar dat wetgeving en beleid onvoldoende blijkt om de gestelde doelen te behalen.

Het panel bestond uit drie sprekers, Egbert Myjer, mede-oprichter van het NJCM en oud-rechter van het EHRM; Antoine Buyse, hoogleraar rechten van de mens in multidisciplinair perspectief aan de Universiteit Utrecht, en Floris Tan, senior *legal associate* bij het *Climate Litigation Network*. Floris Tan belichtte het thema vanuit het perspectief van de eiser, Egbert Myjer belichtte het thema vanuit het perspectief van de rechter en Antoine Buyse schetste een overkoepelend rechtstatelijk perspectief. Moderator was Lianne Baars, lid van de werkgroep Verdragsreportages en promovendus aan de Universiteit Leiden op het thema *Climate Change before International Human Rights Courts and Bodies: Towards Procedural Justice*.

Aan bod kwam de vraag wat de klimaatzaken zeggen over de rol van de rechter. Het gaat immers om zaken waarin grote maatschappelijke belangen centraal staan en waar bestaande wetten en verdragen vaak geen klare antwoorden bieden. Voorts werd onderzocht hoeveel ruimte belangenorganisaties wordt geboden om naar de rechter te stappen en hoe terecht de kritiek is op de 'activistische' rechter als het gaat om het voorkomen van schadelijke klimaatverandering.

Betreffende de laatste vraag bestond consensus dat de rechters ook in klimaatzaken blijven binnen hun mandaat en hun rol. Egbert Myjer verwoordde dit treffend door te stellen dat rechters de staat enkel houden aan de beloftes die de staat eerder zelf plechtig heeft afgelegd in mensenrechten verdragen. Hij haalde daarbij de artikelen 19 en 49 van het EVRM aan, alsook de *Reykjavik Declaration* uit 2023 waarin de lidstaten erkenden dat meer inspanningen noodzakelijk zijn voor de bescherming van het klimaat. Betreffende de rol van belangenorganisaties werd duidelijk dat hier nog steeds drempels gelden. Het EHRM heeft bijvoorbeeld niet alle eisers ontvankelijk verklaard.

Floris Tan wees erop dat het 'klimaatbudget' steeds meer opraakt, maar het beleid achterblijft bij de beloftes en bij wat noodzakelijk is. Het is daarom logisch dat burgers zich tot de rechter wenden voor bescherming. Antoine Buyse lichtte toe dat kritiek op rechters van alle tijden is, maar dat de argumenten niet overtuigen. Rechters beslissen op grond van verplichtingen die lidstaten zelf zijn aangegaan en op grond van (zeer) breed erkende wetenschappelijke inzichten.

De focus lag op de klimaatzaken die werden voorgelegd aan het EHRM en de Nederlandse rechter, daarnaast kwamen ook de klimaatzaken voor het *International Tribunal for the Law of the Sea* aan bod.

## 2.2 Sessie B: Representatie van maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming van beleid en wetgeving over data-gedreven technologieën

*Georganiseerd door: NJCM-Werkgroep Mensenrechten & Technologie*  
*Gast expert: Judith Blijden*

Tijdens deze workshop zijn de volgende vragen aan de orde gekomen: Waarom is het van belang dat bij het ontwikkelen van beleid en wetgeving op dit gebied de juiste partijen worden betrok-

ken? Kunnen we deze partijen identificeren? In hoeverre gebeurt dit? Waarom niet? Wat is nodig om de juiste representatie te realiseren? Welke rol wordt daarmee opgepakt?

Allereerst hebben we samen teruggeblikt op wat er de afgelopen jaren fout ging bij de inzet van data gedreven technologieën. We hebben gezien dat dit onder meer aan de orde was bij SyRI, de Toeslagenaffaire, Buitenlandse zaken en de visum toewijzingen en DUO. Wat daarbij sterk opvalt is dat het steeds bepaalde groepen zijn die geraakt worden door onjuiste toepassingen van de technologie.

Op de vraag waarom het keer op keer fout gaat identificeerden we een aantal vragen. Gaat het om: te weinig transparantie en te weinig uitlegbaarheid? Of omdat er te weinig impact assessments zijn? Of ligt het probleem bij *'Computer says no'*? Ligt het probleem misschien bij te veel focus op het inzetten van data gedreven technologieën voor sociale zekerheid, fraude en handhaving? Kan het ook zijn dat we valkuilen vooral bekijken vanuit een technisch probleem? En ten slotte: is er misschien gebrek aan de juiste representatie bij totstandkoming van beleid en wetgeving? We hebben dit laatste punt tijdens de workshop verder opgepakt. Dus: hoe zit het dan met de representatie?

Uit een onderzoek van het *European Center for Non-profit Law* (ECNL) blijkt dat maatschappelijke organisaties onvoldoende zijn betrokken bij de totstandkoming van het Nederlandse Strategisch Actieplan voor Artificiële Intelligentie (SAPAI). Het bestaande internetconsultatiemechanisme is niet gebruikt en volgens het ECNL is er ook niet proactief contact gezocht met maatschappelijke organisaties die de technische aspecten van AI misschien niet begrepen, maar wel expertise zouden kunnen leveren op het gebied van de impact die AI heeft op de mensenrechten. Dat er niet of onvoldoende naar maatschappelijke organisaties – die gemarginaliseerde of andere kwetsbare groepen vertegenwoordigen – is uitgereikt, vindt het ECNL bezwaarlijk omdat juist deze groepen de negatieve effecten van AI-systemen ondervinden. Uit het onderzoek blijkt verder dat de regering het een uitdaging vond om belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld te identificeren en aan tafel te brengen.

We zijn kort ingegaan op de opzet van de AI ACT waarna we ook signaleerden dat de implementatiefase het moment is om vanuit het mensenrechtenkader nog invloed uit te oefenen. Daarmee zijn een aantal belangrijke punten gemoeid. Denk aan: Voorkomen dat regels versoepelen, dat mazen in de wet vergroten en voorkomen dat de uiteindelijke effectiviteit van de wet wordt beperkt. Het is daarbij goed om te weten dat er ruimte is voor lidstaten om strengere regels toe te passen.

Vervolgens stelden we ter discussie dat representatie van maatschappelijke organisaties nog een belangrijke betekenis kan hebben voor mensenrechten, bijvoorbeeld dat verboden op de schadelijkste AI-systemen, zoals biometrische identificatie op afstand (RBI), strak worden getrokken. Daarnaast is het wellicht een optie dat uitzonderingen op het gebied van nationale veiligheid en migratie ter discussie worden gesteld.

Tot slot concludeerden we dat om tot de goede representatie te komen, een aantal elementen onmisbaar zijn, zoals: openheid en transparantie van besluitvormingsprocessen; participatieve mechanismen die toegankelijk en inclusief zijn voor gemarginaliseerde individuen en groepen; onbelemmerde en tijdige toegang tot informatie die proactief wordt verspreid; en voldoende financiële en personele middelen voor maatschappelijke organisaties om deel te nemen aan het proces van representatie.



### 2.3 Sessie C: Opvang van vreemdelingen in Nederland: uitdagingen, vooruitblik en reflectie op rol van belangenorganisaties

*Georganiseerd door: NJCM-Werkgroep Asiel & Migratie (voorheen Vreemdelingenrecht)*

*Spreekers: Corine Dijkstra, Sadhia Rafi, Karen Geertsema*

Op het vijftigjarige lustrum van het NJCM op 10 oktober 2024 vond het door de werkgroep Asiel- en Migratierecht georganiseerde rondetafelgesprek plaats. Het onderwerp van dit gesprek was de opvang van asielzoekers in Nederland. In de inspirerende locatie van het Wereldmuseum in Leiden reflecteerde werkgroepvoorzitter Thijs Toonen op de grote uitdagingen in de opvang van asielzoekers in Nederland de komende jaren, de rol van belangenorganisaties en succesvolle praktijkvoorbeelden. Hij ging in gesprek met Corine Dijkstra (bestuursadviseur bij het Centraal Opvang Asielzoekers (hierna: COA), Sadhia Rafi (Programmamanager Strategisch Procederen bij VluchtelingenWerk Nederland, hierna: VWN) en Karen Geertsema (universitair docent Rechtssociologie en Migratierecht bij Radboud Universiteit). In het aanpakken van mensenrechten-uitdagingen in de opvang spelen belangenorganisaties en ngo's een onmisbare rol door cruciale ondersteuning te bieden, zoals voedselvoorziening, onderdak en juridische bijstand. Ondanks deze inspanningen blijft de opvangcapaciteit ernstig tekortschieten met als gevolg het aanhoudende tekort aan opvangplekken en omstandigheden in opvangcentra die niet voldoen aan minimale mensenrechtennormen.

#### *Het COA*

Corine Dijkstra reflecteert op de grote uitdagingen waarmee de opvang van asielzoekers de komende jaren zal worden geconfronteerd. Ze identificeert drie pijlers: 1) Langdurig verblijf en het steeds drukker worden in tijdelijke opvanglocaties: Het verblijf in tijdelijke opvanglocaties duurt steeds langer, mede omdat een groot aantal statushouders niet kunnen doorstromen naar permanente huisvesting. Dat legt een enorme druk op de voorzieningen en leidt tot structurele problemen. 2) Politieke nadruk op veiligheid en repressie: De huidige politieke context legt de nadruk op veiligheid en dat resulteert in een focus op repressieve maatregelen. Dit roept de vraag op waar de grens van repressie ligt. 3) Het twee-statusstelsel: Dit stelsel, waarbij een groep asielzoekers subsidiaire bescherming krijgen terwijl de andere groep als vluchtelingen worden erkend, leidt tot een verschil in rechten tussen verschillende groepen statushouders. Het recht op gezinshereniging zou bijvoorbeeld worden beperkt tot erkende vluchtelingen, terwijl dat recht voor subsidiair beschermden (tijdelijk) wordt ontzegd.

Verder benadrukt Dijkstra de rol van het maatschappelijk middenveld in de opvang van asielzoekers. Ze wijst erop dat het van groot belang is om niet mee te gaan in politieke retoriek en terminologie, zoals 'kansarmen' en 'overlastgevend', die soms in rapporten en beleidsstukken worden gebruikt. Het maatschappelijk middenveld en het COA moeten consequent aangeven dat dergelijke termen onacceptabel zijn. Daarnaast benadrukt Dijkstra dat het COA een belangrijke verantwoordelijkheid heeft in het delen van uitvoeringsverantwoordelijkheden en het signaleren van knelpunten. Het is essentieel dat het COA tijdig aan de bel trekt bij de Tweede Kamer wanneer wetsvoorstellen en beleidsplannen negatieve effecten hebben op de uitvoerbaarheid. Ze onderstreept ook de groeiende samenwerking tussen verschillende organisaties binnen gemeenten. Denk bijvoorbeeld aan samenwerkingsverbanden tussen VWN en werkgeversorgani-

saties om participatie en werk voor vluchtelingen te bevorderen. Positieve resultaten van dergelijke samenwerkingen verdienen meer aandacht en kunnen als inspiratie dienen voor andere regio's. Toch bestaan er ook obstakels voor het middenveld. Het COA ervaart uitdagingen door de afhankelijkheid van vrijwilligers en de onderbezetting van personeel. Dat kan de effectiviteit van samenwerking en uitvoering belemmeren.

## VWN

Sadhia Rafi belicht de cruciale rolverdeling tussen maatschappelijke organisaties en de overheid bij de opvang van asielzoekers en vluchtelingen. Ze wijst erop dat de huidige manier van tijdelijke noodopvang met frequente verhuizingen niet als normaal mag worden beschouwd. Volgens haar is dit een zorgwekkende tendens van gewenning en normalisatie. Het is belangrijk om te reflecteren hoe de ideale opvang er vanuit het mensenrechtenkader uit zou moeten zien. Om te voorkomen dat dergelijke omstandigheden het 'nieuwe normaal' worden, blijft VWN actief de (precaire) situatie in opvanglocaties monitoren en signaleren door middel van rapporten, handleidingen en media-aandacht. Hierdoor krijgt het publiek beter inzicht over de actuele situatie en kunnen beleidsmakers op basis van feiten beslissingen nemen.

Rafi benadrukt dat het recht op opvang een belangrijk mensenrecht is. Bij de inrichting van opvangvoorzieningen spelen verschillende mensenrechten een rol, zoals het recht op adequate levensstandaard (artikel 25 UVRM), het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling (artikel 3 EVRM) en andere beginselen uit het Vluchtelingenverdrag, het UNHCR-Handboek en het Unierecht. De opvang moet de menselijke waardigheid waarborgen, met specifieke aandacht voor veiligheid, privacy, gezondheid, adequate levensstandaard en de positie van kwetsbare groepen. Daarnaast is het essentieel dat asielzoekers en vluchtelingen langdurige verblijfspoten krijgen aangeboden, zodat zij vanaf dag één kunnen integreren in de samenleving. VWN werkt nauw samen met het COA en andere organisaties, zowel om asielzoekers te begeleiden tijdens de asielprocedure, als om de opvangomstandigheden te verbeteren. Hierbij wordt benadrukt dat het bieden van opvang een kerntaak van de overheid is. Maatschappelijke organisaties zoals VWN vervullen een aanvullende rol door te lobbyen voor mensenrechten en druk uit te oefenen om verder te gaan dan de minimumnormen.

De organisatie lobbyt om ervoor te zorgen dat opvanglocaties voldoen aan minimumnormen én meer dan dat. Hierbij hanteert VWN een combinatie van niet-juridische en juridische strategieën. Een voorbeeld hiervan is een eerdere juridische procedure<sup>1</sup> tegen de staat en het COA, waarin onduidelijkheden over de invulling van minimumnormen uit de Opvangrichtlijn werden aangepakt. Hoewel de praktijk nog niet merkbaar is verbeterd, heeft deze uitspraak een belangrijk juridisch kader gecreëerd dat richting geeft aan beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties. Procederen wordt door VWN beschouwd als een laatste redmiddel. De organisatie richt zich in eerste instantie op dialoog met overheidsinstanties, zoals het COA en de landelijke politiek. Verder onderstreept Rafi het belang van samenwerking met andere organisaties binnen het maatschappelijk middenveld. Zo bemiddelt VWN tussen overheid en organisaties die activiteiten organiseren om het leven in opvanglocaties te verbeteren, bijvoorbeeld door leuke en educatieve activiteiten voor kinderen aan te bieden.

1 Bijv. Gerechtshof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429 (*VWN tegen de Staat der Nederlanden (Ministerie van Justitie en Veiligheid) en het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers*).

*De wetenschap*

Karen Geertsema deelt haar visie op het EU-migratiepact en de invloed daarvan op de opvang van vreemdelingen. Ze merkt op dat het Pact slechts beperkte aandacht krijgt in het publieke debat, waardoor er nog onduidelijkheid bestaat over de implementatie op nationaal niveau. Een gezamenlijk implementatieplan zou hierbij een belangrijke stap zijn.

Geertsema onderscheidt twee mogelijke interpretaties van de nieuwe Opvangrichtlijn van het EU-migratiepact. Aan de ene kant, de repressieve benadering. Hierin ligt de nadruk op soberheid, handhaving en een strenger opvangbeleid. Deze interpretatie richt zich op versoering van de opvangstandaarden, het beperken van opvangvoorzieningen en de mogelijkheid om mensen in bewaring te stellen als ze de regels overtreden. Dit perspectief lijkt de overhand te hebben in het huidige politieke debat. Aan de andere kant is er een menswaardige benadering. Geertsema ziet juist potentie in deze benadering die inzet op menswaardige opvang. Waar 'menselijke waardigheid' (artikel 1 van het EU-Handvest) de norm is, wordt dit in het Pact aangevuld met 'adequate' opvang. Deze term wordt specifieker ingevuld met sterkere rechten en uitgebreidere standaarden. Deze benadering verplicht lidstaten onder meer om te zorgen voor toegang tot arbeid, hygiënische producten en sociale zekerheid, evenals de mogelijkheid om taalcursussen te volgen. Bovendien wordt aandacht besteed aan speciale behoeften van asielzoekers. Geertsema pleit ervoor dat deze tweede benadering, vanuit een mensenrechtelijk perspectief, sterker naar voren zou moeten komen in de uitvoering van het Pact. Ze benadrukt dat deze aanpak asielzoekers en vluchtelingen beter ondersteunt in hun integratie en bijdraagt aan een constructieve toekomst.

Geertsema wijst ook op de organisatorische en juridische uitdagingen in Nederland. De afhankelijkheid van tijdelijke noodopvanglocaties leidt tot een ondermaatse opvangkwaliteit. Dit is deels te wijten aan de overvolle bezettingscapaciteit, achterstanden in procedures en het gebrek aan doorstroom van statushouders. Hierdoor is het bestuur gewend aan de dure constructie met tijdelijke noodopvang, en hebben gemeenten moeite om vaste, kleinschalige opvanglocaties te realiseren, onder meer wegens het omgevingsrecht. Er zijn dus uitdagingen om toe te werken naar kleinschalige opvanglocaties in Nederland. De Spreidingswet kan hierin een sleutelrol spelen, maar er blijft spanning tussen de ambitie voor kleinschalige opvang en de inzet op grote opvangcentra, waarbij helaas grote opvangcentra prioriteit krijgen in het beleid. De Opvangrichtlijn uit het Pact biedt een kans om de samenwerking met nationale en lokale overheden te versterken en zo duurzame oplossingen te realiseren, aangezien het een verplichte samenwerking omvat tussen nationale en lokale overheden.

*Conclusie*

Samenvattend kunnen we concluderen dat er verschillende uitdagingen zijn die gezamenlijk door de overheid en het maatschappelijk middenveld aangepakt moeten worden. De huidige omstandigheden in de opvang en de daarmee samenhangende problemen moeten serieus aangepakt worden, waarbij de praktijk aansluit op de geldende juridische normen. De Spreidingswet en de Opvangrichtlijn uit het EU-migratiepact bieden juridische kaders die kunnen en moeten bijdragen aan de realisatie van duurzame en menswaardige oplossingen in de opvang van asielzoekers en vluchtelingen. Het maatschappelijk middenveld speelt hierbij een belangrijke rol.

### 3 Tweede ronde sessies

#### 3.1 Sessie A: Toegang tot het recht voor gemeenschappen

*Georganiseerd door: Elsa van de Loo en Sofia van Rheenen namens Stichting PILP (Public Interest Litigation Project)*

De sessie van PILP stond in het teken van toegang tot het recht voor gemeenschappen. De sessie ving aan met een introductie van PILP – een advocatenkantoor dat is voortgekomen uit de pilot PILP-NJCM en nu als zelfstandige stichting gemeenschappen, bewegingen en activisten steunt in hun strijd voor verandering.

Na deze introductie formuleerden de deelnemers gezamenlijk een definitie voor het begrip strategisch procederen: het strategisch inzetten van een juridisch middel om een bepaald maatschappelijk doel te bereiken. Daarbij werd ook de filosofie van *movement lawyering* aangestipt: een benadering die gemeenschappen, bewegingen en activisten centraal plaatst in de juridische strijd die voor én met hen wordt gevoerd. De deelnemers waren het met elkaar eens dat het voeren van rechtszaken geen doel op zich moet zijn – het is een middel dat kan bijdragen aan het bereiken van de doelen van de beweging.

Vervolgens vond er een discussie plaats over de stelling: ‘In collectieve acties namens gemeenschappen moet de wens van die gemeenschap altijd leidend zijn’. Veel deelnemers vonden deze stelling te ver gaan: advocaten hebben de verantwoordelijkheid hun cliënten te adviseren over de juridisch meest kansrijke strategie. Daarbij kunnen de wensen van hun cliënten niet in alle gevallen de boventoon voeren. De meeste deelnemers konden zich erin vinden dat een goede strategische procedure zowel juridisch zinnig is, als gaat over datgene waar de cliënten willen dat het over gaat.

In de tweede helft van de sessie werd de focus verlegd naar collectieve acties namens gemeenschappen en de obstakels die zich daarbij kunnen voordoen. In dat kader werd stilgestaan bij de Wet afwikkeling massaschade collectieve actie (WAMCA) die op 1 januari 2020 in werking trad om collectieve massaschadeclaims in Nederland mogelijk te maken. Toegelicht werd dat, hoewel het expliciet niet de bedoeling was van de wetgever om ideële acties moeilijker te maken, de WAMCA juridische en praktische obstakels in het leven heeft geroepen voor acties met een ideëel doel. Naast de extra proceshandelingen, vertraging en extra kosten die de WAMCA meebrengt voor ideële belangenbehartigers, leiden de verzwaarde ontvankelijkheidsvereisten in de praktijk ook tot problemen.

In dit kader kwam aan bod dat de WAMCA twee ontvankelijkheidsregimes kent: een licht regime voor ideële acties (oftewel: acties voor een maatschappelijk doel, waarbij geen schadevergoeding wordt geëist) en een zwaar regime voor schadevergoedingsacties (acties met een commercieel karakter, waarbij schadevergoeding wordt geëist). Hoewel het zware regime (met extra eisen ten aanzien van de governance van de belangenorganisatie) daarvoor niet bedoeld is, betogen gedaagden geregeld dat het moet worden toegepast op vorderingen met een ideëel doel. Er zijn rechters die hierin meegaan: zij oordeelden dat bepaalde verklaringen voor recht een ‘opmaat’ kunnen zijn naar schadevergoedingsvorderingen en dat het zware regime daarvoor geldt. Dit zorgt ervoor dat de toegang tot de rechter en de rechtsbescherming van gemeenschappen wordt bemoeilijkt, ten opzichte van het oude regime. Als oplossing werd besproken om het zware regime strikt te beperken tot commerciële schadevergoedingsacties.

Daarnaast kwam aan de orde dat het representativiteitsvereiste sinds de invoering van de WAMCA ook een obstakel blijkt te zijn voor ideële acties. Rechters toetsen onder de WAMCA of de belangenbehartiger in kwantitatieve zin voldoende steun heeft kunnen verzamelen van de gemeenschap waarvoor de belangenbehartiger opkomt. In de politiek klinken geluiden dat deze maatstaf ook (en zelfs strenger) moet worden toegepast op ideële acties, om te voorkomen dat minderheidsstandpunten op een ondemocratische route – via de rechter – worden doorgedrukt.

Besproken werd dat deze kwantitatieve toepassing van het representativiteitsvereiste zich slecht verhoudt tot de aard van ideële acties. Het gaat bij ideële acties vaak om kwetsbare personen die de weg tot de belangenbehartiger niet goed weten te vinden (bijvoorbeeld vluchtelingen of dakloze mensen), of zelfs stemloze belangen (bijvoorbeeld dieren of toekomstige generaties) die feitelijk gezien geen steun voor de belangenbehartiger kunnen uitspreken. Collectieve procedures zorgen ervoor dat ook minderheidsbelangen die in de democratie buiten beeld blijven worden gehoord. Collectieve acties dragen bovendien bij aan gelijke toegang tot de rechter voor iedereen. Een kwantitatieve toetsing van het representativiteitsvereiste doet hier afbreuk aan.

De deelnemers benoemden als oplossing het onderscheid tussen ‘algemeen belang’ acties en ‘collectief belang-’ acties. Voor acties die in ieders belang zijn (bijvoorbeeld klimaatzaken) werkt het simpelweg niet om de steun van een achterban te turven en te vergelijken met de volledige groep waarvoor de belangenorganisatie opkomt (alle inwoners van Nederland). Voor dergelijke algemeen belang acties zou voldoende moeten zijn dat de belangenorganisatie voldoende ervaring en deskundigheid heeft op het onderwerp waarvoor deze organisatie opkomt en als zodanig representatief is voor de beweging. Voor collectief belang acties (acties namens een bepaalde gemeenschap, bijvoorbeeld woonwagengebieden) werd als oplossing gesuggereerd om te betogen dat deze ook het algemeen belang dienen: iedere inwoner van Nederland heeft er baat bij dat de mensenrechten worden gewaarborgd. Als alternatieve oplossing kwam aan bod dat de belangenbehartiger wel inzicht moet geven in de steun van de gemeenschap, maar dat de kwantitatieve toets van het aantal steunbetuigingen moet worden aangevuld met een kwalitatieve toets. Gedacht kan worden aan het inzichtelijk maken van de feitelijke activiteiten, ervaring en deskundigheid van de belangenorganisatie of aan steunverklaringen van bepaalde contactpersonen van de gemeenschap namens de gemeenschap als geheel.

Tot slot werd benoemd dat er ook buiten de WAMCA vele obstakels zijn waar belangenorganisaties tegenaan kunnen lopen wanneer zij via een juridische route een bijdrage willen leveren aan de strijd voor verandering. Denk aan de verplichte bestuursrechtelijke route voor het aanvechten van besluiten van overheidsorganen, die in de weg staat van het vinden van een collectieve en structurele oplossing bij de civiele rechter. Genoeg stof tot nadenken en onderwerpen om een vervolgsessie aan te wijden.

3.2 Sessie B: Digitale kinderrechten: privacy versus bescherming – conflicterende rechten

*Georganiseerd door: NJCM-Werkgroep Jeugdrecht*

*Gast sprekers: Johan Kruip & Emma Wijnen*

Als het gaat om de digitale leefwereld van kinderen doet zich onder meer de situatie voor dat er in het algemeen bij de overheid en bij volwassenen (ouders, onderwijzers) die verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van het kind, weinig zicht is op waar een kind zich digitaal mee bezighoudt, terwijl ook volwassenen verantwoordelijk zijn om kinderen ook in de digitale wereld te beschermen tegen verschillende risico's en schadelijke content. Zicht verkrijgen op waar het kind zich digitaal mee bezig houdt is moeilijk niet alleen omdat de digitale wereld zo veelomvattend is, maar ook omdat het kind recht heeft op zijn/haar/diens digitale privacy. Zicht hebben op het online leven van kinderen, zowel jongere kinderen als tieners, is echter in het kader van hun bescherming in bepaalde gevallen nodig. Met name tieners behoren tot een risicogroep. In de pubertijd ontwikkelen kinderen hun eigen identiteit en maken zij zich los van hun ouders, waardoor de online activiteiten van deze tieners buiten het zicht van de ouders plaatsvinden.

Kinderen kunnen online te maken krijgen met pesten, seksueel misbruik, sextortion, sexting en allerlei andere, nieuwe vormen van online uitbuiting, geweld en bedreiging. Ook is er sprake van toenemende online radicalisering onder jongeren. Verontrustend is de jarenlange onzichtbaarheid van de slachtoffers. Met name bij tieners spelen schuldgevoelens ('eigen schuld') en schaamte een grote rol bij het verzwijgen van pesten, manipulatie en misbruik. Zaken die het nieuws bereiken, zoals Jordan (17) in de Verenigde Staten, Esmee (14) uit Hazerswoude, Onur (15) uit Enschede en de Canadese Amanda Todd (15), komen pas na de (zelf)moord van het kind aan het licht. Deze zaken zorgen tijdelijk voor maatschappelijke onrust over de ernstige online gevaren waar kinderen mee te maken krijgen.

De privacy rechten van kinderen zijn grondwettelijk én in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) vastgelegd. Echter, onder welke omstandigheden is het de overheid en volwassenen in de privésfeer van kinderen toegestaan om inbreuk te maken op hun privacy rechten om zo de bescherming en de veiligheid van kinderen te waarborgen? Wat kan de overheid doen om de macht van de grote techbedrijven in te perken? Zo heeft het VN-Kinderrechtencomité in *General Comment* nr. 25 (2021) opgenomen welke rechten kinderen hebben in relatie tot de digitale wereld. De Europese Commissie onderzoekt momenteel de maatregelen die Meta, Snapchat, TikTok en YouTube nemen om de 'fysieke en mentale gezondheid' van minderjarigen te beschermen. Op welke wijze zou de Nederlandse overheid nu al meer kunnen inzetten op de bescherming van jonge kinderen en tieners, rekening houdend met het privacy recht van kinderen én rekening houdend met de zich evoluerende vermogens van kinderen? En welke (aanjangende) rol kan de werkgroep jeugdrecht van NJCM hierbij spelen?

De werkgroep Jeugdrecht van het NJCM heeft tijdens de lustrumviering een break-out sessie gehouden over de online rechten van kinderen. De inleiding van deze sessie werd verzorgd door Aysel Sabahoglu, voorzitter van de werkgroep Jeugdrecht. Ze introduceerde het onderwerp en gaf aan dat de privacy rechten van kinderen, die zich dagelijks en frequent in de online wereld begeven, continu onder druk staan. Datzelfde geldt voor het recht van kinderen op behoud en vorming van hun identiteit, dat mede het recht om een digitale identiteit te ontwikkelen omvat. Dit is het gevolg van het spanningsveld tussen het recht van kinderen op bescherming tegen

online gevaren en hun recht op privacy en het recht op ontwikkeling van een eigen, digitale identiteit.

Johan Kruip en Emma Wijnen, beiden werkzaam voor UNICEF, waren uitgenodigd om een inhoudelijke toelichting te geven op de digitale rechten van kinderen. UNICEF Nederland werkt samen met de Universiteit Leiden en richt zich onder meer op thema's als het recht op online-bescherming van kinderen, digitale inclusie van kinderen, wetgeving tegen online seksueel misbruik en economische exploitatie. Eerder dit jaar heeft UNICEF samen met de Universiteit Leiden en Kennisnet een essaybundel gepubliceerd om handvatten te bieden aan de hand van bovenstaande thema's voor een betere borging van de online rechten van kinderen. Mede naar aanleiding van deze essaybundel is er een Ronde Tafel georganiseerd door de Tweede Kamer en vindt er in december een commissiedebat plaats over online kinderrechten. UNICEF heeft voorts een Jongerenraad Digitalisering om te borgen dat kinderen en jongeren ook in het kader van hun digitale rechten gehoord worden.

Kinderen zijn ongeveer zes uur per dag verbonden door middel van *devices*. Er zijn positieve effecten, zoals ontmoetingen, vriendschappen, het kunnen volgen van digitaal onderwijs, het zich kunnen identificeren met een rolmodel, het opdoen van digitale vaardigheden, en natuurlijk het spelplezier en vermaak. Echter, schadelijke content, desinformatie, seksueel misbruik, gokken, misleidende advertenties en zelfs economische exploitatie maken het internet voor kinderen en jongeren ook risicovol. Wat de onlinewereld anders maakt, is dat deze vrijwel honderd procent commercieel is. Online innovatie en ontwikkelingen gaan razendsnel, zijn ongeremd en ongericht, terwijl het waarborgen van de rechten van kinderen achterblijft of niet in dezelfde mate mee ontwikkelt. Dat maakt dat bepaalde kinderrechten onder druk komen te staan. In de digitale wereld is vooral nauwelijks sprake van bescherming van kinderen; de online omgeving wordt weleens vergeleken met het 'Wilde Westen'.

De aanwezigen bespraken de dilemma's die zij ervaren als opvoeder of als grootouder. Een vraag vanuit de deelnemers tijdens de break-out sessie was: 'Hoe om te gaan met de invloed van influencers op kinderen?' Het gesprek dat daarop volgde, leidde tot de volgende inzichten: Met name tieners zijn kwetsbaar, overschatten zichzelf en overzien vaak de gevolgen (van bijvoorbeeld het delen van naaktfoto's) niet. Het maakt dat ze bescherming nodig hebben. Daar staat tegenover dat kinderen en jongeren niet willen dat er meegekeken wordt door volwassenen. Met name jongeren ervaren dat als een inbreuk op hun leefwereld. Zo vertrokken jongeren van Facebook toen hun ouders ook op Facebook gingen. Bovendien zijn sommige jongeren digitaal wijs, maar het is de vraag of zij zich bewust zijn van hoe algoritmes werken en hoe je die kunt beïnvloeden. Het gesprek voeren met kinderen en jongeren is daarom erg belangrijk.

Ouders hebben de plicht hun kinderen te beschermen, maar missen nu de tools om hun kinderen te wijzen op de risico's en verantwoordelijkheden in de onlinewereld. Zo moeten kinderen wel een zwemdiploma halen voordat ze zelfstandig toegang tot het zwembad krijgen en op het speelveld zijn er rubberen tegels om kinderen te beschermen. Ook in de onlinewereld moeten soortgelijke beschermingsmaatregelen worden getroffen. De verantwoordelijkheid om kinderen en jongeren te beschermen is nu vooral bij ouders en kinderen en jongeren zelf gelegd. Dat zou anders moeten.

Leeftijdsverificatie kan een oplossing zijn. Vooralsnog is de leeftijdsverificatie echter een wassen neus. UNICEF bepleit dat online platforms en sociale mediabedrijven direct bij het ontwerp van digitale diensten een veilige omgeving voor kinderen dienen te creëren, zie bijvoorbeeld <https://codevoorkinderrechten.nl>. De techbedrijven dienen daarnaast blootstelling aan

schadelijke inhoud te voorkomen met inachtneming van de privacy rechten van kinderen. Verder kan er, om kinderen te beschermen, in het onderwijs meer aandacht besteed worden aan digitale vaardigheden en mediawijsheid. UNICEF bepleit voorts een Kinderrechten Impact Assessment. Het doel van een Kinderrechten Impact Assessment is om online bedrijven de risico's in kaart te laten brengen.

Een volgende punt dat aan de orde kwam is het toezicht op de digitale wereld. Dit is nog erg versnipperd: zowel de Autoriteit Persoonsgegevens als de Autoriteit Consument en Markt hebben wettelijke taken en mogen boetes opleggen, hoewel dit maar zelden gebeurt. Er zijn duidelijke, dringende kaders nodig voor de online-industrie. De Digital Services Act (DSA) is gericht op het beschermen van grondrechten van burgers in de EU en wil minderjarigen beschermen tegen gepersonaliseerde advertenties. Daarnaast is er de Mediawet waarin regels worden gesteld aan influencers. Verder bevat de AVG-regelgeving om kinderen bescherming te bieden. Idealiter zou er ook een online Kijkwijzer ingesteld moeten worden. UNICEF roept de overheid op te zorgen voor meer samenhang in de handhaving van regels en het toezicht daarop. Ook zouden techbedrijven direct aangesproken moeten kunnen worden op naleving van de DSA. Vanuit de deelnemers kwam de vraag: 'Hoe kunnen we een maatschappelijke tegenbeweging van de grond krijgen om deze bedrijven aan te spreken? Denk bijvoorbeeld aan de zogenaamde TikTok-zaak.' Echter, dit vraagt volgens UNICEF om inzet op EU-niveau. De techbedrijven zijn te sterk en te goed georganiseerd om alleen vanuit Nederland tegenwicht te kunnen bieden. Er is EU wet- en regelgeving nodig om online platforms zelf verantwoordelijkheid te laten dragen voor het beschermen van kinderen en jongeren tegen schadelijke content en voor toezicht en handhaving op platform-niveau.

Voor de werkgroep Jeugdrecht was deze break-out sessie een eerste verkenning van het onderwerp digitale kinderrechten. Het onderwerp is complex en vraagt om verdere verdieping en afbakening alvorens de werkgroep kan besluiten welke rol het beste aansluit bij de doelstellingen van het NJCM in het algemeen en de werkgroep Jeugdrecht in het bijzonder.

### 3.3 Sessie C: De mogelijke strafrechtelijke aansprakelijkheid van Nederlandse bedrijven bij de situatie in Gaza

*Georganiseerd door: NJCM-Werkgroep Strafrecht*

*Panellleden: Barbara van Straaten, Frederieke Dölle (beiden Prakken d'Oliveira Human Rights Lawyers), Gerard Jonkman (The Rights Forum), Thomas van Gool (PAX) en Carolien Nieuweboer (Human Rights activist)*

Door de werkgroep Strafrecht is tijdens de lustrumviering een paneldiscussie gehouden waarin een actueel en complex thema centraal stond: de mogelijke strafrechtelijke aansprakelijkheid van Nederlandse bedrijven die in Israël zijn gevestigd, dan wel op een andere manier een bijdrage leveren aan de economie van Israël, bij de situatie in Gaza. De langdurige spanningen en gewapende confrontaties tussen Israël en Palestijnse groepen in Gaza brengen vragen met zich mee over de rol van internationale actoren, waaronder bedrijven die in het conflictgebied actief zijn. In deze context komt de vraag naar voren hoe het Nederlandse strafrecht en het internationale recht van toepassing kunnen zijn op deze bedrijven.



Het onderwerp is niet alleen juridisch relevant maar ook het ethische aspect krijgt veel aandacht. Zo zijn verschillende grote internationale bedrijven zoals Starbucks en McDonalds reeds geboycot vanwege het verlenen van hulp aan of op andere manieren (financieel) steunen van Israël. Het boycotten van bedrijven is een manier voor burgers en maatschappelijke organisaties om druk uit te oefenen op bedrijven die economische voordelen halen uit activiteiten die als ethisch onverantwoord worden gezien, zoals het faciliteren van de bezetting of de schending van de rechten van Palestijnen. Dergelijke boycotcampagnes dragen bij aan het bredere debat over de rol van bedrijven in conflictgebieden en de verantwoordelijkheid die zij dragen voor de gevolgen van hun activiteiten.

Tijdens de discussie kwamen verschillende belangrijke punten naar voren, waaronder de vraag of het handelen van Israël als genocide kan worden gekwalificeerd en of het gepast is om deze term hiervoor te gebruiken. Hoewel er aanwezig waren die stelden dat dit handelen kan worden gekwalificeerd als genocide, kwam in de discussie ook naar voren dat voorzichtig om moet worden gegaan met de term genocide en dat kwalificatie hiervan niet eenvoudig kan worden vastgesteld. Verschillende interpretaties van het begrip genocide maakte dat er geen eenduidig antwoord te geven was op de vraag of er sprake is hiervan. Op de vraag of Nederlandse bedrijven die gevestigd zijn in Israël strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld was ook geen eenduidig antwoord te geven. Factoren die hierbij een rol spelen zijn onder meer de nationale en internationale wetgeving en de reikwijdte hiervan, de aard van de mogelijke betrokkenheid van de bedrijven en de bewijsbaarheid. Dit maakt dat er per bedrijf naar de omstandigheden van het geval gekeken zal moeten worden om eventuele strafrechtelijke aansprakelijkheid vast te stellen. Dit zeer complexe en gevoelige onderwerp leidde dus niet tot eenduidige conclusies, maar benadrukte vooral de ingewikkeldheid van de situatie. Al met al leverde een en ander wel een vruchtbare discussie op. Het was een mooie, interessante en leerzame bijeenkomst.

Dank aan alle organisatoren, gastsprekers en panelleden die van de break-out sessies een groot succes hebben gemaakt!

---

## SLOTWOORD LUSTRUM NJCM

DOI | 10.54194/NTM.22104

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

We hebben vandaag veel gehoord, ideeën uitgewisseld en nieuwe contacten gelegd. Mijn eigen motivatie om mij in te zetten voor de bescherming van mensenrechten is in ieder geval op deze dag versterkt. En dat doe ik niet alleen met mijn hoofd, maar juist ook met mijn hart! Maar hoe gaat het NJCM verder?

Ik kan vertellen dat we als bestuur het afgelopen jaar hebben teruggekeken en in de vooruitblik vooral hebben gekeken hoe we toekomstbestendig kunnen voortbestaan. In 1974 was het NJCM de enige juridische waakhond. Vijftig jaar later zijn er meerdere voorvechters van mensenrechten en is het mensenrechtenlandschap in Nederland en daarbuiten sterk veranderd. Juist in deze tijden staat de relevantie van het NJCM buiten kijf, voelen we allen de urgentie om ons te laten horen en zien. Het NJCM is het platform om vanuit juridische kennis, expertise en nuances bij te dragen aan de bescherming van mensenrechten in Nederland en daarbuiten.

Maar dat vraagt wel wat van het NJCM. Voor de komende jaren gaan we onze positie als lobby platform versterken, proactief strategische partnerschappen opzetten en de samenwerking met het ICJ verstevigen. Op dinsdag 19 november staat een Algemene Ledenvergadering gepland waar we dit graag met jullie willen bespreken, maar we horen ook graag wat jullie ideeën zijn voor een duurzame NJCM. Ik hoop jullie daar dan ook te zien.

In de ochtend zei ik het al: Zonder de inzet van jullie, en alle anderen die hier vandaag niet bij aanwezig konden zijn, hadden we niet zo ver kunnen komen. Nogmaals, dank voor jullie inzet. En ik wil ook graag even een moment nemen om iedereen te bedanken die heeft meegewerkt aan de totstandkoming van dit tienjarig lustrum. Het organiserend comité dat de afgelopen maanden veel werk heeft verzet om deze dag mogelijk te maken. En in het bijzonder Tessa die vanaf het begin hierbij betrokken was. Dankjewel! En, Veronika, bedankt dat jij ons op een hele plezierige manier door de dag hebt geleid.

Kavita Hira

## TERUGBLIK NAMENS BESTUUR EN BUREAU OP LUSTRUM

DOI | 10.54194/NTM.22105

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

Op 10 oktober 2024 vierde het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) met trots zijn vijftigjarig bestaan. Dit lustrum bood ons een bijzondere gelegenheid om terug te kijken op een halve eeuw inzet voor mensenrechten en vooruit te blikken op de uitdagingen van de toekomst. Het prachtige Wereldmuseum in Leiden vormde het decor voor deze feestelijke en inhoudelijk rijke dag, waarin zowel leden als gasten samenkwamen om onze mijlpaal te vieren.

Het thema van het lustrum, Mensenrechten in de 21e eeuw: uitdagingen en de rol van belangenorganisaties, stond centraal in de gesprekken en sessies van de dag. In een tijd waarin democratische normen worden aangetast en technologische en geopolitieke ontwikkelingen het mensenrechtenlandschap verder compliceren, blijft het werk van belangenorganisaties essentieel. Het NJCM belichtte in samenwerking met experts en betrokkenen hoe strategisch optreden, samenwerking en innovatieve oplossingen kunnen bijdragen aan de bescherming van mensenrechten.

De plenaire sessies boden een podium voor een reflectie op verleden en toekomst. We luisterden naar een panel van deskundigen die hun licht wierpen op actuele en toekomstige uitdagingen binnen het mensenrechtendomein. De leden van het ochtendpanel verhaalden over de start van de organisatie, de idealen en de uitdagingen die daarbij kwamen kijken, en andere anekdotes over de beginjaren van het NJCM. Bij het panel wat de dag afsloot, werd met passie over onderwerpen als de groeiende rol van technologie en de balans tussen veiligheid en rechten.

Een hoogtepunt tijdens de plenaire sessies was de uitreiking van de Thoolen NJCM-Scriptieprijs, waarmee de volgende generatie mensenrechtenexperts werd geëerd en geïnspireerd om de fakkel verder te dragen. De prijs is gewonnen door Tycho Scholten, met zijn scriptie *Groener bij de Buren – Mensenrechten en machtscheiding in de klimaatrechtszaken van Nederland, Ierland en Duitsland*.

In de break-out sessies, georganiseerd door onze werkgroepen en Stichting PILP, gingen deelnemers in kleinere groepen in gesprek over uiteenlopende thema's. Van de rol van rechters in klimaatzaken tot de spanningen tussen privacy en bescherming van kinderen in de digitale wereld—de sessies waren een bron van kennisdeling en inspiratie. De betrokkenheid van de sprekers en de interactieve aard van de sessies zorgden voor waardevolle inzichten en levendige discussies.

De dag werd afgesloten met een borrel, waar deelnemers de gelegenheid kregen om na te praten, ervaringen te delen en nieuwe contacten te leggen. De ontspannen sfeer en het enthousiasme van de aanwezigen benadrukten de kracht van onze vereniging. Het lustrum was niet alleen een moment van reflectie, maar ook een viering van samenkomen en samenwerken.

Namens het bestuur en bureau van het NJCM willen wij onze diepe dank uitspreken aan iedereen die heeft bijgedragen aan het succes van deze dag. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar de sprekers en organisatoren van de sessies. Uw toewijding, expertise en bereidheid om uw kennis te delen maakten deze dag tot een inhoudelijk hoogtepunt.

Daarnaast danken we alle werkgroepleden, bestuursleden en medewerkers – zowel huidige als voormalige – die door de jaren heen het fundament hebben gelegd voor wat het NJCM vandaag is. Uw visie en inzet blijven een inspiratiebron voor ons allemaal.

Tot slot danken wij onze leden en partners voor hun voortdurende betrokkenheid en het Wereldmuseum Leiden voor de fantastische organisatie en de prachtige locatie. Laten we samen blijven werken aan een wereld waarin mensenrechten centraal staan. Op naar de volgende vijftig jaar!

Namens het NJCM bestuur en bureau,

Kavita Hira  
Voorzitter

## CONTRIBUTIE EN ABONNEMENTEN 2025

DOI | 10.54194/NTM.22106

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

*Namens het bestuur van het NJCM*

Tijdens de Algemene Ledenvergadering van 19 november jongstleden heeft de vergadering, op voordracht van het bestuur, de contributie van het NJCM voor 2025 vastgesteld. Vanaf komend jaar zullen leden die gedrukte exemplaren van het *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten* (NTM) willen ontvangen een hogere contributie betalen.

De contributie voor 2025 (in euro)

	Contributie NTM
Student	37,50 digitaal
Standaard	59 digitaal
Plus	79 digitaal en gedrukt
Rechtspersoon	119,50 digitaal en gedrukt

Al enige tijd wordt het NTM in een fraai digitaal *flipbook* uitgegeven. Veel leden lezen de stukken van het NTM inmiddels op deze manier. Hierdoor kan de vereniging veel besparen op druk- en verzendkosten. Tegelijkertijd heeft een aantal leden ook duidelijk een voorkeur aangegeven om het NTM in gedrukte vorm te blijven ontvangen. Die mogelijkheid willen we hen ook blijven aanbieden.

Om de kosten voor het drukken en verzenden vooral te laten betalen door de lezers van het gedrukte NTM, wordt er vanaf 2025 een hogere contributie gevraagd voor leden die daar bewust voor kiezen. Op deze wijze hoeven we de contributie voor de overige leden niet te verhogen en blijft de mogelijkheid tot het lezen van een fysiek exemplaar van het NTM bestaan.

Alle leden ontvangen vanaf editie 50-2 standaard het NTM in digitale vorm. Wanneer u ook een gedrukt exemplaar wilt blijven ontvangen wil ik u vragen een e-mail te sturen naar [NJCM@law.leidenuniv.nl](mailto:NJCM@law.leidenuniv.nl) met vermelding van uw naam en adres. U betaalt dan voortaan een hogere contributie, zoals vermeld in bovenstaande tabel.

Met vriendelijke groet,  
 Vincent Grandia  
 Penningmeester NJCM





