

Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten | NJCM-Bulletin

Jaargang 50, nummer 2, 2025

THEMANUMMER – Procederen voor mensenrechten door belangenorganisaties

INTRODUCTIE

- *J. Krommendijk & K. de Vries*, Eén voor allen? Procederen voor mensenrechten door belangenorganisaties 129

ARTIKELEN

- *E.C. Gijsselaar, S.J. Lopik & L. van der Linde*, De rol van belangenorganisaties bij strafrechtelijke mensenrechtenbescherming 141
- *L. Szuhai & B. den Hartog*, Collectieve belangenbehartiging in het bestuursrecht 159
- *K. van der Pas & R. Stolk*, Conservatieve *public interest litigation* in Nederland: mensenrechten onder druk of noodzakelijk tegenwicht? 169

BESCHOUWING

- *A. Yayla, A. Sabahoğlu & D. Stojkovic*, Kinderen en hun recht op drinkwater nader beschouwd 189

MENSENRECHTENMENS

- *J. Krommendijk & K. de Vries*, Mensenrechtenmens(en). In gesprek met Sadhia Rafi 203

ACTUALITEITEN

- *J. Andela, C. Baarda, A. Eskandari, H. Jans, K. Janssen, S. van Heerwaarden-Smidt, A.R. Stolk & P. van der Vegt*, Mensenrechten-actualiteiten.NL 211
- *L.P. Dijkers & A. Yayla*, Chroniques Strasbourgeoises 224
- *M.S. Avramtcheva, B. Burger & J. Bossenbroek*, Tussen New York en Genève: VN-kroniek 232
- *B.E.P. Myjer*, Myj/mering. Over noodpakketten en mr-tulp 244

NJCM/ICJ-BERICHTEN

- Notulen Algemene Ledenvergadering NJCM 2024 247
- In memoriam Aart Hendriks 251

INTRODUCTIE THEMANUMMER

Eén voor allen?

Procederen voor mensenrechten door belangenorganisaties

Jasper Krommendijk & Karin de Vries *

DOI | 10.54194/NTM.23179

1 Inleiding

In Nederland weten belangenorganisaties in toenemende mate de weg naar de rechter te vinden. Dit heeft de afgelopen jaren geleid tot verschillende rechterlijke uitspraken over kwesties die rechtstreeks raken aan beleidskeuzes die door de wetgevende en uitvoerende macht zijn gemaakt. Inmiddels zijn belangrijke en soms baanbrekende uitspraken gedaan over uiteenlopende onderwerpen, waaronder klimaatbescherming (*Urgenda*),¹ privacy (*SyRi*),² etnisch profileren (de *KMar-zaak*),³ toegang tot drinkwater⁴ en de opvang van vluchtelingen.⁵ Ook op Europees niveau weten belangenorganisaties de rechter te vinden, zo blijkt onder meer uit de zaak van de Zwitserse *KlimaSeniorinnen*.⁶ Belangenorganisaties richten hun pijlen bovendien op bedrijven, denk aan de door onder andere Milieudefensie geïnitieerde vorderingen jegens Shell⁷ en recent nog ING⁸ om de CO₂-uitstoot te verminderen. Mensenrechten vormen in al deze zaken het toetsingskader (of in ieder geval een essentieel deel daarvan) waaraan het optreden van overheden en bedrijven wordt afgemeten.

Dat rechtszaken worden gevoerd door belangenorganisaties kan bijdragen aan betere bescherming van de mensenrechten: mensen die behoren tot kwetsbare groepen of die zelf de weg naar de rechter niet makkelijk weten te vinden, kunnen op deze manier toch hun recht halen. Dergelijke rechtszaken kunnen bovendien een manier zijn om structurele mensenrechtenproblemen

■ Prof. mr. dr. J. Krommendijk is hoogleraar Rechten van de Mens, Jean Monnet Chair on the Rule of Law in the national and EU legal orders (EUroLNAT) en directeur van het Onderzoekcentrum voor Staat en Recht (SteR), Radboud Universiteit. Hij is tevens redacteur van dit tijdschrift. Prof. mr. dr. K. de Vries is hoogleraar grondrechten aan de Universiteit Utrecht en tevens redacteur van dit tijdschrift.

1 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

2 Onder meer door NJCM, Stichting Privacy First en FNV; Rb. Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865.

3 Onder meer door NJCM en Amnesty International, vertegenwoordigd door advocaten van Houthoff en PILP. Hof Den Haag 14 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:173.

4 Door Defence for Children en NJCM. Hof Den Haag 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363.

5 Op vordering van VluchtelingenWerk Nederland. Hof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429. Zie over deze zaak ook het interview met Sathia Rafi in dit themanummer.

6 EHRM 9 april 2024, zaaknr. 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

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

8 Milieudefensie, 'Waarom we juist ING aanklagen: de uitstoot', 31 maart 2025, beschikbaar via <https://milieudefensie.nl/actueel/waarom-we-juist-ing-aanklagen-de-uitstoot>.

zichtbaar te maken, én kunnen wellicht helpen om structurele oplossingen te realiseren. Tegelijkertijd zijn er ook vragen te stellen bij de rol van belangenorganisaties in procedures voor de rechter.

Hoe representatief zijn de betrokken organisaties, en wat moet in dit verband eigenlijk worden verstaan onder representativiteit? Welke rol heeft de rechter vanuit staatsrechtelijk oogpunt waar het gaat om algemeenbelangacties in tegenstelling tot in individuele geschilbeslechting, en kunnen die twee altijd goed worden onderscheiden? Wat zijn de effecten van dergelijke acties op de bescherming van mensenrechten, en hoe kunnen ze daadwerkelijk bijdragen aan betere mensenrechtenbescherming? Welke mogelijkheden bestaan er eigenlijk, in Nederland en daarbuiten, voor belangenorganisaties om veronderstelde inbreuken op mensenrechten voor de rechter te brengen en welke vorderingen kunnen zij daarbij instellen? En hoe moeten we aankijken tegen de ontwikkeling waarbij belangenorganisaties de rechter inschakelen om een beperkte en/of conservatieve in plaats van progressieve interpretatie van mensenrechten te bepleiten, met name in ethische kwesties als abortus of euthanasie?

De groeiende rol van belangenorganisaties bij mensenrechtenbescherming door de rechter en de vragen die daarbij rijzen waren voor de redactie van dit tijdschrift aanleiding om dit themanummer samen te stellen. De geselecteerde bijdragen belichten de rol van belangenorganisaties vanuit diverse rechtsgebieden en bieden nieuwe inzichten in de rol die deze organisaties spelen of zouden kunnen spelen bij de bescherming van mensenrechten in Nederland. Ze bieden daarnaast handvatten om de rol van belangenorganisaties te duiden vanuit democratisch en rechtsstatelijk perspectief.

In deze introductie schetsen we op hoofdlijnen hoe het fenomeen ‘procederen voor mensenrechten door belangenorganisaties’ zich de afgelopen jaren in Nederland heeft ontwikkeld en bespreken we enkele kansen en risico’s voor de bescherming van mensenrechten, zoals die mede naar voren komen uit de bijdragen in dit nummer.

2 De opkomst en veranderende aard van procederen voor mensenrechten door belangenorganisaties

2.1 De opkomst van procederen voor mensenrechten door belangenorganisaties in Nederland

In Nederland bestaat sinds het eind van de vorige eeuw de mogelijkheid voor belangenorganisaties om bij de burgerlijke rechter een procedure te starten, om op die manier de belangen waarvoor zij opkomen te behartigen.⁹ De wettelijke grondslag voor dergelijke procedures is te vinden in artikel 3:305a BW, dat de basis biedt voor collectieve acties ten behoeve van een algemeen belang of de belangen van een bepaalde groep. Sinds een jaar of tien wordt van deze mogelijkheid in toenemende mate gebruik gemaakt om nadelige gevolgen van overheidshandelen en gedragingen van bedrijven voor mensenrechten aan de kaak te stellen. Stolk wijt deze tendens onder meer aan ‘langdurig ‘stilzitten’ van de overheid in grote maatschappelijke kwesties’ en

⁹ P. Veerman, L. Bryk & M.B. Hendrickx, *De obstakels van de WAMCA voor ideële acties*, PILP/Bureau Clara Wichmann 2024.

wijst erop dat deze trend aansluit bij de wereldwijde opkomst van *public interest litigation*.¹⁰ De toegenomen betekenis van algemeenbelangacties is terug te zien in de groei van het aantal organisaties dat zich specifiek of in belangrijke mate op deze vorm van belangenbehartiging richt. Al in de jaren 1980 werd het Proefprocessenfonds Clara Wichmann opgericht, inmiddels omgedoopt tot Bureau Clara Wichmann.¹¹ In 2014 kwam daar het *Public Interest Litigation Project* (thans PILP) bij, dat destijds werd opgezet vanuit het NJCM met als uitdrukkelijk oogmerk om de mogelijkheden voor strategisch procederen te verkennen en sindsdien naam heeft gemaakt als prominent voorvechter van mensenrechten in de rechtszaal. In dezelfde periode startte Vluchtelingenwerk Nederland met de Commissie Strategisch Procederen, die advocaten ondersteunt bij het aanpakken van tekortkomingen in het Nederlandse beleid ten aanzien van asielzoekers en vluchtelingen. In de rubriek Mensenrechtenmens in dit nummer staat een interview met Sadhia Rafi, oprichter en voorzitter van de Commissie. In 2016 werd, ook vanuit het NCJM, Pro Bono Connect opgericht dat maatschappelijke organisaties koppelt aan advocatenkantoren voor juridische ondersteuning, waaronder in algemeenbelangacties bij de rechter.

Verschillende termen worden gebruikt om de hiervoor genoemde fenomenen te beschrijven: naast de hier door ons vooral gebruikte term ‘algemeenbelangacties’ gaat het ook over collectieve acties (een ruimere term, waaronder ook acties vallen die niet in het algemeen belang zijn maar bijvoorbeeld beogen om voor een groep schadevergoeding te verkrijgen), strategisch procederen (waaronder procedures aangespannen door individuele eisers, maar met een breder/strategisch oogmerk en waarbij belangenorganisaties soms een ondersteunende rol spelen), *legal mobilization* en *movement lawyering*.¹² Het gaat het bestek van dit redactioneel te buiten om uitgebreid in te gaan op alle nuances.¹³ Sommige termen, zoals collectieve actie en strategisch procederen, zijn neutraler dan algemeenbelangactie of *public interest litigation* omdat ze de heikele vraag omzeilen wat in de context van dergelijke procedures nu precies onder ‘algemeen belang’ moet worden verstaan.¹⁴ *Legal mobilization* omvat ook meer acties dan louter het procederen bij de rechter, zoals wij hieronder nader zullen bespreken.

2.2 Van civielrecht naar bestuurs- en strafrecht?

Het – niet-uitputtende – overzicht van spraakmakende rechtszaken in de inleiding van dit stuk wekt de indruk dat belangenorganisaties in Nederland vooral het civiele recht aanwenden. De bijdragen in dit themanummer laten echter zien dat ook in het strafrecht en het bestuursrecht gezocht wordt naar mogelijkheden om collectief onrecht, in de vorm van mensenrechtenschendingen.

10 R. Stolk, ‘De algemeenbelangactie in strijd met het algemeen belang? Over de representativiteit van algemene belangenbehartigers’, *NJB* 2023/970, p. 1065.

11 <https://clara-wichmann.nl/geschiedenis/> (bezoekt 27 maart 2025).

12 Zie over die laatste term N. Mustafa, ‘International Day for the Elimination of Racial Discrimination (21 March 2025): Movement Lawyering and the Struggle Against Discriminatory State Surveillance in the Netherlands’, *Human Rights Here*, 24 maart 2025.

13 Zie hierover uitgebreid: K. van der Pas, ‘Conceptualising strategic litigation’, *Oñati Socio-Legal Series* 2021, vol. 11, afl. 6, p. 116-145.

14 K. van der Pas & R. Stolk in dit nummer; K. van der Pas, *The ‘Strategy’ in Strategic Litigation: The Why and How of Strategic Litigation by Civil Society Organizations in the Field of Asylum Law in Europe*, Europa Law Publishing 2024.

gen, aan te kaarten. Voor het strafrecht beschrijven Ellen Gijselaar, Sjoerd Lopik en Lisette van der Linde hoe NGO's de procedure van artikel 12 Sv inzetten om het Openbaar Ministerie tot vervolging van mensenrechtenschendingen te bewegen. Een voorbeeld van een succesvolle uitkomst betreft het bevel tot vervolging van de NAM door het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in een door de Groninger Bodem Beweging geïnitieerde zaak.¹⁵ De auteurs wijzen erop dat de mogelijkheden voor belangenorganisaties om het strafrecht in te zetten aan bepaalde beperkingen gebonden zijn, waaronder de strafrechtelijke immuniteit van de Staat. Zo wendde Greenpeace de artikel 12 Sv-procedure eerder zonder succes aan tegen de beslissing van de Staat om niet te vervolgen ter zake van de overbrenging van het 'asbestschip' Otapan naar Turkije.¹⁶ Ook ziet het OM regelmatig af van vervolging omdat er geen overtredingen van bestuursrechtelijke normen of vergunningsvoorschriften hebben plaatsgevonden indachtig het leerstuk van administratieve afhankelijkheid. Desondanks verwachten de auteurs dat de rol van belangenorganisaties in het strafrecht in de toekomst eerder toe dan af zal nemen en zien zij ook een rol weggelegd voor deze organisaties, in het bijzonder waar het gaat om het aankaarten van ernstige misstanden waarbij een strafrechtelijke aanpak onder het EVRM vereist is.

In het bestuursrecht kunnen rechtspersonen op grond van artikel 1:2 lid 3 Awb als belanghebbende worden aangemerkt ten aanzien van collectieve belangen, en op die voet beroep instellen tegen een besluit waardoor die belangen geraakt worden. Volgens de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bestaat deze mogelijkheid slechts indien een enkel besluit de belangen van meerdere belanghebbenden raakt.¹⁷ Lili Szuhai en Barthold den Hartog beargumenteren in hun bijdrage aan dit themanummer dat het wenselijk zou zijn om artikel 1:2 lid 3 Awb ook ruimte te laten bieden aan collectieve acties waarbij meerdere beschikkingen tegelijkertijd worden aanvechten. Zij zien hierin een mogelijkheid om in te grijpen wanneer structurele tekortkomingen in besluitvormingsprocessen van uitvoeringsorganisaties (lees: de Toeslagenaffaire) benadeling van (grote) groepen belanghebbenden tot gevolg hebben. Inspiratie voor een dergelijke uitbreiding van artikel 1:2 lid 3 Awb kan volgens de auteurs ontleend worden aan de Wet Afwikkeling Massaschade in Collectieve Actie (WAMCA), in het bijzonder de manier waarop in schadevergoedingsprocedures op basis van die regeling wordt vastgesteld dat de belangen van verschillende individuen zich lenen voor gezamenlijke behandeling door de rechter en bij het bepalen van de gevolgen van de collectieve actie voor individuele belanghebbenden.

2.3 Van progressieve naar conservatieve acties?

Naast een verbreding van procederen naar andere rechtsgebieden dan het civiele recht is er nog een andere trend waarneembaar. Er wordt door belangenorganisaties ook steeds vaker een beperkte en/of conservatieve interpretatie van mensenrechten bepleit, met name inzake ethische kwesties als abortus of euthanasie. In Nederland valt te denken aan de rechtszaken gevoerd door Viruswaarheid, alsmede de voeging van de Stichting Milieu en Mens aan de zijde van Shell in de klimaatzaak gestart door Milieudefensie en de voeging van Stichting Stikstof Claim

¹⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 20 april 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3248.

¹⁶ Hof Den Haag 12 december 2012, ECLI:NL:GHDHA:2012:BY6448.

¹⁷ Zie de bijdrage van Szuhai en Den Hartog in dit nummer.

in de stikstofzaak geïnitieerd door Greenpeace.¹⁸ De laatste twee interveniërende partijen kwamen vooral op voor economische belangen van (agrarische) bedrijven. Deze dimensie komt uitgebreid aan de orde in de bijdrage van Kris van der Pas en Rowie Stolk over conservatieve *public interest litigation* (PIL) of *right wing legal mobilization*. Volgens hen moet “conservatieve” PIL vooral als reactie op juridische successen van progressieve groepen worden gezien en lijkt het doel ervan te zijn om de status quo te beschermen in plaats van sociale verandering te bewerkstelligen. Tegelijkertijd wijzen zij op het onduidelijke onderscheid tussen conservatieve en progressieve PIL in een politieke context waarin populistisch en radicaal- en/of extreemrechts aan de knoppen zitten. Aangezien de mensenrechten van kwetsbare groepen, zoals migranten en LHBTIQ+, nu enorm onder druk staan hebben progressieve groepen mogelijk zelfs baat bij behoud van de status quo. Conservatisme in het huidige tijdsgewricht is wellicht juist progressief.

Van der Pas en Stolk bespreken daarnaast enkele risico's bij het aanbrengen van een onderscheid tussen progressief en conservatief, waaronder het bijdragen aan polarisatie, vooral gelet op de suggestie dat conservatieve PIL illegitiem of een gevaar voor de democratische rechtsstaat zou zijn. Uiteindelijk trekken zij de grens bij de *intentie* om de rechtsstaat te ondermijnen (*lawfare*). Hoewel wij deze tweedeling op papier onderschrijven vragen wij ons wel af hoe werkbaar dit onderscheid in de praktijk is. Hoe valt vast te stellen wat de daadwerkelijke intentie van een belangenorganisatie is? En wie bepaalt wat uiteindelijk ondermijnend is? Dit onderscheid lost het eerdere probleem van de ambiguïteit van concepten als ‘algemeen belang’ en progressief/conservatief aldus onvoldoende op. Nuttiger is wat ons betreft de nadere categorisering van conservatieve PIL: libertarische PIL gericht tegen overheidsinmenging (onder mee Viruswaarheid); religieus-geïnspireerde PIL gericht op het inperken van abortus, euthanasie en LHBTIQ+-rechten en klimaat-sceptische PIL (onder meer Mens & Milieu). Uiteindelijk ligt echter ook bij deze onderverdeling de waardering van de genoemde doelstellingen *in the eye of the beholder* en is het ook hier de vraag wat de juridische implicaties zijn. De rechter zou wat ons betreft de ‘stroming’ waartoe een belangenorganisatie behoort niet moeten laten meewegen, tenzij er (evident) sprake is van misbruik van recht.¹⁹ Overigens lijken de auteurs dit ook niet te beogen. Zij hechten juist waarde aan pluralisme en een sterk en divers maatschappelijk middenveld.

3 De effecten van procederen nader geduid

3.1 De effectiviteit van strategisch procederen: op zichzelf onvoldoende?

Zoals hiervoor al werd benoemd kunnen rechtszaken gevoerd door belangenorganisaties potentieel bijdragen aan betere mensenrechtenbescherming, onder meer door het zichtbaar maken van structurele problemen die onder de radar blijven wanneer alleen naar individuele gevallen wordt gekeken. Tegelijkertijd laten recente empirische studies zien dat niet alle heil van louter

18 Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578.

19 Zie onder meer artikel 17 EVRM en artikel 54 Hv; zie ook recent in de context van asiel ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2709, AB 2024/280, m.nt. Rodrigues.

strategisch procederen moet worden verwacht en niet-juridische routes soms effectiever zijn.²⁰ Het is ook om die reden dat sommige auteurs liever spreken van (*legal*) *mobilization* of beargumenteren dat strategisch procederen op zichzelf onvoldoende is en ingebed moet worden in bredere niet-juridische mobilisatie campagnes en strategieën (zoals ook Van der Pas en Stolk in dit nummer).²¹ Zo schetst Dion Kramer hoe een verscheidenheid aan Nederlandse belangenorganisaties de voorkeur gaven aan het genereren van media- en politieke aandacht en het meewerken aan actieplannen op gemeentelijk niveau om bij te dragen aan het oplossen van de kwestie dakloosheid van Unieburgers.²² De bijdrage van Ayla Yayla, Aysel Sabahoglu en Daniela Stojkovic over toegang tot drinkwater beschrijft de lange aanloop naar de uiteindelijke rechtszaak met veel media- en politieke aandacht en maatschappelijke druk vanuit de betrokken organisaties. Zij wijzen eveneens op de vereiste lange adem om daadwerkelijke verandering te bewerkstelligen. De regering erkende het recht op toegang tot drinkwater en maakte een afspraak met waterbedrijven dat gezinnen met minderjarige kinderen niet van het drinkwater zullen worden afgesloten bij betalingsproblemen. Tegelijkertijd laat een wettelijke regeling laat op zich wachten. De auteurs eindigen hun beschouwing aldus met de vaststelling dat het werk van maatschappelijke organisaties er nog niet op zit en dat zij druk zullen moeten blijven uitoefenen om te komen tot de gewenste wet- en regelgeving om de rechten van kinderen te beschermen.

In de literatuur wijzen meerdere auteurs ook op mogelijke averechtse effecten van procederen bij de rechter.²³ Zo stelt Salomon terecht dat belangenorganisaties en hun juristen moeten oppassen om zich blind te staren op het winnen van een rechtszaak waardoor louter de individuele ambities van betrokken juristen worden gediend.²⁴ Net zoals dat het winnen van een rechtszaak mogelijk weinig effectief blijkt kan verliezen wel degelijk tot verbeteringen leiden. Zo kreeg de coalitie in de zaak rondom etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee (KMar) in eerste aanleg nul op het rekest, maar leidde de uitspraak van de rechtbank wel tot een storm aan kritische reacties in de media en liet de KMar enige maanden na de uitspraak weten met deze praktijk te zullen stoppen.²⁵ Om goed zicht te houden op allerlei verschillende effecten is een bredere definitie van effectiviteit belangrijk. Het louter blindstaren op aanpassing

20 '[Public interest] litigation is an imperfect but indispensable strategy of social change'. S.L. Cummings & D.L. Rhode, 'Public interest litigation: Insights from theory and practice', *Fordham Urban Law Journal* XXXVI, 603-651, 604.

21 L.J. Conant, *Justice contained: Law and politics in the European Union* (2002), 214; P. Cebulak, M. Morvillo & S. Salomon, 'Introduction to the Special Issue: "Strategic litigation in EU law"', *German Law Journal* 25 (2024), 797-799. Deze binnenlandse en/of transnationale mobilisatie is op zichzelf ook een bijna onmisbare schakel in de effectiviteit van internationale mensenrechtenverdragen. B.A Simmons, *Mobilizing for human rights. International law in domestic politics*, Cornell University Press (2009); cf. E.M. Hafner-Burton, *Making human rights a reality* (Princeton University Press, 2013); Dai, 'The 'compliance gap' and the efficacy of international human rights institutions', in: T. Risse et al. (eds.), *The persistent power of human rights. From commitment to compliance* (CUP, 2013), 85-102. G. de Búrca, 'Legal mobilization for human rights: An introduction', in: G. de Búrca (ed.), *Legal mobilization of human rights* (OUP, 2022), 1-11, 9. S. Engle Merry, 'The state of human rights consciousness: Not yet endtimes', in: N. Bhuta et al. (eds.), *The struggle for human rights* (OUP, 2021), 62-69.

22 D. Kramer, 'Mobilizing the rights of homeless EU citizens in the Netherlands', *German Law Journal* 25 (2024), 910-918.

23 S.L. Cummings, 'The social movement turn in law', *Law & Social Inquiry* 43(2) (2018), 360-416, 374.

24 S. Salomon, 'What happens after the Court of Justice has given its ruling? Promises and pitfalls of strategic litigation against internal border controls in EU law', *German Law Journal* 25 (2024), 10431-1067, 1066.

25 Zie K. de Vries & T. Spijkerboer, 'Ik zie ik zie wat ik niet zie. Etnisch profileren en structurele rassendiscriminatie in het migratierecht', *NJB* 2022/459, p. 549.

van beleid of wetgeving de oprichting van een nieuwe instelling of de toewijzing van extra budgettaire middelen leidt tot blinde vlekken.²⁶ Vaak zijn het subtielere veranderingen die zich bijna ongemerkt voltrekken, zoals wanneer (mensenrechten)normen een onderwerp op de politieke agenda zetten of invloed hebben op de inhoud van het politieke debat door de argumenten van bepaalde actoren te versterken.²⁷ Een voorbeeld is de discussie over zwarte piet die volgde op de kritiek van VN-Rapporteur Shepherd in 2013 ten aanzien van het kwetsende en racistische karakter van deze figuur.²⁸ Na tien jaar strijd en een inclusiever sinterklaasfeest heft Kick Out Zwarte Piet zichzelf op.²⁹

3.2 Democratische meerwaarde en representativiteit

Bovendien moet onder ogen worden gezien dat rechterlijke uitspraken inzake algemeenbelangacties lang niet altijd met enthousiasme worden ontvangen. Al snel klinkt het verwijt dat rechters op de stoel van de wetgever gaan zitten en/of wordt het problematisch gevonden dat rechters bestaande wet- en regelgeving handhaven.³⁰ Zo stelde Wilders (PVV) de dag voor de stikstofuitspraak in de door Greenpeace geïnitieerde zaak al dat het niet zo zou kunnen zijn 'dat er een uitspraak komt die het hele land platlegt [...] Ik denk dat je daar wel zeker voor een groot deel een discussie over kan voeren, voordat je overstag gaat voor wat die rechters in Nederland allemaal vinden'.³¹ Na de uitspraak riep hij op tot het 'kappen met die doorgeslagen stikstofregels'.³² Henk Vermeer (BBB) stelde op X na de EHRM-uitspraak in *KlimaSeniorinnen* dat 'rechters zich bemoeien met politiek beleid. De nationale democratische instituties worden bedreigd door ongekozen (Europese) rechters. We moeten internationale verdragen opzeggen, of zo aan laten passen, dat afwegingen in het kader van algemeen nationaal belang weer bij onze eigen volksvertegenwoordigers liggen'.³³ Overigens anticipeerden zowel de rechtbank Den Haag als het EHRM in beide uitspraken op deze kritiek en legden beide instituties haarfijn

26 J. Krommendijk, *The effectiveness of human rights in a multilevel legal order under threat?*, Den Haag: Boom 2024 (oratie Radboud Universiteit 19 juni 2024), p. 28-29.

27 D. Anagnostou, 'Law and rights as opportunity and promise for minorities in Europe? Concluding observations and research agendas', in: D. Anagnostou (ed.), *Rights and courts in pursuit of social change: Legal mobilization in the multi-level European system*, (Hart, 2014), 205-218, 216-217.

28 VN: 'Nederland moet stoppen met sinterklaasfeest', *Algemeen Dagblad*, 22 oktober 2013, www.ad.nl/binnenland/vn-nederland-moet-stoppen-met-sinterklaasfeest.

29 D. van Paassen, 'Tien jaar lang voerde hij Kick Out Zwarte Piet aan: "Je staat als activist eigenlijk tegenover heel Nederland"', *de Volkskrant*, 30 november 2024, beschikbaar via <https://www.volkskrant.nl/binnenland/tien-jaar-lang-voerde-hij-kick-out-zwarte-piet-aan-je-staat-als-activist-eigenlijk-tegenover-heel-nederland~b59fa5fd0/>.

30 Minister van Asiel en Migratie Faber (PVV) noemde bijvoorbeeld de rechterlijke uitspraak van Rechtbank Den Haag 20 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2566 'een zwarte dag voor Nederland'. Vgl. de reactie van de Britse regering na de uitspraak van het EHRM in *Verein KlimaSeniorinnen*, beschikbaar via <https://www.telegraph.co.uk/world-news/2024/04/09/climate-change-violated-human-rights-echr-switzerland/>.

31 Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578; <https://wnl.tv/2025/01/21/geert-wilders-uitspraak-greenpeace-zaak-mag-land-niet-platleggen>.

32 <https://x.com/geertwilderspvv/status/1879962909171937359>, 16 januari 2025.

33 <https://x.com/henkvermeer/status/1777646604750663687> 1, 9 april 2024.

uit hoe de taakverdeling tussen rechter en wetgever is en waarom rechterlijk ingrijpen aldus gerechtvaardigd is.³⁴

Intussen wordt in het vermeende gebrek aan (democratische) legitimatie van belangenorganisaties door verschillende politieke partijen een aanleiding gezien om de toegang van deze organisaties tot de rechter te beperken. Zo stelt het Hoofddlijnenakkoord³⁵ – en in het verlengde daarvan het Regeerprogramma³⁶ – van PVV, VVD, NSC en BBB voor om te onderzoeken ‘of en hoe nadere vereisten gesteld kunnen worden aan de representativiteit van belangenorganisaties met een ideëel doel op grond van artikel 3.305a [*sic*] Burgerlijk Wetboek’. Deze passage is gestoeld op een in februari 2023 aangenomen motie Stoffer c.s. waarin wordt geconstateerd dat belangenorganisaties ‘mogelijk zelfs met subsidie’ rechtszaken tegen de Staat aanspannen. Ook overweegt de motie dat voor representativiteit een financiële bijdrage moet worden gevraagd van degenen wier belangen behartigd worden.³⁷

Kris van der Pas en Rowie Stolk betogen wat ons betreft terecht dat strengere representativiteitsvereisten onwenselijk zijn. Kritiek op de gang van belangenorganisaties naar de rechter richt zich vooral op het feit dat daarmee de politiek op de stoel van de wetgever gaat zitten. Zoals een van ons echter al eerder schreef in een Redactioneel zijn:

‘Juridische acties vanuit belangenorganisaties zoals Urgenda, Mobilisation for the Environment (MOB) en Vluchtelingenwerk essentieel [...] als de politiek zelf grondrechten onvoldoende in acht neemt. Kamerleden zouden wat dat betreft beter hun pijlen kunnen richten op dit falen in plaats van het maken van verwijten richting organisaties die dergelijke kwesties aan de rechter voorleggen. Een sterk staaltje van *shooting the messenger*.’³⁸

In het verlengde van deze constatering wijt Sadhia Rafi de opkomst van strategisch procederen aan de toenemen mate waarin de Staat haar eigen Europees- en nationaalrechtelijke verplichtingen niet nakomt. Ook is belangrijk om te benadrukken dat belangenorganisaties in veel gevallen het primaat van de politiek erkennen door niet meteen naar de rechter te stappen, maar pas na uitputting van een veelheid aan politieke (beïnvloedings)strategieën richting parlement en regering. Dit blijkt ook uit de beschouwing van Ayla Yayla, Aysel Sabahoglu en Daniela Stojkovic over de drinkwaterzaak. Procederen door belangenorganisaties kan aldus juist worden toegejuicht vanuit een democratisch perspectief als daarmee handhaving van democratische aangenomen wet- en regelgeving is geborgd. Ook kan betoogd worden dat de democratie wordt versterkt als organisaties minderheidsstandpunten vertegenwoordigen of opkomen voor toekomstige generaties die geen stem hebben die onvoldoende in het politieke debat aan de orde zijn gekomen.³⁹ Een gang naar de rechter geeft deze ‘outsiders’ dus een stem en verrijkt aldus het

34 Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578, r.o. 5.6 en 5.7; EHRM (GK) 9 april 2024, zaaknr. 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 410-414 en 449-451.

35 HOOP, LEF EN TROTS – Hoofddlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, beschikbaar op <https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofddlijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbbsformatie>, p. 18.

36 Regeerprogramma van het Kabinet Schoof van 13 september 2024, beschikbaar op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof>.

37 Kamerstukken II 2022/23, 36169, nr. 37.

38 J. Krommendijk, ‘Geitenpaadjes, gatenkaas en grondrechtengemarchandeer. Uitholling van de rechtsstaat door de Nederlandse staat’, *NTM|NJCM-Bull.* jrg. 48 [2023], nr. 2, 129-134, p. 134.

39 R.A. Cichowski, *The European Court and civil society. Litigation, mobilization and governance* (CUP), 258-262.

publieke debat met rationale argumenten.⁴⁰ Betere transparantie, rechtszekerheid, verantwoording en verbetert aldus de mogelijkheden voor publieke participatie.⁴¹

Overigens blijkt uit recent empirisch internationaal onderzoek dat strategisch procederen door belangengroepen op grond van het Europese recht (Unierecht en EVRM) in acht EU-lidstaten, waaronder ook Nederland, geenszins wordt gedomineerd door ‘progressieve’ juridische acties. Het Europese recht biedt, net zoals het Nederlandse recht in den breedte, juridische mogelijkheden voor een veelheid aan belangen. Ondernemersorganisaties, vakbonden en NGOs procederen in gelijke mate, nog even los van allerlei rechtszaken die door bedrijven zelf worden gestart.⁴² Deze bredere empirische context wijst er wat ons betreft op dat kritiek op het procederen van belangenorganisaties vanuit de politiek vooral in perspectief moet worden geplaatst. Het huidige positieve recht bevoordeelt net zo goed bepaalde organisaties die primair opkomen voor private en/ of commerciële belangen.⁴³ Ook deze organisaties weten hun weg te vinden naar mensenrechten, denkende aan het recht op eigendom (artikel 1 EP en artikel 17 Hv) of de sinds 2009 erkende vrijheid van ondernemerschap. Een onderzoek naar de rol van mensenrechten in de milieurechtspraak van het EU Hof van Justitie toont aan dat deze meer economische mensenrechten de boventoon voeren en dat er tot nu toe meer zaken in Luxemburg zijn gevoerd waarbij mensenrechten werden gebruikt om milieumaatregelen aan te vechten.⁴⁴

Het is volgens ons tot slot onvermijdelijk dat de invoering van strengere representativiteits-eisen, en zeker een financiële drempel, vooral een extra barrière zal vormen voor algemeenbelang-acties ten behoeve van kwetsbare, weinig draagkrachtige en/of lastig te mobiliseren groepen. Juist voor mensen uit deze groepen geldt echter dat een individuele gang naar de rechter, ter bescherming van belangen die in het democratische proces niet voldoende zijn of konden worden meegenomen, vaak niet haalbaar zal zijn.⁴⁵ Daar komt bij dat het instellen van een vordering op grond van artikel 3:305a BW al een stuk lastiger is geworden sinds de inwerkingtreding van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA). Een recent rapport van PILP en Bureau Clara Wichmann laat zien dat de WAMCA, die in 2020 werd ingevoerd om commerciële belangenbehartigers (zogenaamde *claim cowboys*) buiten de deur te houden, onbedoeld ook stevige drempels opwerpt voor louter ideële (niet op schadevergoeding gerichte) algemeenbelang-

40 Cebulak e.a. wijzen er bijvoorbeeld op hoe het EU-recht van oudsher procederen door bedrijven bevoordeelt gelet op het economische karakter van de EU. P. Cebulak, M. Morvillo & S. Salomon, ‘Strategic litigation in EU law: Who does it empower?’, *German Law Journal* 25 (2024), 821.

41 R. Daniel Kelemen, ‘Eurolegalism and democracy’, *Journal of Common Market Studies* 50(1), 55-71, 65-66; R. Cichowski, ‘Mobilisation, litigation and democratic governance’, *Representation* 49(3), 321-332.

42 A. Hofmann, ‘Who does and who does not engage in strategic litigation in European law’, *German Law Journal* 25 (2024), 856-872; vgl. eerder R. Daniel Kelemen, ‘Suing for Europe. Adversarial legalism and European governance’, *Comparative Political Studies* 39(1) (2006), 101-127; L. Conant, A. Hofmann, D. Soenneken & L. Vanhala, ‘Mobilizing European law’, *Journal of European Public Policy* 2017, 25(9), 1376-1389.

43 Cebulak e.a. wijzen er bijvoorbeeld op hoe het EU-recht van oudsher procederen door bedrijven bevoordeelt gelet op het economische karakter van de EU. P. Cebulak, M. Morvillo & S. Salomon, ‘Strategic litigation in EU law: Who does it empower?’, *German Law Journal* 25 (2024), 800-821.

44 J. Krommendijk & D. Sanderink, ‘The role of fundamental rights in the environmental case law of the CJEU’, *European Law Open* 2(3) (2023), 616-635; vgl. C. Eckes, ‘Strategic climate litigation before national courts: Can European Union law be used as a shield’, *German Law Journal* 25 (2024), 1022-1042.

45 R. Stolk, ‘De algemeenbelangactie in strijd met het algemeen belang? Over de representativiteit van algemene belangenbehartigers’, *NJB* 2023/970, p.1069-1070.

acties.⁴⁶ Een deel van het probleem zit – ook nu al – bij het in 2020 ingevoerde representativiteitsvereiste, dat ook van toepassing is wanneer geen schadevergoeding wordt gevorderd maar bijvoorbeeld enkel een verklaring voor recht, of een gebod om geldende wet- en regelgeving te respecteren. Dit alles maakt dat de wens om nog strengere eisen te stellen aan de representativiteit van belangenorganisaties moeilijk te rijmen lijkt met andere onderdelen van het Hoofdlijnenakkoord, die juist gericht zijn op versterking van rechtsbescherming en van de rechtspositie van de burger tegenover de overheid. Uit het akkoord spreekt bewustzijn dat ook de overheid stevige steken laat vallen ('Toeslagen' en 'Groningen' worden in dit verband met name genoemd) en de wens om in te zetten op versterking van 'checks and balances' en controle op het bestuur.⁴⁷ Een (relatief) ruime mogelijkheid voor belangenorganisaties om de civiele rechter te laten toetsen of de mensenrechten van minder geprivilegieerde groepen voldoende beschermd worden, lijkt in dat verband eerder iets om na te streven dan om in te perken.

4 Conclusie

Wij zien duidelijk meerwaarde in het procederen door belangenorganisaties bij de rechter om mensenrechten te beschermen. Tegelijkertijd zien wij een risico waar deze juridische acties voortkomen uit een gebrek aan actie of het doelbewust negeren van (internationale) regels door de politiek. Door enerzijds zelf onvoldoende de rechtmatigheid van overheidsbeleid te waarborgen, en anderzijds te blijven benadrukken dat de rechter zich vooral niet met 'de politiek' moet bemoeien, wordt de rechtspraak gepolitiseerd en de rechter in een onmogelijke positie gedrongen.⁴⁸ De verscherpte tegenstelling tussen rechter en wetgever kwam onlangs opnieuw naar voren in de door Greenpeace aangespannen stikstofzaak. De rechtbank wees op het beginsel van constitutionele hoffelijkheid, dat mede gegrond is op de veronderstelde constitutionele goede trouw van de overheid die het gezag van een rechterlijke interpretatie respecteert. Om deze reden worden aan overheden in beginsel geen dwangsommen opgelegd, omdat van hen wordt verwacht dat zij rechterlijke uitspraken ook zonder de dreiging daarvan uitvoeren. Dat de rechtbank zich toch genoodzaakt zag om aan het bevel het wettelijk stikstofdoel voor eind 2030 te behalen een dwangsom van 10 miljoen euro te koppelen, zal hopelijk een uitzonderingsgeval blijven.⁴⁹ Eveneens hopen wij dat het fenomeen van zogenaamde *Strategic Lawsuits Against Public Participation* (SLAPPs) beperkt blijft. De laatste jaren proberen bedrijven belangenorganisaties, journalisten of actievoerders met rechtszaken te intimideren en het zwijgen op te leggen.⁵⁰ Om deze rechtszaken tegen te gaan is er vorig jaar een EU-richtlijn aangenomen.⁵¹

46 P. Veerman, L. Bryk & M.B. Hendrickx, *De obstakels van de WAMCA voor ideële acties*, PILP/Bureau Clara Wichmann 2024.

47 Hoofdlijnenakkoord PVV, VVD, NSC en BBB, p. 17.

48 J. Krommendijk, 'Geitenpaadjes, gatenkaas en grondrechtgemarchandeer. Uitholling van de rechtsstaat door de Nederlandse staat', *NTM/NJCM-Bulletin* 48(2) (2023), 129-134.

49 Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578, r.o. 5.95 en 5.96.

50 Zie echter Greenpeace International, 'Jury delivers verdict finding Greenpeace entities liable for more than US\$660 million in Energy Transfer SLAPP trial', 19 maart 2025, [greenpeace.org](https://www.greenpeace.org).

51 Richtlijn (EU) 2024/1069 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht ('strategische rechtszaken tegen publieke participatie').

Intussen blijkt uit de bijdragen in dit themanummer dat belangenorganisaties blijven zoeken naar ingangen om de wetgever en het bestuur bij de les te houden, zoniet via het civielrecht dan wel via het straf- en bestuursrecht. Zolang de door de regering beoogde versterking van de rechtsstaat geen feit is, zal de behoefte een rechtsbescherming via de weg van algemeenbelang-acties blijven bestaan.

DE ROL VAN BELANGENORGANISATIES BIJ STRAFRECHTELIJKE MENSENRECHTENBESCHERMING

Ellen Gijselaar, Sjoerd Lopik & Lisette van der Linde *

Samenvatting | Belangenorganisaties spelen een steeds belangrijkere rol bij het aankaarten van strafzaken die voor de bescherming van mensenrechten van belang zijn. Dit artikel geeft inzicht in de rol van het strafrecht bij deze bescherming en de invloed van dergelijke organisaties op dit soort strafrechtelijke procedures. Daarbij wordt onderzocht welke rol zij kunnen en zouden moeten spelen bij strafrechtelijke reacties op mensenrechtenschendingen.

Trefwoorden | [Mensenrechten], [EVRM], [Strafrecht], [Belangenorganisaties], [Positieve verplichtingen], [Immunititeit] en [Administratieve afhankelijkheid].

DOI | 10.54195/NTM.23184

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

1 Inleiding

Belangenorganisaties wenden zich in toenemende mate tot het strafrecht om hun doelstellingen na te streven en maatschappelijke misstanden aan te kaarten.¹ Verschillende niet-gouvernementele organisaties (hierna: NGO's) deden in de afgelopen jaren aangifte van vermoedens van strafbare feiten die verband houden met schendingen van mensenrechten.² Een spraakmakend voorbeeld is de aangifte van vier belangenorganisaties tegen Booking.com vanwege de verhuur van woningen van Israëliische kolonisten op de Westelijke Jordaanoever.³ Volgens de NGO's maakt Booking.com zich schuldig aan witwassen, omdat zij profiteert van onder meer schendingen van mensenrechten tegen de Palestijnse bevolking. In 2021 deed de Duitse mensenrechtenorganisatie European Centre for Constitutional and Human Rights (hierna: ECCHR) aangifte

■ Mr. E.C. Gijselaar is universitair docent bij de Universiteit Leiden. Mr. S.J. Lopik is advocaat-partner bij De Roos Coöperatief en promovendus bij de Universiteit Leiden. Mr. L. van der Linde is advocaat bij De Roos Coöperatief.

1 Zie bijv. T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 291-304.

2 Zie bijv. W. Khan, 'Mensenrechtenadvocaat: 'Bedrijven die profiteren van uitbuiting blijven te vaak onbestraft'', *Follow The Money*, 18 augustus 2024.

3 'Aangifte tegen Booking.com wegens witwassen van winsten uit oorlogsmisdrijven', *The Rights Forum*, 23 mei 2024.

tegen C&A, Nike, Patagonia en State of Art.⁴ De mensenrechtenorganisatie stelt dat de kledingproducenten wisten dat bepaalde producten door Oeigoeren onder dwang waren geproduceerd.⁵

Het zou niet verbazen als deze trend zich in de komende jaren zou voortzetten. De regering is voornemens om de civiele procesmogelijkheden van belangenorganisaties in te perken.⁶ Daardoor worden zij mogelijk gedwongen om andere (juridische) middelen aan te wenden, waaronder het strafrecht. Daarnaast wordt vaak geconstateerd dat er überhaupt een toename is aan juridische procedures door belangenorganisaties, waaronder in het strafrecht.⁷ Daar komt nog bovenop dat de hoeveelheid open normen en zorgplichten in het strafrecht toeneemt, waardoor belangenorganisaties meer mogelijkheden krijgen om strafrechtelijke aanknopingspunten te vinden. Deze en andere trends worden verderop in dit artikel nader uitgewerkt. Daaruit blijkt dat belangenorganisaties vaker het strafrecht aanwenden, en zij dat naar verwachting in toenemende mate zullen doen.

Deze ontwikkeling roept vragen op over de functie van het strafrecht en de rol van belangenorganisaties. Enerzijds lijken deze organisaties geschikt om mensenrechtenschendingen op te sporen, en kan het strafrecht een geschikt middel zijn om deze vervolgens te bestrijden. Anderzijds is het strafrecht van oudsher een *ultimum remedium* waar het Openbaar Ministerie het vervolgingsmonopolie heeft, en is het de vraag in hoeverre NGO's zich in dat proces zouden moeten (willen) mengen. In deze bijdrage analyseren wij daarom de rol van het strafrecht bij de bescherming van mensenrechten en de invloed van belangenorganisaties op strafrechtelijke procedures. De vraag die in deze bijdrage centraal staat is dan ook welke rol belangenorganisaties kunnen en zouden moeten spelen bij de strafrechtelijke aanpak van mensenrechtenschendingen.

Wij zullen deze vraag beantwoorden door het onderwerp van deze bijdrage vanuit verschillende invalshoeken te belichten. Allereerst gaan wij in op de rol van het strafrecht bij de bescherming van mensenrechten, met bijzondere aandacht voor de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). Vervolgens richt paragraaf 3 zich op de mogelijkheden en toegevoegde waarde van belangenorganisaties in strafrechtelijke procedures. In paragraaf 4 bespreken wij de juridische en praktische beperkingen waarmee belangenorganisaties in dat soort processen worden geconfronteerd. In paragraaf 5 gaan wij in op verschillende trends die erop wijzen dat de betrokkenheid van belangenorganisaties waarschijnlijk verder zal toenemen. Tot slot trekken wij in paragraaf 6 conclusies over de mogelijkheden voor belangenorganisaties en de wenselijkheid van hun rol in het strafproces.

2 De rol van het strafrecht bij mensenrechtenbescherming

Alvorens in te gaan op belangenorganisaties, is het van belang om stil te staan bij de rol van het strafrecht bij het beschermen van mensenrechten. Dit doen wij vanuit Straatsburgse invalshoeken.

4 'Aangifte mensenrechtenclub tegen C&A en Nike om mogelijke dwangarbeid Oeigoeren', *De Volkskrant*, 2 december 2021.

5 'Human rights violations off the rack: Dutch and US brands allegedly rely on forced labor', *ecchr.eu* 2 december 2021.

6 Zie bijv. *Kamerstukken II*, 2022/23, 36 169, nr. 37 en Hoofddlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB van 16 mei 2024, p.18.

7 Zie bijv. T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 291-304.

hoek, aangezien het EHRM uitdrukkelijk heeft stilgestaan bij de plaats van het strafrecht bij mensenrechtenbescherming.⁸ Het is vaste EHRM-jurisprudentie dat de inzet van het strafrecht verplicht is als reactie op bepaalde grove schendingen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Volgens het Hof heeft het strafrecht een afschrikkende werking, en kunnen daarmee toekomstige mensenrechtenschendingen worden voorkomen. In ernstige gevallen kan een privaat-, bestuurs- of tuchtrechtelijke sanctionering volgens het Hof niet volstaan om toekomstige mensenrechtenschendingen te voorkomen. Lidstaten dragen de verantwoordelijkheid om het strafrecht in die gevallen in te zetten.⁹ Als de lidstaat het strafrecht niet inzet, dan kan hij daarvoor in Straatsburg ter verantwoording worden geroepen.¹⁰

Het EHRM stelt de verplichting tot strafbaarstelling op twee manieren vast, namelijk (a) door zelf vast te stellen dat een bepaalde handeling in wezen een strafwaardige gedraging betreft, en (b) door aan te sluiten bij internationaal erkende standaarden.¹¹ Het Hof stelt bij de eerste methode op basis van de aard van het betrokken belang en de ernst van de inbreuk daarop vast of sprake is van een in wezen strafbare gedraging. Bij ernstige vergripen tegen het leven, de fysieke integriteit en de seksuele integriteit of waar andere 'fundamental values and essential aspects of private life' op het spel staan, beschouwt het EHRM het strafrecht als de aangewezen remedie. Het Hof benadrukte bijvoorbeeld ten aanzien van een klacht die draait over seksueel misbruik: 'effective deterrence is indispensable in this area and it can be achieved only by criminal-law provisions; indeed, it is by such provisions that the matter is normally regulated'.¹² Het EHRM sluit bij deze eerste werkwijze vaker aan bij wat als 'normaal' wordt beschouwd in de praktijk van de verdragstaten.¹³ Omdat moord, zware mishandeling en seksueel misbruik normaal gesproken via het strafrecht worden gereguleerd, verlangt het Hof dat ook van verdragstaten.

Bij de tweede werkwijze van het EHRM wordt de verplichting aangenomen onder verwijzing naar internationale verplichtingen. Zo wijst het EHRM in zaken over mensenhandel op het Verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO-Verdrag) inzake gedwongen of verplichte arbeid en het aanvullend slavernijverdrag van 1956.¹⁴ Het Hof kan op basis van dat soort

8 Ook andere mensenrechtenverdragen kunnen tot het aanwenden van het strafrecht verplichten. Zie bijv. A. Seibert-Fohr, *Prosecuting Serious Human Rights Violations*, Oxford: Oxford University Press 2009.

9 F. Vellinga-Schootstra & W.H. Vellinga, *Positive obligations en het Nederlandse straf(proces)recht* (oratie Groningen), Deventer: Kluwer 2008, P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Repressie door mensenrechten* (oratie Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008 en E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid: De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2021.

10 J. Simonis & J.L. de Wijkerslooth, 'Het EVRM en het recht op strafrechtelijke handhaving', in: P.D.J. van Zeben (red.), *Via Straatsburg – Liber amicorum Egbert Myjer*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2004, p. 29, P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Repressie door mensenrechten* (oratie Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 50, I. Gonzales, 'Het niet vervolgen door het Openbaar Ministerie van (dodelijk) politiegeweld', *NJB* 2009, afl. 31, p. 2010-2015 en E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid: De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 302 e.v.

11 E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid: De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 232-233.

12 EHRM 26 maart 1985, 8978/80 (*X & Y/Nederland*), par. 27.

13 Zie bijv. EHRM 30 november 2004, 48939/99 (*Öneryıldız/Turkije*), par. 93.

14 Zie bijv. EHRM 26 juli 2005, 73316/01 (*Siliadin/Frankrijk*), par. 89.

internationaalrechtelijke verplichtingen vrij specifiek aangeven welke gedraging door middel van het strafrecht bestreden moet worden. Het neemt daarmee als het ware de leiding over de uitvoering van internationale verdragen.¹⁵

Ook bij gevaarlijke industriële activiteiten en menselijke fouten in verband met natuurrampen kan het EHRM verplichten tot toepassing van het strafrecht. Het moet dan wel gaan om vormen van onachtzaamheid die verder gaan dan een beoordelingsfout of onvoorzichtigheid.¹⁶ Daarbij is het in beginsel niet relevant of het handelen of nalaten tot de dood heeft geleid. Het veroorzaken van een levensgevaar kan namelijk ook voldoende zijn om een positieve verplichting tot strafvervolgung te activeren.¹⁷ De reikwijdte van deze verplichting omvat ook gevallen waarin private partijen zich schuldig hebben gemaakt aan levensdelicten of het creëren van grote gevaren voor de menselijke gezondheid.¹⁸

Aangezien milieurechtszaken van belangenorganisaties in de afgelopen jaren volop in de belangstelling stonden, is het relevant voor dit artikel dat het EHRM ook op dat gebied tot het aanwenden van het strafrecht kan verplichten. Het EHRM oordeelt al sinds *Lopez Ostra* uit 1990 dat het verdrag bescherming kan bieden tegen milieuvervuiling.¹⁹ Dergelijke vervuiling kan verschillende rechten uit het verdrag raken, waaronder artikel 2 EVRM (het recht op leven), artikel 8 EVRM (het recht op bescherming van het privé- en familieleven) en artikel 1 EP (het recht op bescherming van eigendom).²⁰ In geval van verregaande schendingen kan dit leiden tot een verplichting om het strafrecht aan te wenden, zoals onder meer blijkt uit de veelbesproken Straatsburgse milieu-arresten *Öneryıldız*,²¹ *Budayeva*²² en *Kolyadenko*.²³

In gevallen waarin het EHRM strafrechtelijke bescherming vereist, moeten strafbare feiten daadwerkelijk worden gehandhaafd. 'If appropriate' moet tot strafrechtelijke vervolging worden overgegaan.²⁴ Waar het gaat om strafvervolgung naar aanleiding van schending van de absolute rechten (artikel 2, 3 en 4 EVRM), bestaat voor lidstaten over het algemeen weinig ruimte om

15 E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid: De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 276.

16 Zie bijv. EHRM 30 november 2004, 48939/99 (*Öneryıldız/Turkije*), par. 89-93 en EHRM 20 maart 2008, 15339/02 e.a. (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 140.

17 EHRM 28 februari 2012, 17423/05 e.a. (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 151, 155 en 191.

18 EHRM 6 juni 2017, 9441/10 (*Sinim/Turkije*), par. 63. Zie ook EHRM 30 januari 2025, 51567/14 e.a. (*Cannavacciuolo e.a./Italië*), par. 440 over 'the offence of illegal incineration of waste'. Het EHRM overweegt dat 'doubts emerge as to the effectiveness of the given legal framework in preventing environmental crimes'. Het EHRM lijkt in deze en andere milieuzaken te beredeneren dat als eenmaal voor strafbaarstelling is gekozen, dat dan ook aan bepaalde vereisten moet worden voldaan bij de toepassing ervan. Vgl. met betrekking tot de handhaving van een 'environmental legislative framework' O.W. Pedersen, 'The Janus-Head of Human Rights and Climate Change: Adaptation and Mitigation', *Nordic Journal of International Law* (80) 2011, afl. 4, p. 412-413.

19 EHRM 9 december 1994, 16798/90 (*López Ostra/Spanje*).

20 *Environment and the European Convention on Human Rights* (factsheet), Perseenheid van het EHRM, 2024.

21 EHRM 30 november 2004, 48939/99 (*Öneryıldız/Turkije*).

22 EHRM 20 maart 2008, 15339/02 e.a. (*Budayeva e.a./Rusland*).

23 EHRM 28 februari 2012, 17423/05 e.a. (*Kolyadenko e.a./Rusland*).

24 Zie meer uitgebreid over de verplichting om te vervolgen E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid: De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 303 e.v.

op basis van wenselijkheidsoverwegingen van vervolging af te zien.²⁵ Het afzien van handhaving staat in die gevallen haaks op het doel van de vervolgingsverplichting, te weten het tegengaan van straffeloosheid. Waar het om niet-absolute rechten gaat, zoals artikel 1 Eerste Protocol EVRM en artikel 8 EVRM, hanteert het EHRM een minder rigide benadering. Het Hof heeft in die gevallen meer oog voor de beperkte capaciteit van opsporingsautoriteiten en de (politieke) beleidskeuzes die dat met zich meebrengt.²⁶

3 De rol van belangenorganisaties in het strafrecht

3.1 Inleiding

Het EHRM oordeelt dus dat lidstaten in bepaalde ernstige gevallen verplicht zijn om het strafrecht aan te wenden, omdat alleen dat rechtsgebied voor afdoende preventie van toekomstige mensenrechtenschendingen kan zorgen. Zoals wij in de inleiding aangaven, zullen wij in deze bijdrage met name ingaan op de rol van belangenorganisaties. Zij spelen in de praktijk een steeds grotere rol in het aankaarten van strafbare gedragingen die tevens kwalificeren als mensenrechtenschendingen. In deze paragraaf komt aan de orde welke mogelijkheden NGO's in het strafrecht hebben (paragraaf 3.2). Daarna gaan wij in op de redenen voor strafrechtelijke initiatieven van en inmenging door belangenorganisaties (paragraaf 3.3).

3.2 Strafrechtelijke mogelijkheden voor belangenorganisaties

In tegenstelling tot in het civielrecht, kunnen belangenorganisaties niet eigenhandig procederen in het strafrecht. In dat rechtsgebied geldt immers het vervolgingsmonopolie, op basis waarvan alleen het Openbaar Ministerie bevoegd is om een zaak voor de strafrechter te brengen.²⁷ Voor burgers en private organisaties zijn er wel bepaalde ingangen om enige invloed op het strafproces te hebben. De belangrijkste daarvan is de aangifte.²⁸ Iedereen kan aangifte van een strafbaar feit doen, hetgeen in de praktijk doorgaans bij de politie gebeurt. Dit is over het algemeen de eerste stap in het strafproces als belangenorganisaties daarin opkomen voor mensenrechten. Een zeer breed scala aan delicten kan relevant zijn voor mensenrechtenbescherming. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan verkrachting (artikel 242 Sr) en andere zedendelicten, mensenhandel (artikel 273f Sr), dood door schuld (artikel 307 Sr) en andere levensdelicten, maar

25 E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid: De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 308, onder verwijzing naar EHRM 4 december 2003, 39272/98 (*M.C./Bulgarije*), par. 166; EHRM 26 juli 2005, 73316/01 (*Siliadin/Frankrijk*), par. 112; EHRM 7 januari 2010, 25965/04 (*Rantsev/Cyprus & Rusland*), par. 285. Zie ook K. Kamber, *Prosecuting Human Rights Offences: Rethinking the Sword Function of Human Rights Law*, Leiden: Brill 2017, p. 417.

26 EHRM 14 oktober 2008, 70930/01 (*Blumberga/Letland*), par. 67.

27 Artikel 9 Sv.

28 Artikel 163 lid 1 Sv. Zie G.J.M. Corstens, M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2021, p. 49.

ook aan milieudelicten (artikel 173a en 173b Sr), corruptie (artikel 328ter Sr) en witwassen (artikel 420bis Sr).

Na een aangifte vindt doorgaans een onderzoek plaats onder leiding van het Openbaar Ministerie. Uiteindelijk is het op basis van het opportuniteitsbeginsel aan haar om te beslissen of een zaak tot strafvervolgning behoort te leiden.²⁹ Uit de praktijk blijkt dat het Openbaar Ministerie niet altijd warmloopt voor complexe aangiftes die voor een algemeen belang opkomen.³⁰ Geregeld mondt een algemeen-belang-aangifte dan ook uit op een sepot, waartegen een klacht op basis van artikel 12 Sv wordt ingediend.³¹ Zo'n klacht kan zowel op het niet (verder) vervolgen als de geselecteerde wettelijke strafbaarstelling betrekking hebben.³² Na een artikel 12 Sv-klacht wordt de beslissing om niet tot vervolging over te gaan aan het Gerechtshof voorgelegd. Het Hof oordeelt dan of het Openbaar Ministerie in redelijkheid heeft mogen beslissen om van vervolging af te zien. Deze procedure is door de wetgever oorspronkelijk bedoeld als correctiemiddel ten opzichte van de nadelen van het opportuniteitsbeginsel en het vervolgingsmonopolie.³³ De wetgever wilde daarmee voorkomen dat het Openbaar Ministerie een willekeurig gebruik of zelfs misbruik van het opportuniteitsbeginsel zou maken. Het risico van onterechte niet-vervolgingen en 'mogelijk verkeerd gebruik van de bevoegdheid' zou moeten worden gepareerd.³⁴ Het Gerechtshof heeft hier vanwege diens onafhankelijkheid en onpartijdigheid een rechtsbeschermende taak.³⁵

Naast de rechtsbeschermende functie heeft de artikel 12-Sv procedure inmiddels een belangrijke maatschappelijke functie.³⁶ Dit betekent dat steeds vaker een beroep op deze procedure wordt gedaan om redenen die de individuele belangen van klagers overstijgen.³⁷ Zo is het mogelijk om als belanghebbende voor collectieve rechtsgoederen op te komen, zoals het milieu. Vaak gaat het daarbij om zaken waarin geen concreet slachtoffer aanwijsbaar is, of er nog geen duidelijke verantwoordelijke kan worden geïdentificeerd.³⁸ Voor belangenorganisaties kan de

29 Artikel 167 en 242 Sv. Zie verder G.J.M. Corstens, M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2021, p. 47 e.v.

30 Dat signaleert ook strafrechtadvocaat Van Straaten in W. Khan, 'Mensenrechtenadvocaat: 'Bedrijven die profiteren van uitbuiting blijven te vaak onbestraft', *Follow The Money*, 18 augustus 2024.

31 S.D. Koning, 'De artikel 12-Sv procedure als forum voor maatschappelijk debat? Percepties van raadsheren ten aanzien van maatschappelijk gevoelige artikel 12 Sv-zaken', *BSb* 2024, afl. 1.

32 Het kan daarbij ook gaan om een klacht over bijv. de afdoening in de vorm van een strafbeschikking, een sepot van het OM, een voorwaardelijk afzien van verdere vervolging of het uitblijven van een beslissing. Vgl. G.J.M. Corstens, M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2021, p. 664-665.

33 *Kamerstukken II* 1913/14, 286, nr. 3, p. 55 en T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 296.

34 T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 296. Zie voor een bespreking van de historische ontwikkeling van de artikel 12-procedure S.D. Koning, 'De ventiefunctie van de artikel 12 Sv-procedure: van georganiseerd wantrouwen naar gezamenlijk politiek project?', *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2022, afl. 2 en T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 295-297.

35 T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 296 onder verwijzing naar G. Knigge, 'Het beklag over niet of niet verder vervolgen', *DD* 1980, p. 191.

36 S.D. Koning, 'Democratische verwachtingen in maatschappelijk gevoelige klachtprocedures tegen niet-vervolg', *Recht der Werkelijkheid* 2024, afl. 2.

37 S.D. Koning, 'Democratische verwachtingen in maatschappelijk gevoelige klachtprocedures tegen niet-vervolg', *Recht der Werkelijkheid* 2024, afl. 2, p. 41.

38 S.D. Koning, 'De ventiefunctie van de artikel 12 Sv-procedure: van georganiseerd wantrouwen naar gezamenlijk politiek project?', *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2022, p. 92.

artikel 12 Sv-procedure een geschikte procedure zijn om hun beklag te doen over het achterblijven van mensenrechtenbescherming door het uitblijven van vervolging. Deze organisaties kunnen zich daarbij vaak beroepen op de voornoemde jurisprudentie van het EHRM. Op basis daarvan kunnen zij immers in bepaalde gevallen betogen dat het Openbaar Ministerie verplicht is om vervolging in te stellen. Het Openbaar Ministerie kan zich in zo'n geval niet met succes op het opportuniteitsbeginsel beroepen, want deze vervolgingsverplichtingen begrenzen de vervolgingsvrijheid.

In de Nederlandse strafrechtspraktijk leiden de positieve verplichtingen van het EHRM geregeld tot discussie. Een voorbeeld hiervan is de zaak die de belangenorganisatie Groninger Bodem Beweging initieerde door aangifte te doen tegen de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). In de daaropvolgende artikel 12 Sv-procedure hebben klagers het hof verzocht om het Openbaar Ministerie een opdracht tot vervolging te geven. Daarbij deden de klagers een beroep op de jurisprudentie van het EHRM. De NAM stelde zich vervolgens op het standpunt dat het EHRM in de context van gevaarlijke activiteiten 'pas een noodzaak voor strafrechtelijk optreden heeft willen aannemen na levensbedreigende situaties die zijn ontstaan door het handelen of nalaten van autoriteiten'.³⁹ Daarvan was volgens haar geen sprake. Klagers dachten hier anders over. Het Hof kon niet inschatten of klagers door de gaswinning gevaar voor hun leven te duchten hebben gehad, omdat geen strafrechtelijk onderzoek was ingesteld.⁴⁰ Het Hof ging grotendeels mee in het standpunt van de klagers. Bij beschikking van 20 april 2017 heeft het hof dan ook een bevel tot vervolging van de NAM gegeven.⁴¹

Om met succes gebruik te kunnen maken van de klachtprocedure van artikel 12 Sv, geldt een aantal vereisten. Allereerst kent deze procedure eisen die voor elke klager gelden; zo moet erin het klaagschrift of bij mondelinge toelichting concrete, maar niet noodzakelijk juridische geduide, feiten naar voren worden gebracht. Ook behoort de klacht betrekking te hebben op een individualiseerbaar gebeuren.⁴² Alleen rechtstreeks belanghebbenden zijn klachtgerechtigd. Om als een belanghebbende te kunnen worden aangemerkt, moet sprake zijn van een kenmerkend, redelijk en eigen belang dat objectief bepaalbaar is.⁴³ Als niet aan deze vereisten wordt voldaan, is het beklag niet ontvankelijk.

Voor organisaties die voor een ideëel, immaterieel of collectief belang opkomen, gelden aanvullende eisen. Allereerst is als eis gesteld dat de klagende organisatie rechtspersoonlijkheid bezit.⁴⁴ Daarnaast is vereist dat de belangenbehartiging volgt uit de doelstelling van de organisa-

39 Hof Arnhem-Leeuwarden 20 april 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3248, r.o. 7.

40 Hof Arnhem-Leeuwarden 20 april 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3248, r.o. 16.

41 Hof Arnhem-Leeuwarden 20 april 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3248.

42 W.E.C.A. Valkenburg, in: *T&C Strafvordering*, commentaar op artikel 12 Sv, aant. 1 (online, geraadpleegd op 30 januari 2025).

43 J.B.J. van der Leij, aant. 11 op artikel 12 Sv, in A.L. Melai & M.S. Groenhuijsen e.a. (red.), *Het Wetboek van Strafvordering* (online), 13 januari 2013.

44 Artikel 12 lid 2 Sv. Wat betreft rechtspersonen wordt aansluiting gezocht bij het civiele recht. Praktisch gezien zal het vaak om stichtingen en verenigingen gaan. Waar het om verenigingen gaat, kan de grens worden getrokken bij 'juridisch ongebonden groepen' of 'gelegenheidsgroepen'. Aan hen dient volgens de wetgever geen beklagrecht te worden toegekend. *Kamerstukken II* 1983/84, 15 831, nr. 9, p. 2,4 e.v. en 8. Zie ook *Handelingen II* 1983/84, p. 4341. Dit volgt overigens niet alleen uit het vereiste van rechtspersoonlijkheid, maar ook uit de in artikel 12 lid 2 Sv gestelde eisen.

tie en uit haar feitelijke werkzaamheden.⁴⁵ Bij de eerste eis wordt bedoeld op de doeleinden die in de statuten of reglementen van de rechtspersoon zijn geformuleerd. Zij moeten voldoende duidelijk en niet te algemeen geformuleerd zijn.⁴⁶ Belangenorganisaties moeten daarom nagaan of de doelomschrijving in hun statuten passend is alvorens zij een artikel 12 Sv-procedure starten. Het vereiste van feitelijke werkzaamheden voorkomt dat rechtspersonen die slechts op papier bestaan als belanghebbenden worden aangemerkt. Alleen reëel bestaande organisaties kunnen immers als zodanig worden aangemerkt. Zij moeten dus daadwerkelijk activiteiten ontplooiën om hun doelstellingen te bereiken.⁴⁷ Een stichting of vereniging die specifiek naar aanleiding van één concreet gepleegd (strafbaar) feit is opgericht, zal in principe niet ontvankelijk worden verklaard. Voor belangenorganisaties leiden deze aanvullende vereisten in de rechtspraak zelden tot problemen. Het is echter wel van belang dat zij hier aandacht aan besteden voordat zij acties in het strafrecht ondernemen.

Als een klaagschrift ontvankelijk wordt verklaard, kan het Gerechtshof de vervolgingsbeslissing ten volle toetsen.⁴⁸ Zowel de haalbaarheid als de opportuniteit van de vervolging moeten in dat kader door de rechter in overweging worden genomen.⁴⁹ De aard van de toetsing brengt mee dat de rechter zich kan begeven op het terrein van de taken van het Openbaar Ministerie en zich kan uitlaten over de verenigbaarheid van de vervolgingsbeslissing met mensenrechten.

3.3 Redenen voor strafrechtelijke initiatieven van en inmenging door belangenorganisaties

Het is vanwege ten minste drie redenen tamelijk vanzelfsprekend dat belangenorganisaties een plaats hebben in de strafrechtpraktijk. Ten eerste kunnen deze organisaties door hun maatschappelijke doelstellingen aangiftes doen die algemenere belangen dienen. Deze aangiftes overstijgen veelal de belangen van specifieke individuen.⁵⁰ De precieze schade is in die gevallen soms moeilijk vast te stellen.⁵¹ Zulke handelingen blijven niet zelden buiten het bereik van de opsporing, onder meer doordat het individuen aan aanleiding kan ontbreken om aangifte te doen.⁵² Dat soort strafbare feiten kunnen echter wel degelijk tot grote schade leiden, bijvoorbeeld in milieukwesties. Zoals de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket onlangs stelde: 'Milieucriminaliteit kan hetzelfde effect hebben als moord. Mensen gaan dood. Het duurt alleen

45 Artikel 12 lid 2 Sv. Een op schrift gestelde doelstelling lijkt niet een noodzakelijke voorwaarde voor de ontvankelijkheid van het beklag te zijn. Uit de activiteiten van de organisatie gedurende langere tijd (haar feitelijke werkzaamheden) kan blijken dat zij de behartiging van een concreet belang als doel heeft.

46 J.B.J. van der Leij, aant. 18 op artikel 12 Sv, in A.L. Melai & M.S. Groenhuijsen e.a. (red.), *Het Wetboek van Strafrecht*, 13 januari 2013.

47 Zie bijv. Hof Amsterdam 9 april 2008, ECLI:NL:GHAMS:2008:BC9170.

48 *Kamerstukken II* 1979/80 15831, nr. 6, p. 13-14. Zie verder T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 297.

49 Zie voor een bespreking van de totstandkomingsgeschiedenis M.J.A. Duker, 'De toetsingsruimte van het hof in beklagzaken ex artikel 12 Sv', *DD* 2009, p. 432-445.

50 T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 291-304.

51 Zo schrijft het Openbaar Ministerie in haar nieuwbericht van 22 juli 2021 over het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021: 'Milieucriminaliteit raakt ons dubbel en dwars. De effecten ervan zijn niet altijd (direct) zichtbaar, maar hebben zeer grote en ondermijnende gevolgen voor de leefomgeving, economie en maatschappij.'

52 'Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 onderstreept klimaatzorgen', *Openbaar Ministerie* 22 juli 2021.

veel langer'.⁵³ In dit soort zaken kunnen belangenorganisaties door hun doelstellingen een belangrijke rol vervullen als bewaker van het maatschappelijk belang.⁵⁴

Daarbij kunnen belangenorganisaties zogenoemde verantwoordingskloven onder de aandacht brengen. Daarbij wijzen zij op bredere situaties waarin bepaalde actoren niet of onvoldoende ter verantwoording worden geroepen voor een bepaalde soort handelen of nalaten, terwijl wel degelijk sprake is van schadelijke of onrechtmatige praktijken. Becker en Van Lent stellen vast dat in de artikel 12-Sv procedure ruimte is om dit soort verantwoordingskloven onder de aandacht te brengen.⁵⁵ Bij de beoordeling daarvan kan ook het EVRM een belangrijke rol spelen. In het oog springt bijvoorbeeld de hoge *dismissal rate* van zaken die draaien om seksueel geweld.⁵⁶ Vanuit EVRM-perspectief kan worden betoogd dat nadere inspanning is vereist om dit weinig effectieve systeem te verbeteren, om zo een breder en structureel mensenrechtenfenomeen aan de kaak te stellen.⁵⁷ Zeker wanneer de uitspraken van de voorzitter van het College van procureurs-generaal over zedenzaken realiteit worden, kan mogelijk worden betoogd dat hier sprake is van een, niet met het EVRM verenigbare, verantwoordingskloof. Hij stelde dat wanneer 'onze eerste indruk van het dossier is dat het bewijs heel moeilijk te verkrijgen is, [wij] dan voortaan eerder [moeten] zeggen dat we die zaak dan niet verder kunnen oppakken'.⁵⁸ In een artikel 12 Sv-procedure zou kunnen worden geklaagd over beleid dat – hoofdzakelijk gebaseerd op capaciteitsoverwegingen – moeilijke vervolgingen achterwege laat.⁵⁹

Ten tweede kunnen belangenorganisaties een rol spelen in het strafrecht, doordat zij beter dan individuen zijn opgewassen tegen schadelijke bedrijfspraktijken. Bedrijven hebben veelal een informatievoorsprong ten opzichte van burgers, alsook een betere financiële positie. Wij zien dit in de praktijk bijvoorbeeld in zaken waarin industriële bedrijven krachtig staan tegenover omwonenden door hun betere beheersing van bedrijfstechnische en milieukundige informatie en het veelal ingewikkelde juridische kader. Belangenorganisaties zijn beter in staat om gegevens en middelen te vergaren om deze ingewikkelde casus te doorgronden. Op die manier worden

53 M. Persson & M. van den Eerenbeemt, 'Milieucriminaliteit kan hetzelfde effect hebben als moord. Mensen gaan dood. Het duurt alleen veel langer', *De Volkskrant*, 7 december 2024.

54 D.G.J. Sanderink, 'De rol van belangenorganisaties bij de handhaving van de rechtsstatelijkheid van het overheids-optreden via de rechter' in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *Naar een weerbare rechtstaat*, Nijmegen: Wolters Kluwer 2022, p. 358-399 en R. Stolk, 'De algemeenbelangactie in strijd met het algemeen belang? Over de representativiteit van algemene belangenbehartigers', *Nederland Juristenblad* 2023, afl.14, p. 1064-1071.

55 T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 301.

56 Nederland verkeerde in 2020 op dit vlak in de gevarenzone. Zie GREVIO's evaluatierapport inzake wettelijke en andere maatregelen om uitvoering te geven aan de bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het Verdrag van Istanbul) inzake Nederland, 20 januari 2020, p. 58-59. Een onderzoek van de Groene Amsterdammer en Investico bevestigt dit beeld. Zie J. van de Beld en A. Kootstra, 'Stijgende verkrachtingscijfers, dalende opsporing', *De Groene Amsterdammer*, september 2020.

57 Zie verder E.C. Gijselaar & M. Samadi, 'Van genderneutraliteit naar gendersensitiviteit: de invloed van positieve verplichtingen op de aanpak van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen', *BSb* 2024, afl. 3, p. 182-184 en 187.

58 C. Driessen en M. Haenen, 'OM-baas Rinus Otte: Als het recht steeds minder het cement vormt in de samenleving, wat moeten we dan?', *NRC*, 21 juni 2024.

59 In de toekomst wordt het makkelijker om verantwoordingskloven aan te kaarten. Met het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt het beklag tegen niet-opsporing namelijk (formeel in de wet) geïntroduceerd. Wel moet dan eerst een voorprocedure bij het Openbaar Ministerie worden doorlopen. Vgl. *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 808-809 en 839-840. Zie hierover meer uitgebreid T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 298-299.

kwetsbaren beter gehoord en verbetert hun toegang tot het recht.⁶⁰ Belangenorganisaties hebben doorgaans zowel meer menskracht als deskundigheid dan burgers om maatschappelijke misstanden op te sporen en te agenderen.⁶¹ Zij kunnen daarbij vaak gebruikmaken van hun professionele onderzoeksafdelingen. Ook hebben zij vaak expertise op het gebied van informatievergaring door middel van de Wet open overheid en andere juridische instrumenten.

Ten derde geldt dat de aangiftes die belangenorganisaties doen vaak raken aan politiek-maatschappelijke onderwerpen.⁶² Belangenorganisaties lopen vaak voorop in het agenderen van misstanden en het bepleiten van veranderingen. Mede daardoor zijn zij vaak in staat om vroegtijdig signalen van onrechtmatige of schadelijke praktijken te identificeren en hiertegen op te komen. In bepaalde gevallen kan het strafrecht de aangewezen route zijn om dergelijke praktijken aan te pakken.⁶³ Een rol als aangever in het strafproces kan in zulke gevallen goed passen bij de maatschappelijke functie van de belangenorganisatie.⁶⁴ Men kan hierbij denken aan de grote rol die belangenorganisaties speelden bij het in kaart brengen van de systematische schendingen van rechten van de Oeigoerse bevolking. Amnesty International onderzoekt de situatie in detentiekampen al sinds 2019, en bracht hierover reeds meerdere rapporten uit.⁶⁵ Die rapporten waren uiteindelijk de aanleiding voor de hierboven beschreven aangifte van ECCHR.⁶⁶

4 Beperkingen aan de inzet van het strafrecht voor mensenrechtenbescherming

4.1 Inleiding

Het strafrechtelijk agenderen van mensenrechtenschendingen kan dus goed passen bij de doelstellingen en capaciteiten van belangenorganisaties. Tegelijkertijd kent het rechtsgebied uitgangspunten en vereisten die hun mogelijkheden inperken. Deze zijn met name gelegen in het voornoemde vervolgingsmonopolie en opportuniteitsbeginsel. Daardoor kunnen belangenorganisaties niet zelfstandig zaken bij de strafrechter aanhangig maken, en kunnen zij geen beleidskeuzes maken in strafprocedures. Daarnaast kent het strafrecht andere beperkingen voor dit soort organisaties. Aangezien dit artikel onder meer tot doel heeft om de mogelijkheden van belangenorganisaties in kaart te brengen, is het van belang om deze beperkingen inzichtelijk te maken. Wij zullen twee van deze beperkingen toelichten, te weten de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen en de administratieve afhankelijkheid van het strafrecht.

60 R. Stolk, *Procederende belangenorganisaties in de polder: Een interdisciplinair perspectief op de toegang tot de rechter*. Meijersreeks. Zutphen: Uitgeverij Paris, 2023.

61 T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 291-304.

62 S.D. Koning, 'Democratische verwachtingen in maatschappelijk gevoelige klachtprocedures tegen niet-vervolging', *Recht der Werkelijkheid* 2024, afl. 2, p. 41-64.

63 B. McGonigle Leyh, 'Using Strategic Litigation and Universal Jurisdiction to Advance Accountability for Serious International Crimes', *International Journal of Transitional Justice* 2022, 16/3, p. 363-379.

64 A. Buyse e.a., 'The Rule of Law from Below. A concept under development', *Utrecht Law Review* 2021/17.

65 Zie bijv. *Like we were enemies in a war. China's mass internment, torture, and persecution of muslims in Xinjiang*, Amnesty International, 2021.

66 'Human rights violations off the rack: Dutch and US brands allegedly rely on forced labor', *ecchr.eu* 2 december 2021.

4.2 Immuniteit van overheidsorganen

Waar de Straatsburgse rechtspraak in de richting wijst van een ‘tamelijk normale strafrechtelijke behandeling van de overheid’,⁶⁷ is dat in de Nederlandse jurisprudentie anders. De Hoge Raad heeft in het Volkel-arrest bepaald dat de Staat strafrechtelijk immuniteit toekomt. Hij kan op basis van die uitspraak dus niet door middel van het strafrecht worden aangesproken.⁶⁸ Dit vormt een aanzienlijke beperking voor belangenorganisaties, aangezien hun acties zich veelal op overheden richten. In de praktijk heeft deze immuniteit bijvoorbeeld geresulteerd in de afwijzing van een artikel 12 Sv-beklag van Greenpeace tegen de beslissing om de Staat niet te vervolgen ter zake van de overbrenging van het ‘asbestschip’ Otapan naar Turkije.⁶⁹ Greenpeace’ beroep op de Straatsburgse positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht, slaagde daarbij niet.⁷⁰ Decentrale overheden hebben ook strafrechtelijke immuniteit, al is deze beperkt tot ‘exclusieve bestuurstaken’.⁷¹ Dit soort bestuurstaken zijn bijvoorbeeld vergunningverlening en toezicht op en handhaving van vergunningen.⁷²

Individuele ambtenaren kunnen, net als iedere andere burger, strafrechtelijk worden aangesproken. Zo bevat het Wetboek van Strafrecht verschillende specifieke ambtsdelicten. De mogelijkheden om publieke functionarissen aan te spreken als feitelijk leidinggever, zijn echter beperkt. De aansprakelijkheidsconstructie van feitelijk leidinggeven houdt kortgezegd in dat een natuurlijke persoon wordt vervolgd voor de rol die hij heeft gespeeld bij de strafbare feiten van een rechtspersoon. Deze constructie mag op basis van de Volkel- en Pikmeer-jurisprudentie echter niet worden gebruikt wanneer dit een publiekrechtelijke rechtspersoon is en deze in het specifieke geval strafrechtelijke immuniteit geniet.⁷³ Al met al heeft de jurisprudentie van de Hoge Raad dus significante belemmeringen opgeworpen voor het strafrechtelijk aanspreken van de overheid en van ambtenaren. Het is op basis van EHRM-uitspraken twijfelachtig of deze lijn in de Nederlandse jurisprudentie stand kan houden.

In de literatuur is dan ook de vraag gerezen in hoeverre deze immuniteiten verenigbaar zijn met de jurisprudentie van het EHRM. Die jurisprudentie verplicht immers met enige regelmaat tot het vervolgen van de overheid of van ambtenaren, terwijl dit in Nederland niet of nauwelijks mogelijk is. Verschillende auteurs hebben overtuigend naar voren gebracht dat de Nederlandse jurisprudentie hier een andere afslag zou moeten nemen.⁷⁴ De immuniteiten van de overheid zorgen dus weliswaar voor een beperking van de mogelijkheden van belangenorganisaties, maar tegelijkertijd kunnen NGO’s zich op deze standpunten uit de literatuur

67 J. de Hullu & P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Materieel strafrecht: Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 144.

68 HR 25 januari 1994, NJ 1994/598 (Volkel), r.o. 6.1-6.3.

69 Hof Den Haag 12 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6448 (Otapan), r.o. 7.1.2.

70 Hof Den Haag 12 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6448 (Otapan), r.o. 7.1.4.

71 HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342 (Pikmeer II), r.o. 5.7.

72 Hof Arnhem 23 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956 (Vuurwerkkramp Enschede), r.o. 16-18. Zie bijv. ook Rb. Overijssel 15 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1297 (Monstertruck Haaksbergen). In de zaak over de Probo Koala wordt het gedogen van een mogelijke overtreding ook als een gedraging in het kader van een exclusieve bestuurstaak aangemerkt. Zie HR 24 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:765 (Probo Koala), r.o. 3.4.

73 HR 23 april 1996, NJ 1996/513 (Pikmeer I), r.o. 6.4.

74 Zie bijv. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, ‘Het EVRM dwingt tot verruiming van de strafrechtelijke vervolgbaarheid van overheden’, *NJB* 2003, afl. 28 en P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Repressie door mensenrechten*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008.

beroepen om te trachten de immuniteiten te doorbreken. Er lijkt inmiddels in de rechtspraak ook een concrete opening te zijn gecreëerd om de strafrechtelijke immuniteit in bepaalde gevallen buiten toepassing te laten. Het Hof Den Haag overwoog in zijn *Sterigenics*-arrest namelijk:

‘Het niet-vervolgen en bestraffen van overheden kan een schending van artikel 2 EVRM opleveren, als de aan de ‘State officials or bodies’ toe te rekenen schuld meer is dan een beoordelingsfout of onvoorzichtigheid in die zin dat de betreffende autoriteiten ‘fully realising the likely consequences and disregarding the powers vested in them, failed to take measures that were necessary and sufficient to avert the risks inherent in a dangerous activity’. Daaruit volgt dat in dergelijke gevallen, waarin als gevolg van ernstige nalatigheid van de betrokken overheidsinstanties dodelijke slachtoffers vallen of burgers (binnen de context van gevaarlijke situaties) aan levensbedreigende risico’s worden blootgesteld, het niet-vervolgen of berechten van publiekrechtelijke rechtspersonen vanwege de hen toekomende strafrechtelijke immuniteit een schending van artikel 2 EVRM kan opleveren. Aldus kan een schending van deze Verdragsbepaling leiden tot doorbreking van de immuniteit van een lagere overheid (...).’⁷⁵

4.3 Legaliteit en administratieve afhankelijkheid van het strafrecht

Het strafrecht is met zijn verregaande sancties van oudsher het *ultimum remedium* onder het juridische instrumentarium. De keerzijde hiervan is dat hogere eisen aan de inzet van het rechtsgebied verbonden zijn, zoals naar voren komt in de toepassing van het legaliteitsbeginsel. Op basis daarvan mag alleen een straf worden opgelegd als dat op basis van duidelijke normen voor de verdachte voorzienbaar was.⁷⁶ Waar in het privaatrecht gebruik mag worden gemaakt van open normen, is in het strafrecht meer juridische afbakening vooraf vereist. Dit werpt beperkingen op voor belangenorganisaties. Zij zijn vaak actief op terreinen waar wettelijke waarborgen (nog) tekortschieten. In het privaatrecht kan gemakkelijker van open normen gebruik worden gemaakt om verandering op nieuwe maatschappelijke terreinen af te dwingen. In het strafrecht zijn nieuwe interpretaties door legaliteitsvereisten in mindere mate mogelijk.

De legaliteitsvereisten van het strafrecht klinken onder meer door in de zogenoemde administratieve afhankelijkheid van het rechtsgebied. Dit leerstuk, dat met name veel aandacht krijgt in het milieustrafrecht, houdt in dat het strafrecht voor zijn reikwijdte grotendeels aansluit bij bestaande bestuursrechtelijke normen. Door aan te sluiten bij het bestuursrecht is het recht eenduidig en wordt aan duidelijkheid gewonnen, hetgeen wenselijk is in het licht van het legaliteitsbeginsel. Als gevolg van deze administratieve afhankelijkheid wordt door het Openbaar Ministerie geregeld afgezien van vervolging, omdat geen sprake zou zijn van overtredingen van milieuwetten of -regels. De afhankelijkheid van het bestuursrecht bestaat ook op andere

75 Hof Den Haag 2 juli 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1109 (*Sterigenics*), onder verwijzing naar HR 24 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:765 (*Probo Koala*). Zie eerder ook Rb. Den Haag 20 februari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:1658 (*Sterigenics*). Zie voor een voorstel van een dergelijke clause E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid: De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 287.

76 Zie bijv. M.S. Groenhuijsen, *Straf en wet: Beschouwingen over de betekenis van het legaliteitsbeginsel in het hedendaags strafrecht, tegen de achtergrond van actuele legitimatieproblemen* (oratie Tilburg), Arnhem: Gouda Quint 1987 en F.G.H. Kristen, ‘Het materieelstrafrechtelijk legaliteitsbeginsel en bescherming van slachtoffers’, in: T. Kooijmans, J.W. Ouwerkerk, C. Rijken & J. Simmelink (red.), *Op zoek naar evenwicht: Liber amicorum Marc Groenhuijsen*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

strafrechtelijke terreinen dan het milieustrafrecht.⁷⁷ Mensenrechtenschendingen en andere schadelijke activiteiten van bedrijven vinden geregeld plaats zonder duidelijke schendingen van administratieve wet- en regelgeving of vergunningsvoorwaarden. Dit roept de vraag op of er een plaats is in het strafrecht voor de sanctionering van dergelijke activiteiten.⁷⁸

Het gaat buiten de reikwijdte van deze bijdrage om dit onderwerp in zijn geheel toe te lichten. Bovendien is de feitenrechtspraak niet eenduidig over de rol van de naleving van niet-strafrechtelijke normen voor strafrechtelijke aansprakelijkheid. Dit onderwerp speelde bijvoorbeeld een belangrijke rol in een artikel 12 Sv-procedure over gasboringen door de NAM die leidden tot schade aan huizen. Het Hof Arnhem-Leeuwarden oordeelde daarover in 2017:

‘De enkele omstandigheid dat voor de gaswinning ingevolge de Mijnbouwwet vergunning is verleend door de overheid en dat overtreding van de [...] verplichting voor een houder van een vergunning om alle maatregelen te nemen, die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden teneinde schade te voorkomen en de veiligheid te waarborgen, in de periode waarop de aangifte betrekking heeft niet strafbaar is gesteld, laat onverlet dat er ruimte is voor vervolging ter zake van de in de klacht genoemde (commune) strafbepalingen.’⁷⁹

De NAM wordt door zijn vergunningen dus niet zonder meer gevrijwaard van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor het vergunde gedrag. Dit lijkt ruimte te bieden om ook gedragingen conform bestuursrechtelijke normen binnen het toepassingsbereik van het strafrecht te brengen.

Anderzijds werd in een artikel 12 Sv-procedure over het besluit van het Openbaar Ministerie om bepaalde fabrikanten van tabaksproducten niet te vervolgen, geoordeeld:

‘Klagers hebben ervoor gekozen om een maatschappelijk probleem betreffende de volksgezondheid in een strafrechtelijk kader te brengen. Het hof is met het Openbaar Ministerie van oordeel dat het strafrecht in deze geen oplossing kan bieden. Over ingrijpende maatregelen, zoals een verbod op de productie en verkoop van tabak, die conform de richtlijnen is geproduceerd, kan alleen door de wetgever – na afweging van alle belangen – worden beslist.’⁸⁰

Op basis van deze uitspraak kunnen ondernemingen betogen dat zij nu juist wel zijn gevrijwaard van strafrechtelijke handhaving als zij wet- en regelgeving naleven. Er zijn uiteraard verschillen tussen deze twee procedures, maar zaak blijft dat het grotendeels onduidelijk is hoe met dit soort dossiers moet worden omgegaan.⁸¹ Rechterlijke of politieke verduidelijking over dit onderwerp zou zorgen voor rechtszekerheid voor het bedrijfsleven, en meer duidelijkheid voor

77 Volgens E.R. de Jong & M.G. Faure, ‘De autonomie van het civiele recht en het strafrecht bij normstelling voor ernstige risico’s voor de fysieke leefomgeving’, *NJB* 2022/864, p. 864-1039. Zie verder E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid: De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 141-145.

78 Zie verder M.G. Faure, ‘De gevolgen van de ‘administratieve afhankelijkheid’ van het milieustrafrecht: een inventarisatie van knelpunten, in: M.G. Faure, J.C. Oudijk, D. Schaffmeister (red.), *Zorgen van heden: opstellen over het milieustrafrecht in theorie en praktijk*, Arnhem: Gouda Quint 1991.

79 Hof Arnhem-Leeuwarden 20 april 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3248, r.o. 9. Het Hof herhaalde dit standpunt met andere woorden in 2022 in Hof Arnhem-Leeuwarden 17 mei 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:3826.

80 Hof Den Haag 6 december 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:3334.

81 J. De Hullu & P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Materieel strafrecht: Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 126.

personen en organisaties die middels het strafrecht opkomen tegen mensenrechtenschendingen en andere schadelijke praktijken.⁸²

4.3 Overige beperkingen en aandachtspunten

Hiervoor noemden wij een aantal leerstukken van het strafrecht die beperkingen opwerpen voor de rol van belangenorganisaties in dat rechtsgebied. Door de legaliteitsvereisten, immuniteit van de overheid en administratieve afhankelijkheid van het strafrecht, zijn andere rechtsgebieden vaak geschikter voor het nastreven van de doelen van NGO's. Naast deze juridische beperkingen, zouden belangenorganisaties in hun overwegingen ook rekening moeten houden met andere facetten van het strafrecht. Ook deze zouden grenzen moeten stellen aan de acties die zij in het strafrecht nemen.

Zo hebben strafrechtelijke autoriteiten vaak te maken met serieuze personeelstekorten.⁸³ Het doen van een ontoereikende of kansloze aangifte kan daardoor ten koste gaan van schaarse opsporingscapaciteit. Om die reden moeten belangenorganisaties nadenken of een kwestie daadwerkelijk vraagt om een strafrechtelijke interventie. Mochten zij tot aangifte overgaan, dan is het van belang deze goed te onderbouwen om zo de kans op handhaving te vergroten. Zo'n onderbouwde aangifte bevat over het algemeen een beschrijving van de feiten en omstandigheden die relevant zijn voor de vermeende overtreding, een opsomming van de betrokken (rechts)personen, resultaten van verricht onderzoek, informatie omtrent (falend) toezicht en een toelichting waarom hierop een vermoeden van één of meer strafbare feiten wordt gebaseerd. Voor het laatste onderdeel kan het van belang zijn om een toelichting op en interpretatie van het wettelijk kader op te nemen.

Tot slot is het van groot belang dat een beslissing tot aangifte zorgvuldig wordt gemaakt, omdat een aangifte een grote impact heeft op degenen tegen wie aangifte wordt gedaan. Iedereen is theoretisch onschuldig tot het tegendeel wordt bewezen, maar in de praktijk leidt ook een aangifte of strafrechtelijk onderzoek geregeld tot verregaande gevolgen voor degene die wordt beschuldigd. Als een beschuldiging later onterecht blijkt, dan kan al een grote hoeveelheid leed en schade zijn aangericht. Meer dan bij andere rechtsgebieden moeten belangenorganisaties zich daardoor afvragen of hun beschuldigingen voldoende zijn onderbouwd alvorens zij strafrechtelijke stappen nemen.

82 In het kader van dit artikel is het interessant om daarbij op te merken dat het EVRM van belang kan zijn in deze discussie. Veel delicten in het strafrecht vereisen wederrechtelijkheid, waaronder de hiervoor aangehaalde milieudelicten artikel 173a en 173b Sr. In de literatuur is betoogd dat die wederrechtelijkheid ook kan worden ingevuld door schendingen van het EVRM. Dat zou in de praktijk kunnen betekenen dat gedragingen die conform administratieve vereisten zijn toch tot strafrechtelijke aansprakelijkheid kunnen leiden, omdat zij een schending van het EVRM opleveren. Zie verder E.C. Gijselaar, 'Implementatie van positieve verplichtingen uit het EVRM door de civiele en strafrechter: zo makkelijk nog niet', *NJB* 2024, afl. 16, p. 1209-1210.

83 *Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur* (Advies van de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving van maart 2021 aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat).

5 Relevante maatschappelijke trends en een blik op de toekomst

Zoals wij eerder in dit artikel signaleerden, blijkt uit de praktijk dat het strafrecht – ondanks de hierboven geschetste beperkingen – een grotere rol is gaan spelen in gevallen waarin bedrijven door belangenorganisaties verantwoordelijk worden gehouden voor hun impact op mensenrechten. Wij achten het aannemelijk dat deze rol in de komende jaren verder zal toenemen. Dit zou betekenen dat NGO's vaker door middel van aangiftes en artikel 12 Sv-procedures invloed hebben op het strafproces. Wij identificeren drie trends die aan deze verwachting bijdragen.

Ten eerste zien wij zowel via de rechtspraak als -wetenschap een toename aan procedures om bedrijven verantwoordelijk te houden voor mensenrechtenschendingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor klimaatrechtszaken, zo constateren auteurs van de London School of Economics. In hun *Climate Outlook* rapporteren zij jaarlijks over de trends in zulke rechtszaken. Eén van de bevindingen van het laatste rapport is dat mensenrechten een grote rol hebben gespeeld in het afgelopen jaar.⁸⁴ Voor de komende jaren voorspellen zij daarnaast een grotere rol voor het strafrecht. Een kop uit het rapport luidt dan ook: 'Climate litigation using the 'ecocide' concept and other forms of criminal law is likely to grow'. Ook andere kwesties van maatschappelijk belang worden steeds vaker door belangenorganisaties in de rechtbank aangekaart.⁸⁵ Aangiftes door NGO's lijken in de afgelopen jaren steeds vaker voor te komen. In de literatuur wordt gesproken van 'internationaal toenemend gebruik van strategic litigation in het strafrecht'.⁸⁶ Het aantal artikel 12 Sv-procedures steeg tussen 2005 en 2016 met bijna 30 procent. Koning identificeert als nieuwe functie van de artikel 12-Sv procedure 'een ventiefunctie voor maatschappelijke onvrede die in de ogen van de klagers onvoldoende uitweg vindt in de politiek'.⁸⁷

Een tweede relevante trend die wij signaleren is dat de civielrechtelijke mogelijkheden van belangenorganisaties op verschillende manieren worden bedreigd. Zo vindt steeds meer discussie plaats over de interpretatie van artikel 3:303 en 3:305 BW, waarbij vraagtekens worden gezet bij de representativiteit en het belang van bepaalde belangenorganisaties.⁸⁸ Deze beide drempels moeten deze organisaties over om tot bepaalde procedures te worden toegelaten, en deze worden door de rechtspraak op dit moment op enigszins grillige wijze uitgelegd.⁸⁹ In dit kader is ook de aangenomen motie-Stoffer relevant, waarin de regering werd gevraagd te onderzoeken 'in hoeverre voor belangenorganisaties met een ideëel doel op grond van artikel 3:305a BW nadere

84 J. Setzer & C. Higham, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 snapshot*. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science 2024, p. 2.

85 R. Stolk, 'De algemeenbelangactie in strijd met het algemeen belang? Over de representativiteit van algemene belangenbehartigers', *NJB* 2023/970, afl. 14, p. 1064-1071.

86 T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 291-304.

87 S.D. Koning, 'De ventiefunctie van de artikel 12 Sv-procedure: van georganiseerd wantrouwen naar gezamenlijk politiek project?', *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2022, p. 84-105.

88 R. Stolk, 'De algemeenbelangactie in strijd met het algemeen belang? Over de representativiteit van algemene belangenbehartigers', *NJB* 2023/970, afl. 14, p. 1064-1071.

89 H.K. Schrama & M.J. Bosselaar, 'Een jaar WAMCA; het eerste stof neergedaald?', *Tijdschrift voor de Ondernemingsrechtpraktijk* 2021, afl. 2, p. 24. In het hoger beroep van Shell/Milieudefensie leek het Hof wel wat te voelen voor een uitgebreidere effectiviteitstoets, al plaatste zij die niet in de sleutel van de ontvankelijkheidstoets. Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099, *MenR* 2025/12 m.nt. T.R. Bleeker. Bleeker komt in zijn noot onder andere tot de conclusie dat de redenering van het Hof, voor zover juist, tot niet-ontvankelijkheid had moeten leiden.

vereisten aan representativiteit gesteld moeten worden'.⁹⁰ In het hoofdlijnenakkoord van juni 2024 hebben de coalitiepartijen PVV, VVD, NSC en BBB de wens uitgesproken om te onderzoeken op welke manier de mogelijkheden voor belangenorganisaties om civielrechtelijke procedures te initiëren kunnen worden beperkt.⁹¹ Zeker in het domein van het milieurecht roept dit vragen op. Zo kan men zich afvragen hoe dergelijke overheidsbeleid zich verhoudt tot het Verdrag van Aarhus, dat het recht van ieder persoon op een schoon milieu beschermt en als een van haar drie pijlers toegang tot de rechter behandelt.⁹² Ook gelet op de *Klimaseniorinnen*-uitspraak roept het plan van de regering vragen op. In die zaak bepaalde het EHRM namelijk dat de niet-ontvankelijkheid van de Zwitserse eisers in de nationale gerechtelijke procedures een schending van artikel 6 EVRM (toegang tot het recht) opleverde.⁹³

Wat er ook zij van de juridische houdbaarheid van de overheidsplannen, als de overheid erin slaagt belangenorganisaties civielrechtelijk de pas af te snijden, zullen deze hun doelen naar verwachting deels via andere middelen moeten nastreven. Dit zou ertoe kunnen leiden dat zij zich meer bezig zullen gaan houden met niet-juridische middelen, zoals politieke beïnvloeding en bewustwordingscampagnes. Het is echter waarschijnlijk dat een gedeelte van hun werkzaamheden zich zal verplaatsen van het civiele proces naar andere rechtsgebieden. Een gedeelte van die verschuiving zal betekenen dat zij in toenemende mate het bestuursrecht zullen aanwenden. Door middel van handhavingsverzoeken kunnen belangenorganisaties in dat rechtsgebied trachten om procedures tegen schadelijke praktijken af te dwingen. Daarnaast is het aannemelijk dat dit zal leiden tot frequentere acties van NGO's in het strafrecht, wat zou betekenen dat de hoeveelheid algemeen-belang-aangiftes en artikel 12 Sv-procedures zal toenemen. Het is overigens de vraag in hoeverre pleitbezorgers van de inperking van civiele procesmogelijkheden zich beseffen dat hun plannen tot deze gevolgen in de bestuurs- en strafrechtpraktijk kunnen leiden.

Een laatste trend die haar stempel zou kunnen drukken op de toekomst van strafrechtelijke *impact litigation* is de toename van open normen in en afname van de administratieve afhankelijkheid van het strafrecht.⁹⁴ Er lijkt steeds meer ruimte te bestaan voor de opvatting dat bedrijven een verantwoordelijkheid hebben die verder gaat dan naleving van vergunningsvoorschriften en andere specifieke bestuursrechtelijke verplichtingen. Dat is ook het signaal dat de wetgever bijvoorbeeld heeft afgegeven met het introduceren van de zorgplichten onder de Omgevingswet, die sinds 1 januari 2024 gelden.⁹⁵ Een soortgelijke trend kan worden waargenomen in de nieuwe Richtlijn Milieucriminaliteit. Deze Europese wet, die op 20 mei 2024 in werking trad, verplicht lidstaten om een milieustrafbaarstelling in het leven te roepen die onder bepaalde voorwaarden ook tot aansprakelijkheid kan leiden als vergunningsvoorschriften zijn nageleefd. Ook op andere strafrechtelijk relevante terreinen neemt de hoeveelheid open normen en zorgplichten toe.⁹⁶

90 *Kamerstukken II*, 2022/23, 36 169, nr. 37.

91 Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB van 16 mei 2024, p. 18.

92 Zie met name artikel 9 Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

93 EHRM 9 april 2024, 53600/20 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), paragraaf 629-640.

94 Zoals opgemerkt door o.a. B.J.V. Keupink, *Daderschap bij wettelijke strafrechtelijke zorgplichtbepalingen: over het gedragsbestanddeel 'zorgen' in het materiële strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, p. 91.

95 Voor een kritische analyse, zie D.R. Doorenbos, 'Modieuze milieudelicten. Strafrechtelijk gesanctioneerde zorgplichten vangnetbepalingen in de omgevingswetgeving', *MenR* 2021/106, afl. 9.

96 B.J.V. Keupink, *Daderschap bij wettelijke strafrechtelijke zorgplichtbepalingen: over het gedragsbestanddeel 'zorgen' in het materiële strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, p. 91.

Dit soort ontwikkelingen geven belangenorganisaties meer ruimte om aangifte te doen van schadelijke activiteiten die voorheen als normconform werden aangemerkt. Activistische procesvoering op basis van open normen was eerder met name mogelijk in het privaatrecht, maar deze trend zorgt ervoor dat ook het strafrecht meer mogelijkheden voor belangenorganisaties zal bieden. Dit kan ertoe leiden dat NGO's vaker zullen kiezen voor strafrechtelijke stappen, waar daar voorheen geen mogelijkheden toe bestonden. Deze trends zullen naar onze verwachting bijdragen aan een grotere rol van belangenorganisaties in het strafproces.

6 Conclusie

Deze bijdrage onderzocht de rol die belangenorganisaties kunnen en zouden moeten spelen bij de strafrechtelijke aanpak van mensenrechtenschendingen. Wij hebben dit onderwerp vanuit verschillende invalshoeken belicht. Daaruit bleek ten eerste het belang van het strafrecht bij mensenrechtenbescherming, zoals volgt uit de jurisprudentie van het EHRM. Het Straatsburgse Hof ziet het strafrecht in bepaalde gevallen als essentieel in de strijd voor mensenrechten. Als sprake is van ernstige overtredingen van het EVRM, dan is de inzet van het strafrecht vaak zelfs verplicht. In die gevallen moeten lidstaten het strafrecht aanwenden, en mogen zij dus niet op basis van het opportuniteitsbeginsel van vervolging afzien. Door het afschrikkende karakter van het rechtsgebied, kunnen daarmee toekomstige mensenrechtenschendingen worden voorkomen.

Vervolgens is de vraag wat de rol van belangenorganisaties bij dit soort strafvervolgning zou moeten zijn. Het is op basis van het opportuniteitsbeginsel en vervolgingsmonopolie immers met name aan het Openbaar Ministerie om zaken te onderzoeken en initiëren. Desalniettemin hebben ook belangenorganisaties hier een belangrijke functie. Door hun onderzoekscapaciteiten en vaak vooruitstrevende gedachtegoed, kunnen zij een cruciale rol innemen bij het opsporen en aanpakken van schendingen van mensenrechten. Als sprake is van ernstige schendingen, dan kan het strafrecht de aangewezen route zijn om deze misstanden aan te pakken. Belangenorganisaties kunnen dit met name doen door middel van een aangifte en een daaropvolgende artikel 12 Sv-procedure.

Veelal zullen andere rechtsgebieden echter meer mogelijkheden voor NGO's bieden. Vanwege het legaliteitsbeginsel is *impact litigation* in beperkte mate mogelijk in het strafrecht. Belangenorganisaties kunnen daardoor immers pas strafrechtelijke stappen zetten als bepaald gedrag strafbaar is gesteld. Daarnaast is de overheid grotendeels immuun voor strafrechtelijke aansprakelijkheid, terwijl de acties van NGO's zich vaak op overheden richten. Bovendien moeten belangenorganisaties zich goed afvragen of het strafrecht het aangewezen middel voor een bepaalde casus is. Een aangifte of een artikel 12 Sv-procedure kan immers een onwenselijke impact hebben op de overbelaste strafrechtketen en op degene die wordt beschuldigd.

Desalniettemin is het van cruciaal belang dat belangenorganisaties zich in het strafproces mengen, zeker in tijden waarin het niet altijd vanzelfsprekend is dat de wetgever en de uitvoerende macht de rechten uit het EVRM waarborgen. De rechterlijke macht is in dat geval aan zet om corrigerend te werk te gaan; dat kan ook gebeuren in artikel 12 Sv-procedures.⁹⁷ Het straf-

⁹⁷ Zie met betrekking tot de rechterlijke macht E.C. Gijssels, 'Implementatie van positieve verplichtingen uit het EVRM door de civiele en strafrechter: zo makkelijk nog niet', *NJB* 2024, afl. 16, p. 1209-1210.

recht vervult op dat punt een cruciale rol in de bescherming van fundamentele rechten en het tegengaan van straffeloosheid, vooral waar andere rechtsgebieden tekortschieten. Belangenorganisaties dragen hieraan bij door complexe kwesties van algemeen belang te agenderen en vervolging af te dwingen in zaken die anders buiten beeld zouden blijven.

VERBREDING VAN DE COLLECTIEVE BELANGENBEHARTIGING IN HET BESTUURSRECHT

Lessen uit de wet afwikkeling massaschade in collectieve actie

Lili Szuhai & Barthold den Hartog *

Samenvatting | Maatwerk en versterking van de rechtsbescherming van burgers staan hoog in de politieke agenda. Met een blik richting het civiele recht, wordt in dit artikel onderzocht of de rechtsbescherming in het bestuursrecht kan worden verbreed. Daarbij breken de auteurs een lans voor collectieve belangenbehartiging tegen beschikkingen, waarbij een collectieve belangenbehartiger namen meerdere individuele belanghebbenden in één procedure kan opkomen tegen meerdere beschikkingen zolang de feitelijke vragen en de rechtsvragen in voldoende mate gemeenschappelijk zijn.

Trefwoorden | [Rechtsbescherming], [Collectieve belangenbehartiging], [Artikel 1:2 lid 3 Anwb], [WAMCA], [Beschikking]

DOI | 10.54195/NTM.23181

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

1 Inleiding

Maatwerk en versterking van de rechtsbescherming van burgers staan hoog op de politieke agenda. De grondrechten van burgers zijn de laatste jaren in Nederland aan erosie onderhevig geweest, mede door het handelen van de overheid zelf. De Toeslagenaffaire – en de stropelijke afwikkeling daarvan – springt daarbij in het oog.

In het rapport *Blind voor mens en recht* concludeert de parlementaire enquêtecommissie dat de uitvoeringsorganisaties onrechtmatig hebben gehandeld en geen oog hebben gehad voor de desastreuze gevolgen van de besluitvorming.¹ Daarnaast signaleert de commissie dat de rechtspraak tekort is geschoten bij het bieden van rechtsbescherming aan burgers.² Het was voor burgers vaak onduidelijk waar een besluit op was gebaseerd en hoe zij zich daartegen moesten verweren.³ Daardoor zijn grondrechten van burgers geschonden.⁴ In niet mis te verstane woorden waarschuwt de commissie dat ‘zonder de juiste maatregelen, veranderingen en waarborgen (...) een volgend schandaal zomaar weer [kan] gebeuren.’⁵

De Toeslagenaffaire draaide bovenal om de verhouding tussen de wetgever en de rechtelijke macht. Maar de auteurs merken ook op dat in de literatuur wordt gesignaleerd dat collectieve belangenbehartiging tegen beschikkingen momenteel (te) beperkt is.⁶ Daarom breken de auteurs

■ Mr. L.E. Szuhai is advocaat bij Stibbe te Amsterdam en mr. W.G.E.B. den Hartog is jurist.

1 *Kamerstukken II* 2023/24, 35867, nr. 6, pp. 5 en 34-35.

2 *Kamerstukken II* 2023/24, 35867, nr. 6, pp. 5 en 34-35.

3 *Kamerstukken II* 2023/24, 35867, nr. 6, p. 53.

4 *Kamerstukken II* 2023/24, 35867, nr. 6, p. 7.

5 *Kamerstukken II* 2023/24, 35867, nr. 6, p. 7.

6 J.C.A. de Poorter, ‘Ongekend onrecht in de kinderopvangtoeslag en de rol van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’, *JBPlus* 2021.

in dit artikel een lans voor collectieve belangenbehartiging tegen beschikkingen. Dat zou de bescherming van grondrechten van burgers bij besluitvorming door uitvoeringsorganisaties ten goede kunnen komen. In het kader van de Toeslagenaffaire signaleerden Al Khatib en Linders bijvoorbeeld dat de besluitvorming mogelijk in strijd is geweest met het EVRM.⁷ In dit artikel wordt de Toeslagenaffaire aangehaald ter illustratie van de wenselijkheid van collectieve belangenbehartiging tegen beschikkingen.

Artikel 1:2 lid 3 Awb voorziet in collectieve belangenbehartiging door een rechtspersoon namens meerdere individuele belanghebbenden tegen één besluit.⁸ Hierbij valt te denken aan ondernemers in het centrum van een stad die gezamenlijk opkomen tegen een besluit dat de realisatie van grootschalige detailhandel beoogt.⁹ Het is daarentegen niet mogelijk om als collectieve belangenbehartiger zelfstandig namens meerdere individuele belanghebbenden op te komen tegen meerdere beschikkingen, dat wil zeggen tegen een besluit van niet-algemene strekking, gericht op een individu, zoals een besluit op een aanvraag. Stolk merkt op dat deze beperking onverminderd geldt als in de procedure tegen de beschikking rechtsvragen aan bod komen, die een breder bereik hebben en relevant zijn voor meer personen in vergelijkbare situaties.¹⁰ Zo kan een rechtspersoon bijvoorbeeld niet de bezwaren van meerdere ouders tegen de afwijzingen van de aanvragen om een kinderopvangtoeslag bundelen in één procedure en gelijktijdig opkomen tegen al die beschikkingen.

Het kabinet Schoof heeft volgens het regeerakkoord kennisgenomen van het rapport *Blind voor mens en beleid*.¹¹ De inzet van het kabinet is om ervoor te zorgen dat meer aandacht komt voor de werking van wetten voor burgers.¹² Een lerende overheid, die beleid en regelgeving voldoende evalueert, zou daarbij centraal moeten staan. Het kabinet benoemt verder dat burgers in staat moeten zijn om sneller en eenvoudiger een oplossing te vinden voor een juridisch probleem.¹³ In dat kader focust het kabinet zich op alternatieve geschillenoplossing en een vereenvoudiging van het civiele procesrecht.¹⁴

Deze ideeën zijn lovenswaardig. De auteurs menen dat er ook een belangrijke rol voor het bestuursrecht is weggelegd bij het versterken en vereenvoudigen van de rechtsbescherming van burgers. Met een blik richting het civiele recht, wordt in dit artikel onderzocht of de rechtsbescherming in het bestuursrecht kan worden verbreed.

De Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (hierna: WAMCA) biedt mogelijk een handvat. In tegenstelling tot in het bestuursrecht, is het in het civiele recht mogelijk om individuele belangen van verschillende belanghebbenden te bundelen. Op grond van de WAMCA kan een belangenbehartiger namelijk schadevergoeding vorderen namens meerdere gedupeerden. Hoewel een schadevergoeding normaliter concreet wordt berekend op basis van de individuele omstandigheden, wordt onder de WAMCA van die individuele omstandigheden geabstraheerd. Dat draagt bij aan de rechtsbescherming van gedupeerden.

7 A.A. al Khatib & T.M. Linders, 'Het EVRM als anker om een nieuwe toeslagenaffaire te voorkomen', *NJB* 2021.

8 ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3913, r.o. 2.3; ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947, r.o. 14.2.

9 ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6496, r.o. 2.5.

10 R. Stolk, *Procederende belangenorganisaties in de polder: een interdisciplinair perspectief op de toegang tot de rechter*, (Meijers-reeks), Zutphen: Uitgeverij Paris 2024, p. 58.

11 Kabinet Schoof, *Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, september 2024, p. 83.

12 Kabinet Schoof, *Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, september 2024, p. 83.

13 Kabinet Schoof, *Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, september 2024, p. 84.

14 Kabinet Schoof, *Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, september 2024, p. 84.

Wij schetsen eerst kort het nut en de noodzaak van collectieve belangenbehartiging in het bestuursrecht (paragraaf 2). Daarna gaan wij achtereenvolgens in op de regeling voor collectieve belangenbehartiging in het bestuursrecht (paragraaf 3) en het civiele recht (paragraaf 4). Vervolgens onderzoeken we of, en zo ja, welke lessen het bestuursrecht uit het civiele recht kan trekken (paragraaf 5). We sluiten af met onze bespiegelingen (paragraaf 6).

2 Nut en noodzaak van collectieve belangenbehartiging in het bestuursrecht

Het rapport *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: WRR) bracht aan het licht dat wat de overheid van burgers verwacht niet altijd overlapt met wat zij kunnen of begrijpen. Dit laatste duidt de WRR als het 'doenvermogen' van burgers. Veel juridische benaderingen van beleid zijn gebaseerd op de vooronderstelling dat, als burgers het beleid of de wetgeving kennen, zij daar ook op een correcte manier naar kunnen handelen.¹⁵ De WRR pleit ervoor dat de overheid rekening moet houden met de verschillen in doenvermogen van burgers.¹⁶ Zo moet rekening worden gehouden met bijvoorbeeld een (tijdelijk) onvermogen of overbelasting van burgers.¹⁷ De overheid doet daarmee een beroep op de zelfredzaamheid van burgers, terwijl dit niet altijd van hen kan worden verwacht. Dit gaf het kabinet aanleiding om (meer) aan te sturen op een 'responsieve' overheid.¹⁸

Uitvoeringsorganisaties kunnen rekening houden met de zelfredzaamheid en het doenvermogen van burgers door in hun besluitvorming maatwerk te leveren.¹⁹ Uit meerdere onderzoeksrapporten blijkt echter dat uitvoeringsorganisaties vanwege efficiëntieredenen de (primaire) besluitvorming steeds verder hebben gestandaardiseerd en gedigitaliseerd.²⁰ Mede hierdoor komt het benodigde maatwerk vaak pas in de bezwaar- of beroepsfase aan bod.²¹ Met name bij uitvoeringsorganisaties die een grote hoeveelheid beschikkingen afgeven, kan het bovendien voorkomen dat er structurele problemen in de besluitvorming zijn.²²

Het bovenstaande illustreert hoe belangrijk het is dat belanghebbenden hun rechten kunnen doen gelden in de fase van bezwaar en beroep. Uit onderzoek blijkt dat burgers het procederen tegen een bestuursorgaan als complex ervaren.²³ Dan komt een collectieve belangenbehartiger goed van pas. Die neemt dikwijls een leidende rol in procedures en heeft veel kennis over een bepaald onderwerp, terwijl burgers over het algemeen minder proceservaring hebben en minder

15 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen – een realistisch perspectief op redzaamheid*, 2017, p. 140.

16 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen – een realistisch perspectief op redzaamheid*, 2017, p. 140.

17 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen – een realistisch perspectief op redzaamheid*, 2017, p. 136.

18 Consultatieversie Memorie van Toelichting Wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 7.

19 Consultatieversie Memorie van Toelichting Wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 6.

20 *Kamerstukken II* 2020/21, 35387, nr. 2, p. 10.

21 *Kamerstukken II* 2020/21, 35387, nr. 2, p. 10; ABTOPConsult, *Regels en ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte* (bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 29362, nr. 282), 2019, p. 54.

22 J.C.A. de Poorter, 'Legitimiteit en rechtsvorming door de hoogste algemene bestuursrechter', *SBR Wetenschap* 2023.

23 Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Een beschikkingenfabriek – een bloemlezing van citaten over procedures tussen burger en overheid en het procedeergedrag van de overheid*, 2019, p. 60.

middelen om kennis te vergaren over een complex, juridisch onderwerp.²⁴ Bovendien heeft een collectieve belangenbehartiger beter zicht op het structurele probleem waar de beschikking onderdeel van is, waardoor collectieve belangenbehartiging bevorderlijk voor de kwaliteit van de besluitvorming en regelgeving kan zijn.²⁵

3 Collectieve belangenbehartiging in het bestuursrecht

Voor de vraag wie kan opkomen tegen een besluit, is het belanghebbende begrip in de zin van de Awb van belang. Een belanghebbende is een (rechts)persoon die een individualiseerbaar belang heeft in relatie tot een besluit. Op grond van artikel 1:2 lid 1 Awb kwalificeert degene die een eigen, objectief bepaalbaar, actueel, persoonlijk en rechtstreeks bij het besluit betrokken belang heeft als belanghebbende. In artikel 1:2 lid 3 Awb is een verruiming ten opzichte van dit begrip opgenomen. Ook rechtspersonen die op grond van hun doelstellingen actief bepaalde algemene of collectieve belangen behartigen die bij een besluit rechtstreeks zijn betrokken, kunnen als belanghebbende worden aangemerkt.

In grote lijnen valt het onderscheid tussen algemene en collectieve belangenbehartiging als volgt te maken. Een algemeen belang ziet op een belang dat geen individuele belanghebbenden kent, zoals het belang om natuurgebieden in stand te houden.²⁶ Een collectief belang ziet op een bundeling van individuele belangen, zoals de belangen van meerdere omwonenden die overlast van een nabijgelegen bouwproject ondervinden. In beide gevallen is sprake van één besluit, zoals de voorgenomen vergunning om de bomen in het natuurgebied te kappen of de voorgenomen wijziging van het bestemmingsplan om het bouwproject te realiseren, waar één rechtspersoon tegen opkomt.

De rechtstoegang staat open voor de collectieve belangenbehartiger die met een bundeling van individuele belangen namens meerdere individuen opkomt tegen één en hetzelfde besluit.²⁷ De Afdeling heeft overwogen dat een dergelijke bundeling de effectieve rechtsbescherming ten goede komt, in vergelijking met het afzonderlijk optreden van een groot aantal individuele natuurlijke personen dat door het bestreden besluit rechtstreeks in hun belangen wordt getroffen.²⁸ De Afdeling verwees ter onderbouwing naar het *Nieuwe Meer*-arrest, waarin de Hoge Raad overwoog dat een effectieve rechtsbescherming gebaat is bij een bundeling van belangen.²⁹

De ontvankelijkheid van de collectieve belangenbehartiger is in beweging. Zo is het vereiste dat collectieve belangenbehartiging zou moeten draaien om een *bovenindividueel* belang – te onderscheiden van de betrokken individuele belangen – steeds meer losgelaten in de jurisprudentie van de Afdeling.³⁰ De Afdeling heeft overwogen dat vanuit het oogpunt van effectieve rechtsbescherming één procedure waarin de belangen van verschillende individuele belangheb-

24 T. Barkhuysen, 'Ruim baan voor belangenorganisaties', *NJB* 2012.

25 Barkhuysen 2012 (*supra* noot 24); R. Stolk, 'Wie zijn zij...?! De representativiteit van procederende belangenorganisaties', *NTB* 2020.

26 Zie voor een uitgebreidere bespreking o.a.: Stolk 2024 (*supra* noot 10), p. 175.

27 ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3913, r.o. 2.3; ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947, r.o. 14.2.

28 ABRvS 24 juni 2009, AB 2009/336, ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1342, r.o. 2.4.3.

29 HR 27 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AD3741; ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3913, r.o. 2.3.

30 Stolk 2020 (*supra* noot 25).

benden zijn gebundeld te verkiezen is boven verschillende, losse procedures.³¹ Stolk duidt treffend dat collectieve belangenbehartiging zo steeds meer wordt benaderd als de behartiging van een bundeling van individuele belanghebbenden in plaats van bovenindividuele belangen, terwijl algemene belangenbehartiging meer het karakter heeft van bovenindividuele belangen.³²

De ontvankelijkheid van een collectieve belangenbehartiger kent een belangrijke beperking. Een collectieve belangenbehartiger kan namelijk niet namens meerdere individuen opkomen tegen meerdere beschikkingen. Een beschikking is een op het individu gericht besluit, zoals een besluit op een aanvraag van kinderopvangtoeslag. In de situatie waarin meerdere ouders geconfronteerd zijn met vermeend onrechtmatige beschikkingen kan een collectieve belangenbehartiger niet namens al die ouders in één procedure opkomen tegen die beschikkingen. Volgens de Afdeling is het immers niet mogelijk om namens meerdere individuen tegen meerdere beschikkingen te procederen omdat bij beschikkingen sprake is van een individueel belang en niet van een collectief belang.³³ De auteurs menen dat dat argument niet doorslaggevend hoeft te zijn met het oog op de regeling voor collectieve belangenbehartiging in het civiele recht.

4 Collectieve belangenbehartiging in het civiele recht

In de afgelopen decennia is collectieve belangenbehartiging een grotere rol gaan spelen in het civiele recht. Dat is onder andere te verklaren doordat, zoals Jongbloed signaleert, steeds meer belangen zich lenen voor bundeling vanwege de standaardisering van rechtsrelaties.³⁴ Hij benoemt dat consumenten vaker gestandaardiseerde producten en diensten afnemen, die onder algemene voorwaarden worden verkocht.³⁵ Daardoor ontstaan identieke problemen als een verkoper tekortschiet.

Recentelijk is het regime voor collectieve belangenbehartiging gewijzigd. Op 1 januari 2020 werd de WAMCA ingevoerd en die wordt op dit moment geëvalueerd.³⁶ De WAMCA is in artikel 3:305a BW neergelegd en op grond van de WAMCA zijn er twee soorten procedures mogelijk. Een belangenbehartiger kan een procedure met een ideëel doel starten of een schadevergoedingsprocedure starten en schade vorderen namens meerdere gedupeerden. Voor het doel van dit stuk wordt enkel op de collectieve schadevergoedingsprocedure ingegaan.

Voor de inwerkingtreding van de WAMCA kon een belangenbehartiger op grond van de Wet Collectieve Afwikkeling Massaschade (hierna: WCAM) alleen een verklaring voor recht vorderen dat een partij schade had veroorzaakt.³⁷ Maar daarmee was de schade nog niet afgewikkeld. Er kon enkel een schikking worden getroffen als de schadeveroorzaker instemde met de vergoeding van de schade van de gedupeerden.³⁸ Als de schadeveroorzaker niet instemde met een collectieve schikking, dan moesten de gedupeerden alsnog in individuele procedures schadevergoeding vorderen.

31 ABRvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9672, r.o. 2.1.3.

32 Stolk 2024 (*supra* noot 10), p. 157.

33 ABRvS 28 februari 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5092, r.o. 2.5.

34 A.W. Jongbloed, GS Vermogensrecht, art. 3:305a BW, aant. 5.1.

35 A.W. Jongbloed, GS Vermogensrecht, art. 3:305a BW, aant. 5.1.

36 Evaluatie Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA), beschikbaar via www.wodc.nl.

37 A.W. Jongbloed, GS Vermogensrecht, art. 3:305a BW, aant. 3.2.

38 A.W. Jongbloed, GS Vermogensrecht, art. 3:305a BW, aant. 3.2.

De wetgever vond dit een onwenselijke situatie.³⁹ De (totale) kosten van al die individuele schadevergoedingsprocedures zijn vele malen hoger dan van een collectieve procedure. Bovendien zag een schadeveroorzaker zich geconfronteerd met vele honderden of tienduizenden individuele procedures. Al die procedures leidden ook tot een onevenredige belasting van de rechterlijke macht waarbij rechters tegenstrijdige vonnissen konden wijzen.⁴⁰ Met de invoering van de WAMCA en de mogelijkheid tot het vorderen van collectieve schadevergoeding is de collectieve afwikkeling van schade efficiënter en effectiever geworden.

Als tegenwicht tegen de mogelijkheid tot het vorderen van schadevergoeding, heeft de wetgever de belangenbehartiger aan een aantal ontvankelijkheidseisen onderworpen. Die eisen hebben onder andere betrekking op de representativiteit,⁴¹ het bestuur en de financiering van de belangenbehartiger⁴² en het feit dat de belangenbehartiger geen winstoogmerk mag hebben.⁴³ Deze ontvankelijkheidseisen en de onduidelijkheid omtrent de toetsing daarvan, hebben tot gevolg dat WAMCA-procedures op dit moment langdurig en kostbaar zijn.⁴⁴ Voor het doel van dit stuk wordt verder niet op deze ontvankelijkheidseisen ingegaan.

Alvorens een rechtbank een zaak inhoudelijk beoordeelt, onderzoekt de rechtbank of de zaak geschikt is voor een collectieve actie. Daarvan is sprake als

'het voeren van deze collectieve vordering efficiënter en effectiever is dan het instellen van een individuele vordering doordat de te beantwoorden feitelijke en rechtsvragen in voldoende mate gemeenschappelijk zijn, het aantal personen tot bescherming van wier belangen de vordering strekt, voldoende is en, [...] dat zij alleen dan wel gezamenlijk een voldoende groot financieel belang hebben.'⁴⁵

In de parlementaire stukken bij de WAMCA wordt een aantal voorbeelden genoemd. Zo kan een telefoonbedrijf ten onrechte geen duidelijk onderscheid hebben gemaakt tussen gebruikskosten en kosten van een telefoontoestel, waardoor klanten per saldo te veel betalen. Een ander voorbeeld dat wordt genoemd is een fabriek die door een fout giftige stoffen uitstootte waardoor omwonenden schade lijdten.⁴⁶

Ondertussen is duidelijker geworden hoe dat in de praktijk wordt getoetst. Een voorbeeld is de FNV die opkwam voor werknemers die onder een 'spaar uren-model' hadden gewerkt. Het ging om verschillende werknemers die op verschillende momenten hadden gewerkt. De rechtbank oordeelde dat de feitelijke vragen en rechtsvragen voldoende gemeenschappelijk waren

39 A.W. Jongbloed, GS Vermogensrecht, art. 3:305a BW, aant. 2.3.

40 A.W. Jongbloed, GS Vermogensrecht, art. 3:305a BW, aant. 2.3.

41 De vertegenwoordiger van de groep moet aantonen dat hij een collectieve actie instelt voor een voldoende aantal leden van de voorgestelde groep.

42 De belangenbehartiger moet kunnen aantonen dat ze zowel de ervaring als de deskundigheid heeft om collectieve acties in te stellen, ze moet een deugdelijke bestuursstructuur hebben (in de meeste gevallen inclusief een raad van toezicht), ze moet leden van de groep betrekken bij het besluitvormingsproces, ze moet over voldoende financiële middelen beschikken om een collectieve actie te financieren en ze moet transparant zijn over de salarissen die aan haar functionarissen worden betaald en de bijdragen die van de leden van de groep worden geëist (indien van toepassing).

43 Het directe of indirecte doel van de oprichters van de claimstichting en hun opvolgers mag niet zijn om winst te maken "via de vertegenwoordigende entiteit" (dat wil zeggen de stichting).

44 P. Veerman, L. Bryk & M.B. Hendrickx, *De obstakels van de WAMCA voor ideële acties*, Den Haag: Bureau Clara Wichmann & PILP 2024, p. 13.

45 Artikel 1018c lid 5 sub b Rv.

46 *Kamerstukken II 2017/18 34608*, nr. 6, Nota naar aanleiding van het verslag, p. 1.

en dat gegeven niet aan de ontvankelijkheid van FNV in de weg stond.⁴⁷ Een ander voorbeeld is een stichting die opkwam voor woonwagengewoners.⁴⁸ Die stichting procedeerde tegen het uitsterfbeleid dat een gemeente hanteerde ten aanzien van woonwagenvakken.⁴⁹ De rechtbank oordeelde dat de stichting ontvankelijk was omdat de vraag of het beleid van de gemeente in strijd was met het discriminatieverbod en/of artikel 8 EVRM kan worden beantwoord zonder acht te hoeven slaan op de bijzondere omstandigheden aan de zijde van de individuele belanghebbenden.⁵⁰

In een WAMCA-procedure kan dus van de individuele omstandigheden van de gedupeerden worden geabstraheerd als de feitelijke vragen en rechtsvragen in voldoende mate gemeenschappelijk zijn. Bovendien is het mogelijk om de schadevergoeding abstract te begroten. Dat is bijzonder want het uitgangspunt in het civiele recht is dat schade concreet wordt berekend op basis van de individuele omstandigheden.

Het materiële aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht is voor de WAMCA niet gewijzigd. Als op een partij een verplichting tot schadevergoeding rust, dan kan ook een collectieve vordering in de zin van artikel 3:305a BW worden ingesteld. Bovendien kan een belangenbehartiger een collectieve actie instellen terwijl een individuele gedupeerde ook zelf zou kunnen procederen.⁵¹

De wetgever noemt een aantal redenen waarom de schadevergoeding abstract kan worden begroot. Zo bepaalt artikel 6:97 BW dat de rechter de schade kan begroten op de wijze ‘die het meest met de aard ervan in overeenstemming is’.⁵² Volgens de wetgever laat artikel 6:97 BW ruimte om in geval van een collectieve schadevergoedingsactie de schade te begroten door middel van categorisering, hetgeen de praktijk was onder de WCAM. Volgens de wetgever kan door categorisering in geval van collectieve afwikkeling rekening worden gehouden met vragen van omvang van de schade, causaliteit, toerekening en eigen schuld, die afzonderlijk per groep van benadeelden worden beoordeeld.⁵³ Daarnaast is het, gelet op het grote aantal benadeelden bij een collectieve schadeafwikkeling, ondoenlijk en niet efficiënt om de individuele schade van elke benadeelde afzonderlijk te begroten.⁵⁴

5 Lessen uit de WAMCA voor collectieve belangenbehartiging in het bestuursrecht

In een WAMCA-procedure wordt op hoofdzakelijk twee momenten geabstraheerd. Ten eerste aan de ‘voorkant’, waar wordt getoetst of feitelijke vragen en rechtsvragen in voldoende mate gemeenschappelijk zijn, waarbij wordt geabstraheerd van de individuele, specifieke omstandigheden van betrokkenen en ten tweede aan de ‘achterkant’, door de schadevergoeding abstract

47 Rb. Oost-Brabant 3 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:5, r.o. 6.37.

48 Rb. Den Haag 6 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14320, r.o. 2.2.

49 Rb. Den Haag 6 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14320, r.o. 2.1.

50 Rb. Den Haag 6 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14320, r.o. 4.32.

51 Art. 1018m Rv voorziet in een samenloop regeling voor individuele en collectieve procedures. In het geval van samenloop, kan de individuele procedure tot 1 jaar geschorst worden.

52 *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3, p. 52.

53 *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3, p. 5-6.

54 *Kamerstukken II* 2017/18, 34608, nr. 6, p. 16.

te begroten en het bereik van een rechterlijke uitspraak in effect te vergroten. Deze redeneertrant kan als gezichtspunt dienen voor collectieve belangenbehartiging in het bestuursrecht.

Volgens de Afdeling is het niet mogelijk om namens meerdere individuen tegen meerdere beschikkingen te procederen omdat bij beschikkingen sprake is van een individueel belang en niet van een collectief belang.⁵⁵ De WAMCA laat echter zien dat het mogelijk is om individuele belangen te bundelen en die individuele belangen collectief te behandelen zolang de feitelijke vragen en de rechtsvragen in voldoende mate gemeenschappelijk zijn. Ook in het bestuursrecht zou een collectieve belangenbehartiger namens meerdere belanghebbenden tegen meerdere beschikkingen kunnen procederen als de feitelijke vragen en rechtsvragen in voldoende mate gemeenschappelijk zijn. Dat heeft meerdere voordelen.

Een collectieve belangenbehartiger zou door te abstraheren van de specifieke en persoonlijke omstandigheden van de belanghebbenden, het structurele probleem in de besluitvorming kunnen aantonen. Dat heeft tot gevolg dat de bestuursrechter niet meer wordt geconfronteerd met een veelheid aan procedures over (nagenoeg) dezelfde rechtsvraag. Stolk signaleert in het algemeen dat met collectieve belangenbehartiging minder beslag wordt gelegd op de rechterlijke capaciteit dan met het voeren van individuele procedures.⁵⁶ Bovendien wordt het structurele probleem in de besluitvorming mogelijk eerder gesignaleerd waardoor toekomstige gevallen tijdig kunnen worden voorkomen. Die signaalwerking zorgt ervoor dat een bestuursorgaan een beter beeld heeft van hoe haar besluitvorming uitwerkt en waar het mogelijk wringt.

Het bovenstaande strookt met een voorstel van De Poorter om een correctie op de jurisprudentie van de Afdeling toe te passen waardoor collectieve belangenbehartiging tegen beschikkingen meer kans van slagen heeft.⁵⁷ De Poorter werpt op dat evident sprake is van een belang aan de zijde van een belangenorganisatie in situaties waarin een individuele beschikking primair het belang van de geadresseerde raakt, maar de uitkomst van de procedure tegen die beschikking het belang van de groep belanghebbenden betreft en als het gaat om een collectief belang dat door de belangenorganisatie wordt behartigd op basis van haar doelstellingen en feitelijke werkzaamheden.⁵⁸ De mogelijkheid voor een collectieve belangenbehartiger om op te komen tegen beschikkingen is ook in lijn met de tendens in de rechtspraak waarin de overheid wordt opgeroepen om rekening te houden met het doenvermogen en de zelfredzaamheid van de burger. Volgens de auteurs zou collectieve belangenbehartiging tegen beschikkingen ervoor kunnen zorgen dat burgers bij wie het aan maatwerk in de besluitvorming heeft geschort én die om welke reden dan ook (tijdelijk) over minder doenvermogen beschikken zodat zij niet zelfstandig een procedure kunnen starten, alsnog een bestuurlijke heroverweging tegemoet kunnen zien.

In de praktijk zien de auteurs een beroepschrift voor zich waarin een collectieve belangenbehartiger het structurele probleem in de besluitvorming in algemene zin uiteenzet en ter illustratie opneemt hoe dit de aangesloten belanghebbenden raakt. Daarbij denken de auteurs aan beschikkingen met motiveringsgebreken of beschikkingen waar een onzorgvuldige voorbereiding aan ten grondslag ligt. Een bestuursorgaan kan bijvoorbeeld ten aanzien van een bepaalde groep burgers met gemeenschappelijke identiteitskenmerken of een gemeenschappelijk problema-

55 ABRvS 28 februari 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5092, r.o. 2.5.

56 Stolk 2024 (*supra* noot 10), p. 160.

57 De Poorter 2021 (*supra* noot 6), p. 20; De Poorter 2023 (*supra* noot 22).

58 De Poorter 2021 (*supra* noot 6), p. 20.

tiek, bepaalde persoonlijke omstandigheden niet mee hebben genomen in de belangenafweging of hebben nagelaten om het besluit te voorzien van een deugdelijke motivering.

Aan de hand van het beroepsschrift zou de bestuursrechter het structurele probleem kunnen beoordelen. Als de bestuursrechter het beroep van de belangenbehartiger gegrond verklaard en de bestreden besluiten vernietigt, menen de auteurs dat het bestuursorgaan verder dient te gaan dan het enkel heroverwegen van de besluiten van de belanghebbenden die deelnamen aan de collectieve procedure. Volgens de auteurs mag van een bestuursorgaan worden verwacht dat die ook de belanghebbenden informeert die niet bij de procedure betrokken waren. Een collectieve belangenbehartiger zal zich namelijk inspannen om zoveel mogelijk belanghebbenden te benaderen, maar kan daar niet altijd volledig in slagen. Het bestuursorgaan beschikt daarentegen over de gegevens van de burgers ten aanzien van wie zij soortgelijke besluiten heeft genomen.

Als het gaat om een kleine groep belanghebbenden, zou een bestuursorgaan hen persoonlijk kunnen inlichten over de uitspraak van de bestuursrechter en kunnen voorstellen om in gesprek te gaan over een herziening van het eerdere besluit. Bij grotere groep belanghebbenden zou een brief van algemene strekking of een nieuwsbericht in landelijke, provinciale of gemeentelijke media met een oproep een mogelijkheid kunnen zijn.

6 Conclusie

Het gevaar van een nieuwe Toeslagenaffaire ligt onverminderd op de loer. Zo is in de literatuur signaleerd dat bij de besluitvorming van uitvoeringsorganisaties nog veel te winnen is als het gaat om rechtsbescherming. Het verbreden van de collectieve belangenbehartiging in het bestuursrecht, waardoor een collectieve belangenbehartiger namens meerdere individuele belanghebbenden kan opkomen tegen meerdere beschikkingen, zou daar een waardevolle bijdrage aan kunnen leveren.

Zoals toegelicht, is het volgens de Afdeling niet mogelijk om namens meerdere individuen tegen meerdere beschikkingen te procederen omdat bij beschikkingen sprake is van een individueel belang en niet van een collectief belang.⁵⁹ De WAMCA laat echter zien dat het mogelijk is om individuele belangen te bundelen en die individuele belangen collectief te behandelen zolang de feitelijke vragen en de rechtsvragen in voldoende mate gemeenschappelijk zijn. Daar staan strenge ontvankelijkheidseisen voor een collectieve belangenbehartiger tegenover, wat de procedures vooralsnog tijdrovend en kostbaar maakt.

De auteurs zien mogelijkheden om die redeneertrant toe te passen in het bestuursrecht. De (primaire) besluitvorming wordt namelijk steeds verder gestandaardiseerd, waardoor de feitelijke vragen en de rechtsvragen in beroepsprocedures steeds meer op elkaar gaan lijken. Ook in het bestuursrecht zou dus van de individuele omstandigheden van belanghebbenden kunnen worden geabstraheerd, waardoor de bestuursrechter het structurele probleem in de besluitvorming in één keer kan beoordelen. Indien de bestuursrechter oordeelt dat sprake was van een structureel probleem in de besluitvorming, zou van een bestuursorgaan kunnen worden verlangd dat die op zoek gaat naar belanghebbenden die niet deelnamen aan de procedure.

59 ABRvS 28 februari 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5092, r.o. 2.5.

Collectieve belangenbehartiging tegen beschikkingen zou proceseconomisch efficiënter zijn dan het voeren van individuele procedures en kunnen bijdragen aan de effectieve rechtsbescherming van burgers, ongeacht hun doenvermogen. Met de waarschuwing van de parlementaire enquêtecommissie in het achterhoofd, rest ons nog te zeggen: een gewaarschuwd mens telt voor twee.

CONSERVATIEVE *PUBLIC INTEREST LITIGATION* IN NEDERLAND: MENSENRECHTEN ONDER DRUK OF NOODZAKELIJK TEGENWICHT?

Kris van der Pas & Rowie Stolk *

Samenvatting | Conservatieve *public interest litigation* (ook wel *right wing legal mobilization* genoemd) verwijst naar rechtszaken die worden aangespannen door conservatieve groepen om maatschappelijke of politieke veranderingen te bewerkstelligen. Conservatieve *public interest litigation* wordt vaak beschouwd als tegenreactie op de juridische successen van progressieve groepen. Het beoogt doorgaans verworven rechten terug te draaien, bestaande normen te behouden of deze te versterken. In de Verenigde Staten is dit fenomeen zowel in de praktijk als de wetenschap sterk ingekaderd, maar voor Nederland is dit (nog) niet het geval. In deze bijdrage wordt een eerste aanzet gemaakt om conservatieve *public interest litigation* voor de Nederlandse rechtspraak en -wetenschap te duiden.

Trefwoorden | [Public interest litigation], [Strategisch procederen], [Conservatief/conservatieve belangen], [belangenorganisaties], [right wing legal mobilisation], [Verenigde Staten]

DOI | 10.54195/NTM.23186

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

1 Inleiding

Op 24 juni 2022 verwierp de Amerikaanse Supreme Court het constitutionele recht op abortus. Daarmee kwam zij terug op de historische uitspraak *Roe v. Wade* uit 1973 waarin de Supreme Court had geoordeeld dat onder de Amerikaanse Grondwet vrouwen in de Verenigde Staten (VS) het recht hebben op abortus.¹ De Supreme Court draait deze uitspraak in *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization* (*Dobbs*) effectief terug, door te oordelen dat er uit de Amerikaanse Grondwet géén grondwettelijk recht op abortus volgt.² Hoewel de Supreme Court abortus niet verbiedt en evenmin een grondwettelijk recht op leven van het ongeboren kind erkent, heeft deze opnieuw historische uitspraak de weg geplaveid voor anti-abortuswetgeving op statelijk niveau.³

Het feit dat juist nu het recht op abortus via de rechtsgang ter discussie wordt gesteld, kan niet los worden gezien van de huidige en in meerderheid conservatieve samenstelling van de Supreme Court.⁴ Dat bood kansen voor de conservatieve, religieuze tegenbeweging die er al decennialang op uit is de vroegere juridische successen van haar progressieve tegenstanders

■ Mr. dr. Kris van der Pas is postdoctoraal onderzoeker bij Tilburg University en Emile Noël fellow bij New York University. Mr. dr. R. Stolk is universitair docent staats- en bestuursrecht bij de Universiteit Leiden.

1 US SC, *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973); bevestigd in US SC, *Planned Parenthood v. Casey*, 505 U.S. 833 (1992).

2 US SC, *Dobbs v. Women's Health Organization*, 597 U.S. 215 (2022).

3 CNN, 'See where abortions are banned and legal — and where it's still in limbo' beschikbaar via edition.cnn.com/us/abortion-access-restrictions-bans-us-dg/index.html.

4 De Supreme Court bestaat momenteel uit zes rechters op basis van Republikeinse benoemingen (waarvan drie benoemd door toenmalig president Trump), tegenover drie rechters op basis van Democratische benoemingen.

terug te draaien. Zo werd de individuele eiser in *Dobbs* gesteund door de Alliance Defending Freedom (ADF),⁵ een belangenorganisatie die zich (met name) via rechtszaken inzet voor conservatieve, christelijke belangen.⁶ *Dobbs* wordt internationaal dan ook geduid als een succesvol voorbeeld van *conservative public interest litigation*.⁷ Deze concepten laten zich lastig definiëren, maar komen in essentie neer op een strategisch gebruik van het recht en de rechtsgang door groepen binnen de samenleving met conservatieve, (extreem)rechtse en/of populistische waarden en ideologieën. Daarmee onderscheidt dit type procedure zich van de progressieve rechtszaken die veelal worden geassocieerd met de opkomst en hoogtijdagen van *public interest litigation* (PIL) tijdens de Amerikaanse burgerrechtenbeweging.⁸

Nu het afgelopen decennium binnen Nederland (de aandacht voor) de rol van ideële belangenorganisaties in het recht sterk is toegenomen,⁹ rijst de vraag in hoeverre een dergelijk onderscheid ook in Nederlandse context nuttig kan zijn. Immers lijken ook hier op het eerste gezicht vooral algemeenbelangacties te worden gevoerd over belangen die veelal worden geassocieerd met linkse waarden of progressieve ideologieën. Denk bijvoorbeeld aan de klimaatzaak van Urgenda,¹⁰ de wapenleverantiezaak van Oxfam Novib en Pax,¹¹ en de asiel(nood)opvangzaak van Vluchtelingenwerk Nederland.¹² Tegelijkertijd vinden ook in Nederland meer conservatieve of rechts-georiënteerde groepen steeds vaker hun weg naar de rechter. Denk bijvoorbeeld aan de procedures van Viruswaarheid tegen de coronamaatregelen,¹³ gevoerd vanuit het rechts-populistische standpunt dat er geen of minder strenge maatregelen dienden te worden genomen tegen het coronavirus. Ook de voeging van Stichting Milieu en Mens (M&M) aan de zijde van Shell in de algemeenbelangactie van Milieudefensie over het verlagen van de CO₂-uitstoot van Shell,¹⁴ en de voeging van Stichting Stikstof Claim (SSC) aan de zijde van de Staat in de stikstofprocedure van Greenpeace,¹⁵ zouden onder de noemer conservatieve

5 A. Southworth, 'US conservative advocacy organizations and right-wing legal mobilization in Europe', *International Journal of Law in Context* 2024/20, afl. 3, p. 307–323.

6 Zie adfflegal.org/.

7 Zie bijv. J.J. Alicea, 'Dobbs and the Fate of the Conservative Legal Movement', *City Journal*, 5 december 2021; Southworth 2024 (*supra* noot 5).

8 Zie voor een uitvoerige geschiedenis van de ontwikkeling van PIL: A.K. Chen & S.L. Cummings, *Public Interest Lawyering: A contemporary perspective*, New York: Wolters Kluwer 2013, p. 41–94.

9 Zie bijv. R. Stolk, *Procederende belangenorganisaties in de polder: Een interdisciplinair perspectief op de toegang tot de rechter* (diss. Leiden), Zutphen: Uitgeverij Paris 2024; R. Schutgens & J. Sillen, 'Algemeenbelangacties bij de burgerlijke rechter', in A. Wirtgen (Ed.), *Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland. Preadviezen 2020-2021*, Boom 2021, p. 155–208.

10 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

11 Hof Den Haag 12 februari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:191.

12 Hof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

13 Zie Rb. Den Haag 16 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1100, AB 2021/101 en 102, m.nt. Stijnen (*Avondklok*); Hof Den Haag 16 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:285, AB 2021/101 en 102, m.nt. Stijnen (*Avondklok*); Rb. Den Haag 24 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6856 (*Intelligente lockdown*); Rb. Den Haag 17 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:6211 (*Landelijke mondkapjesplicht*); Hof Den Haag 18 mei 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:868 (*PCR-test terugreizigers*); Rb. Den Haag 3 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3013 (*Volledige lockdown*).

14 Hof Den Haag 25 april 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:736. Het verzoek van de (uitdrukkelijker) klimaatsceptische Stichting Climate Intelligence om in deze procedure te interveniëren werd overigens afgewezen: Hof Den Haag 25 april 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:735.

15 Rb. Den Haag 27 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:20779.

PIL kunnen worden geschaard. Zo vertegenwoordigt M&M de economische belangen van burgers en bedrijven en behartigt SSC de economische belangen van de agrarische sector.¹⁶

In de Nederlandse rechtswetenschap constateren wij echter nog maar weinig aandacht voor het onderscheid tussen progressieve versus conservatieve PIL (in Europese context ook wel *right wing* versus *left wing legal mobilization* genoemd). Daarom willen wij in deze bijdrage verkennen in hoeverre in de Nederlandse context een dergelijk onderscheid te maken en te rechtvaardigen valt, en wat de implicaties ervan zouden kunnen zijn voor de aard en legitimiteit van algemeen-belangacties in Nederland. Die vraag is des te relevanter, nu de toegang van ideële organisaties tot de rechter in Nederland onder druk staat. Recentelijk is immers een tweetal moties aangenomen om hogere eisen te stellen aan de representativiteit van ideële belangenbehartigers die toegang zoeken tot de civiele rechter.¹⁷ Deze politieke wens is ook opgenomen in het Hoofdlijnenakkoord van de coalitiepartijen.¹⁸ In hoeverre dient deze – met name door rechtse en christelijke politieke partijen gedragen – wens te worden begrepen tegen de achtergrond van een eventueel onderscheid tussen progressieve en conservatieve PIL?

Gelet op het feit dat er in Nederland nog amper onderzoek is verricht naar conservatieve PIL, is het doel van deze bijdrage om het fenomeen conceptueel en exploratief te verkennen, zodat het als basis kan dienen voor verder onderzoek. Hierbij moet gelijk vermeld worden dat het begrip ‘conservatief’ zich niet eenvoudig of eenduidig laat definiëren. In de Amerikaanse literatuur wordt de term veelvuldig gebruikt zonder precieze definitie, terwijl er verschillende typen conservatieve PIL te ontwaren zijn (zoals religieuze, klimaatsceptische of libertarische PIL). Voordat wij ons verdiepen in conservatieve PIL, staan wij eerst in algemene zin stil bij de wijze waarop het concept PIL in de – met name Amerikaanse – literatuur wordt ingevuld, de strategieën van PIL-organisaties en de (controversiële) betekenis van ‘public interest’ in PIL (paragraaf. 2). Aan de hand van deze bespreking geven wij een aantal kenmerken waaraan conservatieve PIL volgens ons te herkennen is (paragraaf. 2.3). Vervolgens laten we zien hoe het onderscheid tussen progressieve en conservatieve PIL binnen de Amerikaanse context is ontwikkeld (paragraaf. 3). Conservatieve PIL heeft namelijk een lange historie in de VS en is daar al onderwerp van uitvoerig wetenschappelijk onderzoek. Vervolgens verkennen wij in hoeverre parallellen zichtbaar zijn met de Europese en Nederlandse rechtspraktijk (paragraaf. 4). Ook in Europese context signaleren auteurs namelijk de opkomst van *right wing legal mobilization*.¹⁹ Daaropvolgend bevragen wij kritisch het nut en de noodzaak van een dergelijk onderscheid in Nederland, waarbij wij ook wijzen op de risico’s en de implicaties voor de legitimiteit van PIL (paragraaf. 5). Wij sluiten af met een conclusie (paragraaf. 6).

2 Het concept (conservatieve) ‘public interest litigation’

Het concept PIL is afkomstig uit de VS, en wordt van origine vooral gebruikt om rechtszaken aan te duiden die gericht zijn op het beschermen (of uitbreiden) van rechten voor ondervertegen-

16 milieuenmens.nl en stikstofclaim.nl.

17 *Kamerstukken II* 2022/23, 36169, nr. 37 (ook wel aangeduid als de motie Stoffer) en *Kamerstukken II* 2023/24, 36169, nr. 41 (ook wel aangeduid als de motie Van Dijk).

18 ‘Hoop, Lef en Trots’, Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, p. 18.

19 Zie het special issue van het *International Journal of Law in Context* 2024/20, afl. 3.

woordigde groepen binnen de samenleving. PIL kreeg met name bekendheid tijdens de burgerrechtenbeweging van de jaren '50 en '60, waarbij organisaties als de National Association for the Advancement of Colored People (NAACP) en American Civil Liberties Union (ACLU) strategisch rechtszaken voerden om structurele ongelijkheden binnen de samenleving aan te vechten.²⁰ Vanwege deze geschiedenis wordt het concept PIL met name geassocieerd met rechtszaken die vanuit progressieve of liberale ideologieën worden gevoerd.²¹ De legitimiteit van dergelijke procedures werd in sterke mate gevonden in het representeren van belangen die ondervertegenwoordigd zijn in de politiek en in het recht.

2.1 Strategieën van PIL

PIL omvat een breed scala aan juridische strategieën, waarbij het binnen de VS gebruikelijk is om in de eerste plaats onderscheid te maken tussen '*impact litigation*' en '*individual client representation*'.²² Bij *impact litigation* gaat het om juridische procedures die (direct) gericht zijn op hervorming en systemische verandering met maatschappelijke implicaties. Hoewel *impact litigation* ook mogelijk is via individuele proefprocessen,²³ wordt dit type PIL vooral geassocieerd met bijvoorbeeld de Amerikaanse *public interest class actions*, die gericht zijn op verandering voor grote groepen mensen, bijvoorbeeld via de vaststelling van nieuwe rechten of rechtsbeginselen of via handhaving van bestaande rechten.²⁴ In de Nederlandse context kan worden gedacht aan algemeenbelangacties, waarbij belangenorganisaties via de rechter kunnen opkomen voor de belangen van (grote) groepen binnen de samenleving of zelfs de samenleving als geheel.²⁵ Vanwege de gerichtheid op de maatschappelijke of politieke impact maken dergelijke procedures vaak onderdeel uit van een bredere strategie van belangenbehartiging, waarin ook lobbyen, het genereren van media-aandacht en het mobiliseren van de achterban een belangrijke rol kunnen spelen.

Bij *individual client representation* staat juist niet de bredere impact centraal, maar de wijze waarop rechtszaken in een individueel geval tot concrete verbetering van de situatie kunnen leiden. Deze vorm van PIL heeft betrekking op het realiseren van toegang tot de rechter voor individuen die dat zelf niet kunnen betalen, bijvoorbeeld door deze pro bono bij te staan. Ook bij *individual client representation* ligt de focus van oudsher op individuen die behoren tot kwetsbare, gemarginaliseerde of ondervertegenwoordigde groepen, maar in tegenstelling tot de '*one size fits all*' benadering van *impact litigation*, kan via het bijstaan van individuen meer 'maatwerk' worden geboden door de processtrategie toe te spitsen op de specifieke individuele situatie.

20 S.L. Cummings & D.L. Rhode, 'Public Interest Litigation: Insights from Theory and Practice', *Fordham Urban Law Journal* 2009/36, afl. 4, p. 606.

21 In de VS is het gebruikelijk om progressieve en liberale PIL in één adem te noemen. Dat zullen wij in het vervolg van deze bijdrage niet doen, vanwege het feit dat in Nederland de term 'liberaal' andere associaties heeft. Om eventuele verwarring te voorkomen, gebruiken wij in deze bijdrage alleen de term 'progressief'.

22 Chen & Cummings 2013 (*supra* noot 8), p. 205 e.v.

23 Y.E. Schuurmans & R. Stolk, 'Het proefproces als collectieve actie', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2017/2, p. 6-15.

24 *Public interest class actions* onderscheiden zich van de traditionele class actions gericht op massaschadevergoeding, omdat PIL *class actions* zich richten op toekomstige verandering in plaats van compensatie voor het verleden; D. Marcus, 'The Public Interest Class Action', *The Georgetown Law Journal* 2016/104, afl. 4, p. 777-833.

25 In het civiele recht via artikel 3:305a BW en in het bestuursrecht via artikel 1:2, derde lid, Awb.

Nu dergelijke individuen in de VS veelal afhankelijk zijn van belangenorganisaties voor hun juridische bijstand, combineren belangenorganisaties die zich bezighouden met PIL (zoals de ACLU) vaak beide strategieën. Zo functioneren zij zowel als rechtsbijstandsverlener voor het individu als belangenbehartiger voor de bredere groep.

Een ander veelgemaakt onderscheid is dat tussen directe en indirecte PIL.²⁶ Bij directe PIL initieert de belangenorganisatie (al dan niet via een individu) zelf een rechtszaak. De belangenorganisatie beslist dan als eisende partij (of als advocaat van een individu) zelf of, wanneer, waarover en tegen wie zij een procedure begint. Zij kan daarbij ook zelf bepalen op basis van welke gronden en met welke vorderingen. Bij 'indirecte PIL' daarentegen reageert de belangenorganisatie op een al lopende procedure, door bijvoorbeeld als derde te interveniëren of als *amicus curiae* brieven in te dienen.²⁷ Zoals we later zullen zien, wordt directe PIL in de VS van oudsher meer geassocieerd met progressieve groepen, terwijl indirecte PIL lange tijd de voorkeursstrategie was van conservatieve groepen.

Inmiddels is PIL een wereldwijd verspreid fenomeen en wordt de term wereldwijd gebruikt. Binnen de Nederlandse context valt op dat PIL vaak als synoniem wordt gebruikt voor algemeenbelangacties. Het gaat dan om procedures op grond van artikel 1:2, derde lid, Awb of artikel 3:305a BW, waarbij stichtingen en verenigingen bij de bestuursrechter respectievelijk de civiele rechter kunnen opkomen voor de belangen van diffuse of kwetsbare groepen en zelfs de samenleving als geheel.²⁸ Algemeenbelangacties vormen een duidelijk voorbeeld van *impact litigation* en van directe PIL. Dat in Nederland verreweg de meeste aandacht uitgaat naar deze vorm van PIL is logisch, nu algemeenbelangacties de meest in het oog springende voorbeelden zijn, maar dit mag niet verhullen dat belangenorganisaties ook op andere wijzen aan PIL doen. Zo kunnen belangenorganisaties ook in Nederland aan indirecte PIL doen door te interveniëren of als *amicus* op te treden in reeds lopende procedures.²⁹ De mogelijkheden hiertoe zijn in Nederland van oudsher wel zeer gering, waardoor het wellicht logischer is dat indirecte PIL in de Nederlandse rechtswetenschap minder aandacht krijgt.³⁰ Hetzelfde geldt voor PIL als *individual client services*: ook in Nederland kunnen belangenorganisaties 'achter de schermen' individuen in hun juridische

26 Chen & Cummings 2013 (*supra* noot 8), p. 212-215.

27 Zie over interventie en de *amicus curiae* in Nederland en de VS ook Stolk 2024 (*supra* noot 9), p. 64-71, 144-150, 284 en 289-291.

28 Daarmee onderscheiden algemeenbelangacties zich van groepsacties, die vooral een bundeling betreffen van de belangen van een concreet afgebakende groep personen die ook op individuele basis naar de rechter hadden kunnen gaan.

29 Op grond van artikel 8:12b Awb kunnen hoogste bestuursrechters in een bij hun in behandeling zijnde procedure anderen dan partijen in de gelegenheid kunnen stellen om schriftelijke opmerkingen te maken. In het civiele recht is de figuur van *amicus curiae* gekoppeld aan de prejudiciële procedure, waarbij de Hoge Raad op grond van artikel 393, tweede lid, Rv anderen dan partijen kan vragen om schriftelijke opmerkingen ten behoeve van beantwoording van de rechtsvraag. Vanwege deze – in vergelijking met Angelsaksische stelsels – zeer beperkte inzet van de *amicus curiae* in Nederland, proberen belangenorganisaties ook wel 'informeel' brieven in te dienen in lopende procedures, bijv. via de procespartijen. Zie bijv. pilp.nu/tag/amicus-curiae/ voor een overzicht van *amicus* participatie in verschillende rechtszaken vanuit PILP.

30 Stolk 2024 (*supra* noot 9), p. 65-71; T. Barkhuysen & N. Jak, 'De *amicus curiae* in het bestuursrecht wettelijk verankerd, experimenteren maar!', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2020, afl. 7, p. 367-373; R. Stolk, Y.E. Schuurmans & J. Esser, 'De *amicus curiae*: een instrument voor rechtsvorming of ook voor rechtsbescherming?', *Ars Aequi* 2019, afl. 1, p. 9-19.

procedures bijstaan, ondersteunen en financieren,³¹ maar deze rol krijgt van oudsher minder aandacht, vanwege de eigen positie van de sociale advocatuur in Nederland.

2.2 'Public interest' in public interest litigation

Hoewel de verschillende vormen waarop PIL tot uiting kan komen relatief onomstreden zijn, bestaat aanmerkelijk meer discussie over de vraag wanneer procederen nu precies in '*the public interest*' is. Die vraag is al sinds de opkomst van PIL onderwerp van debat.³² Door de tijd heen lijken verschillende elementen regelmatig voorbij te komen. Zo wordt PIL vaak afgezet tegen procedures over private belangen. Een procedure gaat dan over een algemeen belang als zij de belangen dient van de bredere samenleving (het publieke belang), terwijl een procedure 'slechts' betrekking heeft op private of particuliere belangen als zij de belangen van een concrete groep dient, ten koste van de bredere samenleving.³³ De definitiekwestie rondom PIL betreft in essentie het beslechten van een normatief debat: er bestaan binnen de samenleving verschillende, soms tegenstrijdige, opvattingen over wat in het publiek belang is, waardoor het antwoord op de vraag welke rechtszaken in het publiek belang worden gevoerd, uiteindelijk een ideologische is. Met andere woorden: het oordeel of een procedure als PIL moet worden bestempeld, ligt uiteindelijk toch ook in de *eye of the beholder*. Mede daarom wordt tegenwoordig steeds vaker gesproken over strategisch procederen.³⁴ Deze term wordt vaak als inwisselbaar gebruikt met PIL, maar is wat neutraler van aard. Zo hoeft bij strategisch procederen niet langer te worden vastgesteld welke belangen het label '*public interest*' mogen claimen, maar verschuift de focus naar het strategische aspect: indien belangenorganisaties via rechtszaken op strategische wijze proberen hun visie op een algemeen belang te behartigen (vaak als onderdeel van een bredere strategie van belangenbehartiging), dan worden zij aangemerkt als strategisch procederende belangenorganisaties.³⁵

Een andere term, die met name binnen de Europese context gebruikelijk is, is *legal mobilization*.³⁶ Deze term wordt binnen de rechtssociologie en politicologie gehanteerd om de verschillende wijzen te duiden waarop groepen binnen de samenleving het recht mobiliseren.³⁷ Deze term is dus ook wat breder dan enkel procederen, en omvat bijvoorbeeld ook juridische educatie of het schrijven van juridische analyses. Hoewel strategisch procederen en *legal mobilization* nog steeds vaak worden geassocieerd met progressieve ideologieën en kwetsbare groepen binnen de samenleving, zouden deze termen meer ruimte bieden voor de veelheid aan ideologieën en

31 K. van der Pas, *The 'Strategy' in Strategic Litigation: The Why and How of Strategic Litigation by Civil Society Organizations in the Field of Asylum Law in Europe*, Europa Law Publishing 2024; Y.E. Schuurmans & R. Stolk, 'Het proefproces als collectieve actie', *NTB* 2017, afl. 1, p. 6-15.

32 Zie voor een uitgebreide bespreking Chen & Cummings 2013 (*supra* noot 8), p. 3-41.

33 Vgl. M. Meyerson & E.C. Banfield, *Politics, Planning, and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago* 1955, Illinois: Free Press, p. 322.

34 Wij hanteren de term *public interest litigation* om aan te sluiten bij de door ons veel gebruikte Amerikaanse literatuur.

35 Zie hierover uitgebreid: K. van der Pas, 'Conceptualising strategic litigation', *Oñati Socio-Legal Series* 2021/11, afl. 6, p. 116-145.

36 T. Matthews, 'Interrogating the Debates Around Lawfare and Legal Mobilization: A Literature Review', *Journal of Human Rights Practice* 2023/15, afl. 1, p. 24-45.

37 E. Lehoucq & W.K. Taylor, 'Conceptualizing Legal Mobilization; How Should We Understand the Deployment of Legal Strategies?', *Law & Social Inquiry* 2020/45, afl. 1, p. 166-193.

belangen op basis waarvan belangenorganisaties de rechtsgang kunnen initiëren. Toch blijft de vraag wie mogen claimen te procederen in het publiek belang onderwerp van voortdurend debat: een debat dat vanwege de ideologische lading ervan ook gedeeltelijk wordt gevoerd langs ideologische en daarmee ook politieke scheidslijnen.

2.3 Het definiëren van conservatieve PIL

Het onderscheid tussen de progressieve PIL en conservatieve PIL vindt zijn origine in de VS en is ook in die context het meest bestudeerd. Vanuit Nederlands en Europees perspectief is het opvallend dat ‘*conservative PIL*’ in Amerikaanse literatuur zelden wordt gedefinieerd. Het wordt binnen de context van het Amerikaanse tweepartijstelsel simpelweg afgezet tegenover het progressieve gedachtegoed, en beschouwd als een conservatieve sociale agenda van verschillende groepen met een diversiteit aan waarden die worden geassocieerd met de Amerikaanse conservatieve partij. Inmiddels is conservatieve PIL een wereldwijd fenomeen, waarbij opvalt dat ook de internationale literatuur verrassend weinig houvast biedt ten aanzien van de vraag wanneer nu precies sprake is van conservatieve PIL. Wel wordt in verschillende recente publicaties gesuggereerd dat dit fenomeen in Europese landen in opkomst is.

Er is een aantal belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij het gebruik van het begrip conservatieve PIL in een Nederlandse (en Europese) context. Zo speelt het maatschappelijk middenveld in de ‘pluralistische’ VS van oudsher een andere rol dan in het neo-corporatistische, polderende Nederland.³⁸ Een ander belangrijk verschil is de benoeming van rechters op basis van partijkleur: in de VS gebruikelijk, maar in Nederland zeer zeker niet.

Ook is het in het tweepartijstelsel van de VS relatief eenvoudiger om het onderscheid tussen progressief en conservatief te maken en deze duidelijk te linken aan de twee (dominante) politieke partijen. In het Nederlandse meerpartijstelsel is dat beduidend lastiger. De Europese vertaalslag naar *left wing* en *right wing legal mobilization* biedt daarvoor slechts gedeeltelijk een oplossing, omdat ook voor politicologen de vraag welke standpunten precies als ‘links’ of ‘rechts’ te beschouwen zijn zich niet eenvoudig laat beantwoorden.³⁹

Met name het type issue lijkt doorslaggevend voor de kwalificatie van conservatieve PIL, zoals procedures tegen abortus en tegen genderideologie.⁴⁰ Ondanks dat conservatieve PIL zich moeilijk sluitend laat definiëren, komen wij op basis van onderstaande analyse en de literatuur wel tot een aantal (niet-cumulatieve) kenmerken waaraan dit fenomeen te herkennen is:⁴¹

38 Stolk 2024 (*supra* noot 9), par. 5.3-5.4.

39 Niet voor niets worden in de politicologie ook complexere indelingen gebruikt, zoals het hoefijzermodel of modellen met meerdere assen. Zie bijv. M. Visser & G. Kraaykamp, ‘De hoefijzerthese empirisch getoetst: Een cross-nationale vergelijking tussen extreemlinkse en extreemrechtse politieke oriëntaties in Europa’, in: K. Aarts & M. Wittenberg (red.), *Stabiliteit en verandering in Europa*, Amsterdam: DANS/Pallas Publications 2013.

40 Zie bijv.: F. Munoz Leon, ‘Morning-after Decisions: Legal Mobilization against Emergency Contraception in Chile’, *Michigan Journal of Gender & Law* 2014/21, afl. 1, p. 123-175; E. Lehoucq, ‘Legal Threats and the Emergence of Legal Mobilization: Conservative Mobilization in Colombia’, *Law & Social Inquiry* 2021/46, afl. 2, p. 299-330.

41 Deze zijn deels geïnspireerd op de kenmerken van Blokker, zie P. Blokker, ‘Using liberal-legal tools for illiberal gains: the European Court of Human Rights and legal mobilisation by conservative right-wing actors’, *International Journal of Law in Context* 2024/20, afl. 3, p. 401-418. Hij noemt bij ‘conservative actors’: ‘(1) promote a restrictive interpretation or a radical reinterpretation of existing rights (e.g. abortion, free speech), (2) limit the diffusion of

- Gerichtheid van rechtszaken op het behoud van de status quo of het terugdraaien van verworven rechten: in tegenstelling tot progressieve PIL (die zich veelal richt op verruiming of introductie van nieuwe mensenrechten) richt conservatieve PIL zich op een terugkeer naar de beperktere invulling van mensenrechten en het ontkennen van 'nieuwe' mensenrechten;
- Gerichtheid op standpunten die in het politieke proces worden vertegenwoordigd door rechtse, religieuze (met name christelijke), rechts-populistische en/of extreemrechtse partijen;
- Gerichtheid op 'natural law' argumenten en de benadering van het recht als tekstueel geformuleerd zonder invulling ingegeven door de sociale context van het recht (dus originalisme/textualisme, zie paragraaf 3).

Wij laten hier dus expliciet vormen van illiberale PIL – gericht op het tegenwerken van de democratie en rechtsstaat – buiten beschouwing, maar komen daarop terug in paragraaf 5.3.

3 Progressieve versus conservatieve PIL: de Amerikaanse context

In deze paragraaf bespreken wij in vogelvlucht de Amerikaanse context. Tijdens de opkomst van PIL in de eerste helft van de twintigste eeuw, stond PIL in de VS synoniem voor progressieve PIL. Denk bijvoorbeeld aan de vele juridische successen van burgerrechtenorganisaties tijdens de Amerikaanse burgerrechtenbeweging. Zo zette de NAACP PIL op de kaart met *Brown v. Board of Education of Topeka*.⁴² Deze zaak, die werd gecoördineerd, ondersteund en gefinancierd door de NAACP, maakte onderdeel uit van een lange reeks strategische procedures die tot doel hadden een einde te maken aan segregatie op scholen. Een andere organisatie die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de opkomst en ontwikkeling van PIL is de hiervoor genoemde ACLU. Oorspronkelijk richtte zij zich vooral op vrijheid van meningsuiting, maar na verloop van tijd breidde zij haar missie uit tot andere burgerlijke vrijheden en terreinen.⁴³ Zo is de ACLU ook bekend van haar rol in rechtszaken over het recht op abortus, waarbij zij bijvoorbeeld in de eerdergenoemde zaak *Roe v. Wade* strategisch en juridisch advies gaf, en als *amicus* participeerde.⁴⁴

De juridische successen van de progressieve beweging in het midden van de vorige eeuw riepen echter ook een tegenreactie op, ook wel *conservative countermobilization* genoemd.⁴⁵ Deze conservatieve beweging kent verschillende subgroepen, die zich om verschillende redenen en op verschillende punten tegen de 'progressieve' rechtsspraak verzetten, maar die samengebracht werden door hun kritiek op de 'activistische' rechters, de doorkruising van het democratische proces door progressieve groepen en hun PIL-advocaten.⁴⁶ Zo stelden ondernemers dat de gerechten hen beperkten in hun commerciële activiteiten door middel van regelgeving, en hadden

new rights (e.g. euthanasia or legalising surrogate maternity), and/or (3) call for the interruption of the further extensions of rights (e.g. with regard to same-sex marriage, LGBTIQ issues'.

42 US SC, *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954).

43 S. Walker, *In Defense of American Liberties: A History of the ACLU*, Oxford: Oxford University Press 1990, p. 82-87.

44 US SC, *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973).

45 S.M. Teles, *The Rise of the Conservative Legal Movement: The Battle for Control of the Law*, Princeton: Princeton University Press 2008, p. 2.

46 Teles 2008 (*supra* 25).

grondbezitters in het westen van de VS het idee dat rechterlijke uitspraken hun eigendomsrechten in gevaar brachten. In het zuiden van de VS verzetten conservatieven zich tegen de manier waarop rechters, progressieve groepen en hun PIL-advocaten leken samen te spannen om segregatie af te schaffen. Daarnaast waren religieuze conservatieven verontwaardigd over de rechterlijke uitspraken met betrekking tot abortus en gebed op scholen.⁴⁷ Dergelijke kritieken vertaalden zich uiteindelijk in een conservatieve tegenbeweging.

In eerste instantie mobiliseerden de conservatieve groepen zich bijna uitsluitend in de politieke arena. Daar spanden ze zich in voor beleidswijzigingen bedoeld om PIL te beteugelen en de effecten ervan terug te draaien, maar ze zagen op hun beurt dergelijke wijzigingen al snel bij de rechter weer ongedaan gemaakt worden.⁴⁸ De juridische successen van de progressieve beweging boden de conservatieve beweging uiteindelijk een voor de hand liggende tegenstrategie: ‘to beat liberals at their own game by creating public interest law groups to speak for competing values and constituencies’.⁴⁹ Ondanks initiële twijfels begonnen conservatieve groepen kortom zelf de rechtsgang in te zetten voor hun belangen. Hier waren zij echter niet gelijk succesvol in. In eerste instantie vond conservatieve PIL vrij ongeorganiseerd en gefragmenteerd plaats. Men beperkte zich tot indirecte en defensieve PIL, waarbij bijvoorbeeld gedaagden (overheden en bedrijven) in procedures die door progressieve groeperingen aangehangen waren gemaakt, als *amicus curiae* werden gesteund.⁵⁰ Nu dat niet voldoende resultaat opleverde, verschoof het doel van conservatieve PIL geleidelijk van het beperken, naar het evenaren van de juridische successen van progressieve groepen, door zelf proactief de rechter op te zoeken.

Deze verschuiving werd bovendien gevoed door een veranderend politiek landschap in combinatie met een veranderende samenstelling van de federale gerechten in het voordeel van de conservatieven.⁵¹ Waar de progressieve groepen in de eerste helft van de vorige eeuw nog gesteund werden door sympathiserende politieke en juridische elites op federaal niveau, werd die situatie vanaf de tweede helft van de 20^{ste} eeuw steeds meer omgedraaid. Conservatieven mobiliseerden zich om progressieve en gematigde rechters te vervangen door loyale, conservatieve bondgenoten, onder andere door actieve campagnes om rechters met conservatieve achtergrond te benoemen, zorgvuldige selectie van kandidaten en nauwkeurige monitoring van de benoemingsprocessen.⁵² Het drietal benoemingen in de Supreme Court door president Trump in zijn eerste termijn wordt vanuit dat perspectief ook gezien als een voorlopige kroon op het werk van de conservatieve beweging.⁵³

Ook onderwijs speelt een belangrijke rol in de professionalisering en langetermijnstrategie van de conservatieve beweging. Er werd gedacht over een theorie van constitutionele interpretatie die het juridische liberalisme (lees: progressieve rechtspraak) zou bemoeilijken en tegelijkertijd de beleidsdoelen van de conservatieve beweging zou bevorderen. Zo ontstond de theorie van het ‘originalisme’, op basis waarvan bij de interpretatie van de grondwet moet worden gekeken

47 Southworth 2024 (*supra* noot 5).

48 Zie Teles 2008 (*supra* noot 45) voor een uitvoerige beschrijving van de opkomst van conservatieve PIL.

49 A. Southworth, ‘Conservative Lawyers and the Contest over the Meaning of “Public Interest Law”’, *UCLA Law Review* 2005/52, p. 1231-1232.

50 Chen & Cummings 2013 (*supra* noot 8), p. 108 e.v.

51 Chen & Cummings 2013 (*supra* noot 8), p. 108 e.v.

52 Southworth 2024 (*supra* noot 5), p. 308.

53 R. van der Hulle, *Not a Normal Court? Het Amerikaanse Hooggerechtshof sinds het presidentschap van Donald Trump*, Boom 2024.

naar de oorspronkelijke intentie of betekenis van de grondwet en haar amendementen op het moment van hun aanneming (ook wel ‘textualisme’ genoemd).⁵⁴ Door meer aandacht voor deze vorm van interpretatie in het onderwijs werd de aanwas van nieuwe conservatieve PIL-advocaten gewaarborgd. Deze interpretatie speelt ook een grote rol in de huidige conservatieve koers van de Supreme Court.⁵⁵

De conservatieve beweging heeft bovendien veel aandacht en geld gestoken in het oprichten van conservatieve denktanks, het ondersteunen van ideologisch betrokken advocaten, de oprichting van conservatieve belangenorganisaties en het creëren van netwerken tussen conservatieve advocaten en belangengroepen.⁵⁶ Zo werd de Federalist Society, opgericht in 1982, een belangrijke netwerkgroep en certificeringsorganisatie voor conservatieve en libertarische⁵⁷ advocaten. Juridische strategieën die door progressieve belangenorganisaties waren gebruikt om burgerrechten en burgerlijke vrijheden uit te breiden, werden nu ingezet om te strijden tegen regulering van bedrijven, milieuregels, vakbondsmacht, positieve discriminatie, de scheiding tussen kerk en staat, abortus, wapenwetten, enzovoorts.⁵⁸ Het eerdergenoemde ADF is momenteel de grootste conservatieve PIL-organisatie, die recentelijk grote juridische successen boekte.⁵⁹

Inmiddels is de conservatieve beweging op het gebied van PIL behoorlijk geprofessionaliseerd en is conservatieve PIL een gebruikelijk fenomeen geworden bij de Supreme Court.⁶⁰ De lijn die de verschillende subgroepen binnen de ‘reactionaire’ conservatieve beweging bij elkaar houdt, is de gezamenlijke oppositie tegen het progressieve juridisch ‘activisme’.⁶¹ Twee voorbeelden van belangrijke conservatieve subgroepen zijn de christelijke beweging en de klimaatsceptische beweging. Gefaciliteerd door de ongebreidelde mogelijkheden voor *amicus*-interventie bij de Supreme Court, hebben christelijke, rechts-georiënteerde organisaties een lange geschiedenis van *amicus* participatie in reeds lopende, progressieve rechtszaken.⁶² Deze conservatieve christelijke PIL-beweging was in essentie ontstaan als tegenbeweging tegen de abortus-rechtspraak van de Supreme Court, maar verzet zich ook tegen eerdere rechtspraak over euthanasie en spant inmiddels ook pro-actief rechtszaken aan, bijvoorbeeld voor religieuze vrijheid in het onderwijs.⁶³ De conservatieve klimaatsceptische beweging, daarentegen, gebruikt onder andere conservatieve *law clinics*, waarin studenten zich bezighouden met strategieën gericht op het in diskrediet brengen van wetenschappelijk bewijs voor klimaatverandering.⁶⁴

54 Zie hierover meer uitgebreid Van der Hulle 2024 (*supra* noot 58).

55 Van der Hulle 2024 (*supra* noot 53). Er zijn tegenwoordige meerdere stromingen binnen dit originalisme, zie L. Sawyer, ‘Principle and Politics in the New History of Originalism’, *American Journal of Legal History* 2017/57, afl. 2, p. 198-222.

56 S. Teles, ‘Conservative Mobilization against Entrenched Liberalism’, in P. Pierson & T. Skocpol (red.), *The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism*, Princeton: University Press 2007, p. 177.

57 Binnen het libertarisme ligt een sterke nadruk op individuele vrijheid, een beperkte overheid en vrije markten.

58 Southworth 2024 (*supra* noot 5), p. 308-309.

59 Zie bijv. naast Dobbs: US SC, 303 *Creative LLC v. Elenis*, 600 U.S. 570 (2023).

60 Teles 2007 (*supra* noot 56), p. 160-188.

61 Teles 2007 (*supra* noot 56), p. 173.

62 D.R. Hoover & K.R. den Dulk, ‘Christian Conservatives Go to Court: Religion and Legal Mobilization in the United States and Canada’, *International Political Science Review* 2004/25, afl. 1, p. 14.

63 Hoover & Den Dulk 2004 (*supra* noot 62).

64 Bijv. de Free Market Environmental Law Clinic, die eerst verbonden was aan George Mason University School of Law, maar onafhankelijk opereert. Zie A.J. Ley, ‘Mobilizing Doubt: The Legal Mobilization of Climate Denialist Groups’, *Law & Policy* 2018/40, afl. 3, p. 221-242.

4 Europese en Nederlandse inbedding: bestaat er hier conservatieve *public interest litigation*?

Via de VS verplaatsen we de analyse nu naar de rechtspraak dicht bij huis. Hieronder zullen wij enkele voorbeelden van conservatieve PIL in de Europese en Nederlandse context beschrijven in het licht van de kenmerken die wij identificeerden in paragraaf 2.3.

4.1 *Right-wing legal mobilization* in Europa

In Europa valt een groei waar te nemen in conservatieve belangenorganisaties die zich mengen in het juridische debat.⁶⁵ Dit wordt in de Europese context vooral gelinkt aan de groei van het populisme, dat campagnes heeft geïntroduceerd tegen progressief beleid (al dan niet voortvloeiend uit rechterlijke uitspraken), zoals migratie, LHBTI-rechten en reproductieve rechten.⁶⁶ Allereerst valt op dat conservatieve organisaties in Europa lang niet altijd de rechtsgang opzoeken, maar het recht op andere manieren proberen te mobiliseren. Denk bijvoorbeeld aan organisaties die het conservatieve gedachtegoed willen uitdragen via het publiceren en verspreiden van juridische en politieke analyses. Zo beschouwt de Hongaarse conservatieve denktank Centre for Fundamental Rights (Alapjogokért Központ) het tot haar missie om samenwerking tussen conservatieve partijen wereldwijd tot uiting te brengen.⁶⁷ Met name in landen met een rechts-populistische regering, zoals Hongarije, lijkt het ook minder noodzakelijk voor conservatieve groepen om de rechtsgang te gebruiken, omdat de regering de standpunten van de organisatie al verkondigd.⁶⁸

Daarnaast zien we ook in Europa duidelijke voorbeelden van conservatieve groepen die wél de rechtsgang opzoeken om conservatieve belangen te behartigen. Zo is bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) sprake van een groei in interveniërende conservatieve Europese belangenorganisaties,⁶⁹ bijvoorbeeld op het gebied van recht op leven, familie en seksualiteit, en antiterrorisme maatregelen.⁷⁰ Deze interventies, die vergelijkbaar zijn met *amicus curiae*, worden door de organisaties beschouwd als onderdeel van een grotere strategie om mogelijkheden voor henzelf te creëren om rechtsontwikkeling te beïnvloeden en de weg te effenen

65 K. Kocemba & M. Stambulski, 'Populism, non-state actors and right-wing legal mobilization in Europe', *International Journal of Law in Context* 2024/20, afl. 3, p. 297–306.

66 K. Kocemba & M. Stambulski, 'Populism, non-state actors and right-wing legal mobilization in Europe', *International Journal of Law in Context* 2024/20, afl. 3, p. 298. De auteurs linken de opkomst van 'right-wing' mobilisering van het recht aan de opkomst van populistische partijen in het politieke spectrum, waarmee conservatieve niet-staatelijke actoren nieuwe middelen en gereedschappen kregen om het recht te mobiliseren.

67 K. Kocemba & M. Stambulski, 'Populism, non-state actors and right-wing legal mobilization in Europe', *International Journal of Law in Context* 2024/20, afl. 3, p. 354. Deze organisatie is ook gelinkt aan een Amerikaanse organisatie, namelijk het American Conservative Political Action Conference on European soil (CPACHungary).

68 F. Gárdos-Orosz & Z. Szenté, 'The role of populist NGOs in building a populist democracy in Hungary', *International Journal of Law in Context* 2024/20, afl. 3, p. 346–359.

69 G. Cliquennois, S. Chaptel & B. Champetier, 'How conservative groups fight liberal values and try to 'moralize' the European Court of Human Rights', *International Journal of Law in Context* 2024/20, afl. 3, p. 360–378. Zie ook R. Lawson, 'Keuzevrijheid ten aanzien van het eigen leven: de Straatsburgse perspectieven', *NTM-NJCM Bull.* 2023/12, p. 178 (noot 91); E. Myjer, 'Een soort naschrift bij Myj/Mering: Straatsburgse rechters als pleitbezorgers van NGO'S?', *NTM-NJCM Bull.* 2023/26, p. 302.

70 Cliquennois, Chaptel & Champetier 2024 (*supra* noot 70), p. 364.

voor conservatieve(re) uitspraken.⁷¹ Zo wordt bijvoorbeeld ook geprobeerd om de benoeming van EHRM-rechters te beïnvloeden, onder andere door te proberen de banden van bepaalde rechters banden met progressieve groeperingen bloot te leggen.⁷²

De internationale literatuur over *right wing legal mobilization* in Europa laat zien dat conservatieve groepen wel degelijk het recht gebruiken als onderdeel van hun strategieën voor belangenbehartiging, maar dat zij tegelijkertijd (nog) maar weinig gebruik maken van ‘directere’ vormen van PIL. Wellicht kan dit worden verklaard door het tijdsbestek, aangezien *right wing legal mobilization* in de Europese context nog in de kinderschoenen lijkt te staan. De opkomst van *right wing legal mobilization* kan bovendien zeker niet los worden gezien van de Amerikaanse ontwikkelingen: zo blijkt uit onderzoek dat de conservatieve Europese beweging gelieerd is aan en gesteund wordt door Amerikaanse conservatieve organisaties.⁷³

4.2 Conservatieve PIL in Nederland

In de afgelopen jaren zien wij ook op Nederlandse bodem een aantal voorbeelden van conservatieve PIL. Het meest in het oog springende voorbeeld, voor velen ook bekend vanuit het landelijke nieuws, zijn de rechtszaken van Viruswaarheid (voorheen Viruswaanzin), gevoerd vanuit het rechts-populistische standpunt dat de coronamaatregelen moesten worden verzwakt of afgeschaft. De ‘belangrijkste’ uitspraak betreft het kortgedingvonnis van de Haagse voorzieningenrechter op 16 februari 2021, waarin de avondklok – die diezelfde avond in zou gaan – werd afgeschaft.⁷⁴ Nog diezelfde middag werd een spoedappel afgehandeld – met tussendoor een verworpen wrakingsverzoek – en het Hof Den Haag besloot nog voor 21.00 uur in een mondeling tussenarrest dat de kortgeding-uitspraak geschorst werd.⁷⁵ De avondklok ging dus door. Uiteindelijk honoreerde het Hof het verzoek van Viruswaarheid ook niet. Zo verliep het met veel procedures van Viruswaarheid, waarin sleutelfiguren als Willem Engel en jurist Jeroen Pols zich inzetten tegen coronamaatregelen die burgerlijke vrijheden inperken, zoals de avondklok, de verplichte mondkapjes, en de verplichte PCR-test bij terugreis uit het buitenland.⁷⁶ In totaal voerde Viruswaarheid een dertigtal procedures, waarvan ook een deel uit eigenbelang tegen ING over het bevriezen van de bankrekening. De stichting stopte uiteindelijk vanwege het bevriezen van deze rekening en de verloren procedures.⁷⁷

Vanwege hun timing behoorden de coronazaken tot de eerste procedures die werden gevoerd op basis van het ingrijpend veranderde artikel 3:305a BW. Met het oog op de invoering van massaschadeacties zijn per 2020 de ontvankelijkheidsvereisten voor belangenorganisaties flink aangescherpt, waaronder via een representativiteitsvereiste. In eerste instantie zou dat vereiste alleen gelden in massaschadeacties, maar op de valreep werd zij via een amendement ook van

71 Cliquennois, Chaptel & Champetier 2024 (*supra* noot 70), p. 367.

72 Cliquennois, Chaptel & Champetier 2024 (*supra* noot 70), p. 372.

73 Zie hierover uitgebreid Southworth 2024 (*supra* noot 5), p. 307–323.

74 Rb. Den Haag 16 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1100, AB 2021/99 mt.n. R. Stijnen.

75 Rb. Den Haag 16 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1100, AB 2021/99 mt.n. R. Stijnen.

76 Zie bijv. Rb. Den Haag 24 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6856 (*Intelligente lockdown*); Rb. Den Haag 17 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:6211 (*Landelijke mondkapjesplicht*); Hof Den Haag 18 mei 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:868 (*PCR-test terugreizigers*).

77 Dit gaven ze zelf aan in de volgende video: <https://www.youtube.com/watch?v=RGDFNTq51ok&t=941s>.

toepassing verklaard op ideële acties, zoals die van Viruswaarheid. Zoals verschillende auteurs hebben opgemerkt, toetste de civiele rechter in eerste instantie in ideële acties niet of nauwelijks aan dit vereiste, terwijl deze dat op grond van artikel 1018c lid 5 Rv ambtshalve had moeten doen.⁷⁸ Zo werd Viruswaarheid pas bij het Gerechtshof getoetst op representativiteit, die de 300.000 adhesieverklaringen van Nederlandse burgers en bedrijven onvoldoende duidelijkheid vond bieden.⁷⁹

Wij kwalificeren de hierboven genoemde procedures van Viruswaarheid als conservatieve PIL: de standpunten van Viruswaarheid kwamen overeen met die van Forum voor Democratie, een politieke partij die als populistisch en extreemrechts kan worden aangemerkt.⁸⁰ Fractievoorzitter Thierry Baudet noemde Willem Engel, de voorman van Viruswaarheid, zelfs expliciet als iemand die Forum steunt in de 'strijd' tegen de 'absurde lockdown'.⁸¹ Daarnaast doen de argumenten van Viruswaarheid sterk libertarisch aan, met nadruk op bescherming van bestaande burgerlijke vrijheden en vermindering van overheidsinmenging.⁸² Opvallend is tot slot dat de procedures van Viruswaarheid binnen de Europese context een *outlier* lijken, omdat voornamelijk indirect wordt geprocedeerd door organisaties gelieerd aan de conservatieve beweging.

Een ander voorbeeld van conservatieve PIL betreft de voeging van Stichting Milieu & Mens (M&M) in 2023 in het hoger beroep van Milieudefensie tegen Shell.⁸³ M&M heeft tot doel 'de belangen en rechten van Nederlandse burgers in verband met energie, in brede zin (inclusief democratie, economie, omgeving, klimaat en gezondheid), te beschermen, behartigen en vertegenwoordigen'.⁸⁴ Volgens de eigen website gaat het hierbij om het balanceren van belangen van mensen en bedrijven en milieubelangen. Op grond van artikel 217 Rv kan 'ieder die een belang heeft bij een tussen andere partijen aanhangig geding, [...] vorderen zich daarin te mogen voegen of daarin te mogen tussenkomen'. Om zich te kunnen voegen aan de zijde van Shell is vereist dat M&M een voldoende (juridisch of feitelijk) belang heeft, wat betekent dat zij nadelige gevolgen moet ondervinden van een eventueel verlies van de procedure door Shell. In dit geval is dat gelegen in het risico op hogere energieprijzen voor mensen en bedrijven in Nederland,

78 S. van Deursen, & M. Vetzo, 'Het avondklokoordeel in context: Over partij-overstijgende, politiek geladen en constitutionele rechtspraak tijdens de coronacrisis', *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2021, afl. 31, p. 255-260.

79 Hof Den Haag 19 april 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:643; anno 2025 lijkt overigens sprake van een soepelere representativiteitstoets, waarbij het er met name om gaat of de belangenorganisatie een adequate spreekbuis binnen de samenleving is voor het belang waarvoor zij beoogt op te komen; R. Stolk, Representativiteitsvereiste bij belangenorganisaties: onnodige drempel of onmisbare waarborg? Over het civielrechtelijke representativiteitsvereiste en het ontbreken daarvan in het bestuursrecht', *O&A* 2024/3, p. 80-81.

80 Zie bijv. B. Tierolf, L. Drost & M. van Kapel, *Zevende rapportage racisme, antisemitisme en extreemrechts geweld in Nederland: Incidenten, Aangiftes, Verdachten en Afhandeling in 2017*, Verwey-Jonker Instituut 2018, p. 35.

81 Zie <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2354373-forum-kiezers-haken-af-door-complot-imago-baudet>; <https://www.youtube.com/watch?v=EttYepyc16Q>.

82 Hoewel procedures vanuit een libertarische insteek ook kunnen raken aan progressieve groepen die opkomen voor burgerlijke vrijheden, scharen wij deze subgroep toch onder conservatieve PIL, zoals in de VS ook gebruikelijk is; zie bijv. V.A. Greiman & A. Chan, 'OPIA's guide to conservative/libertarian public interest law: exploring opportunities with nonprofits, research institutes and government agencies' (Office of Public Interest Advising) 2007, <https://hls.harvard.edu/wp-content/uploads/2022/08/guide-conservative.pdf>. Qua onderliggende ideologische oriëntatie is er immers wel een belangrijk verschil, waarbij libertarische PIL zich primair richt op het beperken van overheidsinterventie en het versterken van negatieve vrijheidsrechten (zoals economische vrijheid en eigendomsrechten), heeft progressieve PIL daarentegen veelal tot doel om positieve vrijheidsrechten en sociale rechtvaardigheid te bevorderen, bijv. door de overheid tot actief optreden te bewegen ter bescherming van kwetsbare groepen.

83 Hof Den Haag 25-04-2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:736, m.nt. R. Stolk.

84 Hof Den Haag 25-04-2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:736, *AB* 2023/195, m.nt. R. Stolk, r.o. 5.4.

als Shell de procedure zou verliezen. Waar het Gerechtshof het verzoek van M&M om te voegen toekende, wordt het verzoek van de (uitdrukkelijker) klimaatsceptische belangenorganisatie Stichting Climate Intelligence (Clintel) om in deze procedure te mogen tussenkomen of te voegen aan de zijde van Shell afgewezen.⁸⁵ Clintel had onvoldoende belang bij tussenkomst, en het instrument van voeging bood Clintel geen ruimte om een afwijkend klimaatstandpunt in de procedure uit te dragen, nu zowel Shell als Milieudefensie klimaatverandering erkennen. De juridische strategieën van M&M en Clintel kunnen worden beschouwd als een vorm van conservatieve PIL. Het gaat hier namelijk om het beschermen van bedrijfsbelangen, het behoud van de *status quo* en het strijden tegen meer (milieu)regulering.

Het laatste voorbeeld van conservatieve PIL in Nederland vertoont grote gelijkenissen met de voorgaande, en betreft de voeging van Stichting Stikstof Claim (SSC) aan de zijde van de Staat in de zaak van Greenpeace over het stikstofbeleid.⁸⁶ SSC zet zich in voor ‘natuurlijke personen en rechtspersonen die negatieve gevolgen ondervinden van de Milieumaatregelen’.⁸⁷ Dat de Staat niet zit te wachten op de voeging van SSC, staat niet in de weg aan de voeging van SSC aan de zijde van Staat.⁸⁸ Voor voeging is niet vereist dat de voegende partij en de partij aan wiens zijde wordt gevoegd op één lijn zitten of geen tegengestelde belangen hebben. Nu juridische winst van Greenpeace zou leiden tot ingrijpende stikstofmaatregelen die op hun beurt nadelige gevolgen zullen hebben voor agrariërs, mag SSC zich in deze procedure voegen aan de zijde van de Staat.⁸⁹

5 Onderscheid progressief-conservatief: nuttig, noodzakelijk, risicovol?

Nu we weten wat conservatieve PIL (ongeveer) is en dat we er ook in Nederland voorbeelden van kunnen aanwijzen, rijst de vraag wat een onderscheid tussen progressieve en conservatieve PIL toevoegt aan ons begrip over PIL. Is het nuttig of zelfs noodzakelijk om PIL ook in de Nederlandse rechtswetenschap te bestuderen vanuit deze lens, of brengt het juist risico's met zich mee?

5.1 Conceptueel, theoretisch en praktisch nuttig

Allereerst kan het onderscheid tussen progressieve en conservatieve PIL ons helpen om het fenomeen PIL conceptueel en theoretisch beter te kunnen duiden. Vanuit dit onderscheid valt immers op dat verreweg de meeste door belangenorganisaties geïnitieerde rechtszaken als ‘progressieve PIL’ kunnen worden aangemerkt, waardoor al snel een zekere mate van tunnelvisie dreigt te ontstaan waarbij we progressieve PIL (veelal impliciet en wellicht ook onbewust) beschouwen als (de enige vorm van) PIL. Wanneer PIL (onbewust) wordt gelijkgesteld met

⁸⁵ Hof Den Haag 25 april 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:735.

⁸⁶ Rb. Den Haag 27 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:20779.

⁸⁷ Rb. Den Haag 27 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:20779, r.o. 3.1.

⁸⁸ Rb. Den Haag 27 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:20779, r.o. 4.3; de Staat concludeerde tot afwijzing van de incidentele vordering van SSC.

⁸⁹ Rb. Den Haag 27 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:20779, r.o. 4.3; de Staat concludeerde tot afwijzing van de incidentele vordering van SSC.

progressieve PIL, dreigt ons het zicht te worden ontnomen op andere vormen van strategische inzet van rechterlijke procedures voor sociale verandering. Zo richtten rechtswetenschappers zich in eerste instantie in de VS ook enkel op progressieve PIL en ontdekten zij pas relatief laat dat conservatieve groepen óók de rechtsgang strategisch gebruiken.⁹⁰ Kortom: de lens van progressieve én conservatieve PIL biedt meer inzicht in het brede scala van ideële belangen die belangenorganisaties via de rechtsgang behartigen, en biedt ons de vocabulaire om hierbinnen te kunnen differentiëren.

Die differentiatie is bovendien nuttig, omdat progressieve en conservatieve PIL méér verschillen kennen dan enkel het type belang dat wordt behartigd. Denk bijvoorbeeld aan verschillen in strategie, waarbij progressieve groepen doorgaans minder moeite hebben met het proactief inzetten van de rechtsgang, terwijl conservatieve groepen hier – in ieder geval van origine – veel kritischer op zijn. Dat kan deels weer worden verklaard vanuit de verschillende posities die (de achterbannen of doelgroepen van) progressieve en conservatieve belangenorganisaties innemen binnen de samenleving. Waar het politieke proces zich doorgaans meer leent voor behoud van de *status quo* en dus een zekere ‘conservatieve’ neiging heeft, blijkt de rechtsgang op dit moment juist een interessante route voor degenen die proactieve actie en verandering willen. Tot slot verheldert het onderscheid tussen progressieve en conservatieve PIL ook dat PIL-procedures niet moeten worden beschouwd als geïsoleerde procedures, maar als juridische acties die ook duidelijke juridische én politieke tegenreacties kunnen oproepen.

Door vanuit het onderscheid tussen progressieve en conservatieve PIL te kijken naar de rol van belangenorganisaties in het recht, kunnen wellicht ook bepaalde verwachtingen over de toekomst worden geformuleerd. Er zijn immers opmerkelijke parallellen te vinden tussen de ontwikkeling van progressieve en conservatieve PIL in Nederland, Europa en in de VS. Zo zijn de meeste PIL-procedures in eerste instantie progressief van aard en gericht op handhaving, uitbreiding of bevestiging van (nieuwe) mensenrechten. Net als in de VS zou de verklaring daarvoor wellicht ook in Nederland kunnen worden gevonden in het feit dat juist dit soort belangen moeilijk in het politieke proces te behartigen zijn.⁹¹ Zij zijn bijvoorbeeld stemloos (zoals klimaat) of kwetsbaar (zoals vluchtelingen) en mede daardoor aanmerkelijk moeilijker te mobiliseren dan bijvoorbeeld bedrijfsbelangen die directe financiële prikkels met zich meebrengen voor een – doorgaans – kapitaalkrachtige achterban. Dat kan het voor ‘outsiders’ in het politieke proces aantrekkelijk maken om de rechtsgang te verkennen als alternatief forum voor belangenbehartiging. Een grote juridische doorbraak, zoals *Brown v. Board of Education* in de VS en de klimaatzaak van Urgenda in Nederland, kan vervolgens andere organisaties inspireren om soortgelijke strategieën te hanteren. In de opkomst van progressieve PIL kunnen uiteraard meer factoren een rol spelen, zoals de aanwezigheid van relatief soepele ontvankelijkheidsregels ten aanzien van bovenindividuele procedures, zoals de Amerikaanse *class action* en de Nederlandse collectieve actie, en de ontvankelijkheid van de rechterlijke macht voor PIL-claims.

De juridische successen van progressieve PIL kunnen vervolgens de conservatieve groepen in een defensieve positie dwingen. Zoals uit het Amerikaanse onderzoek duidelijk naar voren komt, kan een ondervertegenwoordiging van progressieve belangen in de politieke arena via juridische strategieën in feite leiden tot een relatieve ondervertegenwoordiging van conservatieve belangen in de juridische arena. Het is niet verrassend dat dat kan leiden tot een tegenreactie.

90 Southworth 2005 (*supra* noot 53).

91 Stolk 2024 (*supra* noot 9), par. 5.4.

Zo signaleert Lehoucq dat conservatieve mobilisering van het recht vaak ontstaat aan de hand van een gepercipieerde dreiging van morele waarden door politieke of juridische ontwikkelingen, zoals juridische winsten in progressieve PIL-procedures.⁹² Zoals we in de VS gezien hebben, zal die reactie in eerste instantie vaak indirect zijn, waarbij conservatieve groepen interveniëren in progressieve PIL-procedures. Denk aan de *amicus* participatie in de VS, de toenemende mate van interventie op Europees niveau bij het EHRM, en nu in Nederland de tussenkomst en voeging in algemeenbelangacties. Wellicht kan de weerstand die conservatieve groepen doorgaans hebben ten aanzien van het voeren van algemeenbelangacties ook (mede) verklaren waarom de Nederlandse voorbeelden voor het publiek (relatief) onbekende conservatieve belangenorganisaties zijn als M&M en SSC.

Een tegenreactie van conservatieve groepen zal zich niet beperken tot de juridische arena, maar (vooral) ook bestaan uit politieke strategieën gericht op het beperken van de juridische successen van progressieve groepen. Denk bijvoorbeeld aan het opwerpen van procesrechtelijke barrières, zoals in de VS via conservatieve benoemingen in de Supreme Court, die vervolgens leiden tot aangescherpte ontvankelijkheidsvereisten voor PIL-class actions.⁹³ In Nederland kan worden gedacht aan de in de inleiding genoemde politieke wens om het representativiteitsvereiste aan te scherpen voor ideële organisaties die toegang zoeken tot de civiele rechter.⁹⁴ Daarnaast kan worden geprobeerd om via het politieke proces de materiële uitkomst van progressieve PIL terug te draaien. Denk in Nederland bijvoorbeeld aan de pogingen van de agrarische sector om de effecten van de stikstofuitspraken te beperken of terug te draaien, bijvoorbeeld via de opkomst van de BBB of door bij de EU op een uitzonderingspositie aan te dringen.

Als op hun beurt progressieve groepen opnieuw naar de rechter (dreigen te) stappen, zullen conservatieve groepen – bij juridisch succes – hun politieke speelruimte beperkt zien worden. Net als in de VS zou dat er ook in Nederland toe kunnen gaan leiden dat conservatieve groepen zich gedwongen zien hun juridische strategieën te centraliseren, professionaliseren en aan te passen. De ervaringen uit de VS leren ons dat conservatieve groepen bij een gebrek aan effect van defensieve juridische strategieën juist kunnen gaan proberen de progressieve groepen ‘te verslaan in hun eigen strategie’. Zo kunnen zij proactief de rechter gaan opzoeken en óók inzetten op bescherming, uitbreiding of erkenning van (nieuwe) mensenrechten, zoals in de Amerikaanse context het recht van het ongeboren kind. Op die manier kunnen de progressieve groepen wellicht in een defensieve positie worden gedwongen. Natuurlijk zijn we daar in Nederland (nog) niet, en het antwoord op de vraag of we daar zullen komen is uiteraard afhankelijk van ontzettend veel (politieke en juridische) factoren, maar de internationale voorbeelden laten ons wel zien dat het snel kan gaan. Het onderscheid tussen progressieve en conservatieve groepen kan ons in ieder geval helpen om internationale én nationale ontwikkelingen te volgen, te duiden en (empirisch) te onderzoeken.

5.2 Maar soms ook risicovol

92 Lehoucq 2021, (*supra* noot 42), p. 301.

93 O.a. naar aanleiding van USSC 20 juni 2011, 131 U.S. 2541 (*Walmart Stores, Inc. v. Dukes*); zie ook Marcus 2016 (*supra* noot 24).

94 Zie *supra* noot 18 en 19.

Het onderscheid tussen progressieve en conservatieve PIL kan dus behulpzaam zijn in het beter begrijpen van het fenomeen, de wisselwerking tussen de verschillende groepen binnen de samenleving en hun acties en reacties bij de rechter. Toch zitten er ook de nodige haken en ogen aan. Allereerst rijst de vraag of een uit de VS afkomstig onderscheid wel zo toepasselijk is in een Europese/Nederlandse context. Want hoewel er duidelijke overeenkomsten zijn, zijn er ook duidelijke juridische en politieke verschillen, zoals reeds in paragraaf 2.3 besproken. Het onderscheid tussen 'progressief versus conservatief' dreigt bovendien een te grote simplificatie te zijn van de werkelijkheid, waar de enorme diversiteit aan typen belangen zich niet eenvoudigweg in twee hokjes laat plaatsen, die ook nog eens tegenover elkaar lijken te staan. Het onderscheid kan bovendien bijdragen aan een (verdere) politisering én polarisering van de discussie over de legitimiteit van algemeenbelangacties in Nederland.

In de internationale literatuur valt ons op dat progressieve PIL vaak (impliciet of expliciet) als 'legitiemer' wordt beschouwd dan conservatieve PIL: de progressieve '*good guys*' die een betere en rechtvaardigere wereld nastreven, versus de conservatieve '*bad guys*' die alleen aan zichzelf denken en uit zijn op ondermijning en uitholling van de democratische rechtsstaat. Dat vinden wij een gevaarlijke en onwenselijke tegenstelling. Het ondergraaft het belang van een sterk maatschappelijk middenveld of *civil society*, waarin juist ruimte dient te bestaan voor een diversiteit aan belangen, groepen en opvattingen. Daarom pleiten wij hier voor een diversificatie en verdere toespitsing van het begrip conservatieve PIL voor de Nederlandse (en Europese) context. Conservatieve PIL is – en wordt in de VS gebruikt als – een containerbegrip, maar daaronder gaan verschillende soorten groepen schuil. Alleen al op basis van de voorbeelden die in dit artikel voorbijkomen, kunnen we drie 'subcategorieën' van conservatieve PIL onderscheiden. Allereerst is dat libertarische PIL, waarbij het argument van burgerlijke vrijheden wordt gebruikt om overheidsinmenging tegen te gaan. Deze vorm sluit vaak aan bij populistisch gedachtegoed. Het meest in het oog springende voorbeeld hiervan zijn de procedures door Viruswaarheid. Daarnaast zijn er religieuze groepen, die PIL gebruiken om vanuit religieus (vaak christelijk) gedachtegoed te proberen bepaalde rechten in te perken, zoals het recht op abortus, euthanasie en LHBTI-rechten (al dan niet via de erkenning van 'nieuwe' rechten, zoals die van het ongeboren kind). Denk aan de religieuze groepen die bij het EHRM interveniëren. Dan is er de klimaat-sceptische beweging die, vaak vanuit economische belangen, PIL inzetten om zich te verzetten tegen klimaatrechten en -regulering, zoals M&M en SSC.

Het is belangrijk om dergelijke groepen niet (zomaar) op één hoop te gooien. Zo kunnen de strategieën van deze groepen behoorlijk van elkaar verschillen, bijvoorbeeld als het gaat om direct of indirecte PIL. Ook hun verhouding tot de progressieve beweging kan verschillen: zo kunnen in bepaalde gevallen libertarische PIL en vormen van progressieve PIL op het gebied van burgerlijke vrijheden soms dicht bij elkaar liggen. Ook is het belangrijk om voor ogen te houden dat de begrippen 'conservatief', 'rechts', 'extreemrechts' en 'populistisch' verschillende betekenissen hebben, die ook niet op één hoop moeten worden gegooid. We moeten er, als gezegd, voor waken dat de legitimiteit van een organisatie of de legitimiteit van PIL niet wordt getoetst aan de hand van het onderscheid tussen links en rechts, of progressief en conservatief. In plaats daarvan moet in het kader van een legitimiteitsoordeel goed worden gekeken naar wáárom belangenorganisaties rechtszaken voeren. Daar moeten we ook niet naïef in zijn: uiteraard neemt de diversiteit aan belangen en groepen in een democratische rechtsstaat een centrale rol in, maar niet *ieder* gebruik van de rechtsgang door een belangenorganisatie is (daarom) legitiem. Het is immers denkbaar dat bepaalde groepen proberen het recht op een

zodanige wijze te gebruiken dat zij de democratische rechtsstaat feitelijk ondermijnt: dat wordt ook wel *lawfare* genoemd. Op dat fenomeen, en de wijze waarop het vaak in verband wordt gebracht met conservatieve PIL, zullen we hieronder dieper ingaan.

5.3 Conservatieve PIL als lawfare?

In de internationale literatuur zijn er bepaalde vormen van conservatieve PIL die worden beschouwd als *lawfare*: het illegitiem gebruiken van juridische procedures.⁹⁵ Zo is wel betoogd dat de coronaprocedures in Europese context de grenzen doen vervagen tussen 'legitimate democratic political protest' en 'racist far-right populist positions challenging democracy'.⁹⁶ Wat ons betreft moet worden opgepast met conservatieve PIL al te gemakkelijk op één lijn stellen met *lawfare*. Het moet dan echt gaan om procedures die de democratische rechtsstaat beogen uit te hollen, hetgeen zeker niet noodzakelijkerwijs wordt gedaan door conservatieve groepen en hetgeen ook niet is voorbehouden aan conservatieve groepen. Belangrijke procesrechtelijke aspecten die kunnen bijdragen aan het tegengaan van *lawfare* in de context van algemeenbelangacties zijn onder andere onafhankelijke, niet politiek benoemde rechters, maar bijvoorbeeld ook de in 2020 in het civiele recht ingevoerde representativiteitsvereiste. Bij dat laatste denken we niet aan een invulling zoals daar door de motie Stoffer aan wordt gegeven, want die raakt vooral groepen die opkomen voor belangen die geassocieerd worden met een progressief gedachtegoed. Zo past een vereiste van direct belanghebbenden niet bij milieu- en klimaatorganisaties, en past een vereiste van (betalende) leden niet bij bijvoorbeeld vluchtelingenorganisaties. Om te garanderen dat het representativiteitsvereiste in algemene zin een waarborg is voor adequate belangenbehartiging, in plaats van een selectieve drempel voor progressieve groepen, juichen wij de recente ontwikkeling in de civielrechtelijke jurisprudentie naar een meer kwalitatieve benadering toe. Deze laat meer ruimte om te bepalen of belangenorganisaties binnen de samenleving als adequate spreekbuis functioneren voor het belang dat zij in rechte willen behartigen.⁹⁷ Uiteraard kan een representativiteitsvereiste op zichzelf geen garantie vormen op het bovenhalen van eventuele rechtsstaatondermijnende intenties, maar het kan wel bijdragen aan de transparantie en kwaliteit van de belangenbehartiging.

Hoewel wij het van belang achten dat kritisch wordt gereflecteerd op legitieme en illegitieme vormen van procederen, hechten wij er wel belang aan om het onderscheid voor ogen te houden tussen de toegang tot de rechter (ontvankelijkheid) en de wenselijkheid van de uitkomst (en bijbehorende implicaties) van de procedure. Toegang tot de rechter is een essentieel onderdeel van de democratische rechtsstaat. In Nederland is ervoor gekozen die toegang ook open te stellen voor belangenorganisaties die opkomen voor groepen en belangen binnen de samenleving. De

95 J. Handmaker, 'Researching legal mobilisation and lawfare', Working Paper 641, International Institute for Social Studies 2019. Beschikbaar op <https://repub.eur.nl/pub/115129/wp641.pdf>.

96 U.M. Vieten, 'The 'New Normal' and 'Pandemic Populism': The COVID-19 Crisis and Anti-Hygienic Mobilisation of the Far-Right', *Journal of Social Sciences*, vol. 9, afl. 9, 165; T. Matthews 2023 (*supra* noot 36), p. 24-45. Zie ook J. Handmaker & S. Taekema, 'O Lungo Drom: Legal Mobilization as Counterpower', *Journal of Human Rights Practice* 2023/15, afl. 1, p. 6-23.

97 Zie bijv. Rb., Amsterdam 17 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4255, r.o. 5.7.3; voor een uitgebreidere onderbouwing R. Stolk, 'Representativiteitsvereiste bij belangenorganisaties: onnodige drempel of onmisbare waarborg?', *Overheid & Aansprakelijkheid* 2024/39, par. 5.2 e.v.

vraag of dat op zichzelf beschouwd legitiem is, beantwoorden wij positief, maar is een andere discussie.⁹⁸ Voor hier willen we vooral benadrukken dat de algemeenbelangactie in Nederland op dit moment een gegeven is, en dat in dat geval die toegang nooit mag afhangen van politieke kleur of associatie met een bepaalde ideologie. Een diverse samenleving en een krachtige rechtsstaat vragen om *gelijke* toegang tot de rechter, voor alle groepen in de samenleving.⁹⁹

Wanneer het gaat om de inhoudelijke beoordeling van de zaak, moet er door rechters gekeken worden wat in dat concrete geval, op basis van het bestaande recht, de uitkomst van een zaak zou moeten zijn. Wij beseffen dat die toets zeker in algemeenbelangacties niet altijd eenvoudig is, bijvoorbeeld omdat het gaat om open (verdrags)normen en juist de grenzen van bepaalde rechten onderwerp van debat zijn en bovendien raken aan algemene belangenafwegingen. Wat we wel van belang achten is rechtszekerheid en rechtseenheid. Situaties waarin rechten worden gecreëerd en vervolgens weer worden afgeschaft en rechterlijke uitspraken volledig kunnen worden teruggedraaid, zijn onwenselijk. Zo is veel van de kritiek op de *Dobbs* abortuszaak gebaseerd op het niet eerbiedigen van het principe van *stare decisis* (precedentwerking).¹⁰⁰ Hoewel dit niet formeel in de Nederlandse rechtsorde van toepassing is, is het voor de samenleving van belang dat eenmaal verworven rechten (via *public interest litigation* of anderszids) niet ineens worden teruggedraaid. Natuurlijk kunnen opvattingen veranderen en is de invulling en interpretatie van mensenrechten aan verandering onderhevig, maar met name politieke benoemingen van rechters in een gepolariseerd landschap dreigen van de rechtsgang een flipperkast te maken. Ook in Nederland, waar rechters misschien wel formeel politiek benoemd worden, maar in de praktijk op voordracht van de rechterlijke macht, is het belangrijk dat de actie-reactie van progressieve en conservatieve groepen bij de rechter niet tot sterk wisselende rechtspraak leidt. De rechtspraak draagt hier wat ons betreft een belangrijke verantwoordelijkheid, waarbij incrementele, stapsgewijze verandering vaak beter past bij ons polderlandschap en bovendien duurzamer is dan *sweeping change*.¹⁰¹

6 Conclusie

In de internationale en Europese literatuur wordt steeds vaker onderscheiden tussen progressieve en conservatieve PIL (of *left* en *right wing legal mobilization*). In deze bijdrage hebben wij onderzocht wat dat onderscheid inhoudt, tegen welke (met name Amerikaanse) achtergrond zij moet worden begrepen, en in hoeverre zij ook in een Nederlandse context van waarde is. Op basis van bovenstaande komen wij tot een aantal conclusies. Allereerst is het onderscheid tussen conservatieve en progressieve PIL nog niet of nauwelijks scherp gedefinieerd in de internationale literatuur. Duidelijk is wel dat rechtszaken over bepaalde thema's of vanuit bepaalde ideologieën met conservatieve PIL worden geassocieerd, zoals rechtszaken vanuit een libertarisch gedachtegoed (vaak voor een kleine overheid en voor persoonlijke vrijheden) of een religieus gedachtegoed (zoals rechtszaken tegen abortus of euthanasie) of een klimaatsceptisch (economisch) gedachtegoed (bijvoorbeeld tegen (strengere) klimaat- en milieuregels). Meer aandacht voor de wijze waarop conservatieve groepen het recht gebruiken, is ook in Nederlandse

98 Stolk 2024 (*supra* noot 9), hfdst. 4 voor een analyse van het Nederlandse legitimiteitsdebat.

99 Mits natuurlijk is voldaan aan de (neutrale) ontvankelijkheidsvereisten.

100 Zie Van der Hulle 2024 (*supra* noot 58).

101 Vgl. S.A. Scheingold, *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change*, New Haven: Yale University Press 1974.

context van belang. Zo kan het helpen de diversiteit aan typen belangenorganisaties, strategieën en procesposities inzichtelijk te maken en te kunnen verklaren. Het helpt ook om PIL in de bredere politieke en juridische context te zien, waarbij strategische inzet van de rechtsgang met acties en reacties gepaard kan gaan.

Tegelijkertijd zien wij ook risico's. Zo moet worden voorkomen dat het onderscheid tussen conservatieve en progressieve PIL bijdraagt aan polarisatie, door conservatieve PIL (impliciet danwel expliciet) als een gevaar voor de democratische rechtsstaat en als illegitiem te bestempelen. Een sterke democratische rechtsstaat vereist een vitale *civil society*, die wordt gekenmerkt door een brede diversiteit aan belangen en opvattingen. De grens moet wat ons betreft dan ook niet worden getrokken bij de vraag of een belangenorganisatie vanuit progressieve of conservatieve waarden de rechtsgang initieert, maar bij de intentie om de rechtsstaat te ondermijnen (ook wel *lawfare* genoemd), ongeacht of dat vanuit progressieve of conservatieve hoek komt.

Wij onderstrepen het belang van gelijke toegang tot de rechter. Dat betekent dat als de toegang tot de rechter voor belangenorganisaties wordt opengesteld (zoals via artikel 1:2, derde lid, Awb en artikel 3:305a BW) dat voor alle groepen en belangen in de samenleving moet zijn. Dat maakt de huidige politieke wens om strengere representativiteitsvereisten in te voeren onwenselijk: de voorgestelde invulling raakt immers vooral progressieve belangen en groepen. Tot slot wijzen wij op de positie van de rechterlijke macht. De Amerikaanse ontwikkeling laat zien dat juist in de context van PIL een onafhankelijke, niet politiek-benoemde rechterlijke macht essentieel is. Er is wat ons betreft weinig op tegen dat belangenorganisaties als eenzijdige belangenbehartigers bij de rechter aankloppen en te vragen om hún statutair belang te laten beschermen door mensenrechten. Het is wat ons betreft ook logisch dat op dergelijke procedures politieke en juridische tegenreacties komen. Maar dit alles kan enkel in goede banen worden geleid als de rechterlijke macht geen speelbal wordt van belangenbewegingen, politici en de waan van de dag.

KINDEREN EN HUN RECHT OP DRINKWATER NADER BESCHOUWD

Ayla Yayla, Aysel Sabahoğlu & Daniela Stojkovic *

Samenvatting | Het arrest van het Gerechtshof Den Haag van 19 maart markeert een juridisch en maatschappelijk keerpunt in de bescherming van kinderrechten, specifiek rond het recht op toegang tot zuiver water van kinderen. In deze zaak, aangespannen door Defence for Children en het NJCM, oordeelde het Hof dat het afsluiten van drinkwater bij gezinnen met kinderen in strijd is met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm én met artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag (IVRK), dat voorschrijft dat het belang van het kind de eerste overweging moet zijn. Opvallend is bovendien dat het Hof in deze zaak expliciet de rechtstreekse werking van dit artikel in civiele procedures heeft erkend — een doorbraak in de Nederlandse rechtspraktijk. De uitspraak is het resultaat van strategisch procederen na jaren van beleidsbeïnvloeding. Ze heeft geleid tot politieke aandacht en de toezegging dat wetgeving zal worden ontwikkeld die kinderen beter moet beschermen tegen waterafsluitingen. Hoewel die wetgeving nog in voorbereiding is, geldt inmiddels de afspraak dat kinderen in Nederland niet langer worden afgesloten van drinkwater.

Trefwoorden | [artikel 3 IVRK], [Artikel 24 lid 2 sub c IVRK], [Artikel 6:162 BW], [Strategisch procederen], [Maatschappelijke zorgvuldigheid], [Collectieve rechtsvordering], [Afsluitregeling water], [Recht op zuiver drinkwater van kinderen]

DOI | 10.54195/NTM.23187

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

1 Inleiding

Op 19 maart 2024 heeft het Gerechtshof Den Haag een baanbrekend en historisch arrest¹ gewezen waarin het recht op drinkwater voor kinderen centraal stond. In deze zaak zetten Defence for Children en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) strategisch procederen² in om de rechten van kinderen te beschermen tegen de gevolgen van waterafsluitingen bij betalingsproblemen. Dit arrest heeft niet alleen juridische gevolgen voor de bescherming van kinderrechten bij waterafsluiting door waterbedrijven. Het heeft ook de maatschappelijke discussie aangewakkerd over de verantwoordelijkheid van de overheid en bedrijven voor het waarborgen van toegang tot basisvoorzieningen voor kwetsbare groepen, zoals kinderen. Vandaar dat dit arrest in deze beschouwing nader wordt geanalyseerd.

- Mr. A. Yayla is docent publiekrecht bij de Hogeschool Leiden. Mr. D. Stojkovic, jurist kinder- en vrouwenrechten, tevens Lid Adviescommissie regeling Surinaamse ongedocumenteerde ex-Nederlanders en mr. A. Sabahoğlu is senior jurist kinder- en vrouwenrechten. Alledrie zijn leden van de werkgroep Jeugdrecht van het Nederlands Juristen Comité voor Mensenrechten.

1 Hof Den Haag, 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363.

2 Zie nader over het begrip 'strategisch' procederen de bijdrage van Van der Pas en Stolk, elders in dit nummer.

Paragraaf 2 van deze beschouwing gaat in op de manier waarop deze twee belangenorganisaties strategisch procederen hebben gebruikt om bredere maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen. Om een inkijk te geven in de strategische overwegingen die daarbij een rol in deze zaak speelden, interviewden de auteurs van deze beschouwing twee advocaten, die als belangenbehartigers bij de zaak betrokken waren. Het interview levert waardevolle inzichten op over de door hen gekozen juridische strategie en de beoogde impact van het arrest.³ Het doel van dit interview was niet om het arrest van het Gerechtshof Den Haag te commentariëren, maar diende uitsluitend om inzicht te krijgen in de processtrategie van de betrokken belangenorganisaties.

In paragraaf 3 worden de relevante juridische kaders besproken en de manier waarop de hoger beroepsrechter heeft geoordeeld dat artikel 3 van het IVRK rechtstreekse werking kan krijgen. Paragraaf 4 biedt een analyse van de maatschappelijke impact van het arrest, met aandacht voor de politieke en juridische gevolgen voor de bescherming van het recht op drinkwater voor kinderen. De laatste paragraaf (paragraaf 5) concludeert met een antwoord op de vraag: Wat is de juridische en maatschappelijke impact van het arrest?

2 Strategisch procederen voor het recht op drinkwater van kinderen

2.1 Aanleiding voor de zaak

In de onderhavige zaak hebben Defence for Children en het NJCM,⁴ belangenorganisaties die zich sterk maken voor de rechten van kinderen, strategisch procederen ingezet om het recht op drinkwater voor minderjarige kinderen te waarborgen. Deze kinderen waren afgesloten van drinkwater omdat hun ouders de rekening van het drinkwaterbedrijf niet meer konden betalen door schulden. De keuze voor strategisch procederen kwam voort uit het feit dat Defence for Children vernam van de genoemde afsluitpraktijken. Aanvankelijk voerde Defence for Children vooral lobbyactiviteiten om deze praktijken te beëindigen. In 2019 werd de organisatie geïnformeerd over een gezin in Noord-Holland, waarvan het drinkwater gedurende enkele maanden was afgesloten. Het gezin had een baby van acht maanden. Nadat Defence for Children een kort geding had ingesteld, besloot het drinkwaterbedrijf echter de uitkomst hiervan niet af te wachten en herstelde de waterlevering. Daarop trok Defence for Children het kort geding in. Deze ervaring leidde ertoe dat Defence for Children en het NJCM de samenwerking door middel van een collectieve actie gingen beschouwen als essentieel om meer kinderen te beschermen tegen waterafsluitingen.⁵

3 Eva Huls is werkzaam als advocaat in dienstbetrekking bij Defence for Children en Johan Valk is werkzaam als advocaat bij De Brauw Blackstone Westbroek Advocaten. Het interview met beiden is gezamenlijk afgenomen op 31 januari 2025.

4 Defence for Children en het NJCM werden pro-deo bijgestaan door Public Litigation Interest Project (PILP) en De Brauw Blackstone Westbroek Advocaten. PILP is opgericht als project van het NJCM om de mogelijkheden voor strategisch procederen in Nederland te verkennen en is uitgegroeid tot zelfstandige stichting die optreedt als juridische bondgenoot die groepen mensen belangeloos steunt in hun strijd voor rechtvaardigheid. Zie ook: <https://pilp.nu/pilp/>. De Brauw Blackstone Westbroek is een Amsterdams advocatenkantoor voor internationaal recht in Nederland. Naast een winst-praktijk, voert het ook een pro-bono praktijk.

5 Interview afgenomen op 31 januari 2025, p. 3.

2.2 De rol van belangenorganisaties bij strategisch procederen

Uit het interview met hun advocaten kwam naar voren dat de twee betrokken belangenorganisaties strategisch procederen vooral als middel inzetten in zaken waarbij wordt gezocht naar manieren om het verschil te maken voor een grote groep belanghebbenden. Daarnaast bleek dat de keuze voor strategisch procederen voortkwam uit de wens om verandering te bewerkstelligen met een zaaksoverstijgend doel: het garanderen van toegang tot voldoende drinkwater voor alle minderjarige kinderen, ongeacht het handelen of betalingsonvermogen van hun ouders. Door te kiezen voor een collectieve actie streefden de belangenbehartigers ernaar een algemene uitspraak te verkrijgen die van toepassing zou zijn op alle minderjarige kinderen die mogelijk geconfronteerd zouden worden met een afsluiting van hun drinkwater.

De keuze voor strategisch procederen is destijds niet lichtzinnig gemaakt, aangezien geen van de andere ingezette middelen had geleid tot effectieve wijzigingen in wetgeving, beleid en de bestaande praktijk, aldus Defence for Children.⁶ De uitkomst van een strategische procedure, vooral als deze verloren wordt, kan grote gevolgen hebben voor mensen die een individuele procedure willen starten.⁷ Hieruit maken wij op dat Defence for Children strategisch procederen voor collectieve belangen nog als *ultimum remedium* beschouwt en deze optie niet structureel of systematisch inzet als sluitstuk van een lobby- of bewustwordingstraject. Dit past ook bij de conclusies van Braun en Stolk, die onderzocht en geconcludeerd hebben dat strategisch procederen niet frequent door belangenorganisaties wordt ingezet als onderdeel van het pakket aan beïnvloedingsinstrumenten.⁸

Volgens Stolk liggen collectieve acties in het verlengde van individuele rechtsbescherming, omdat ze toegang tot de rechter bieden in zaken waarin individuen te hoge drempels ervaren of de individuele rechtsgang niet de structurele aard van een probleem kan adresseren.⁹ Belangenorganisaties hebben doorgaans meer middelen, kennis en ervaring, waardoor ze drempels makkelijker kunnen overwinnen en bijdragen aan de *equality of arms* in procedures tegen de overheid. Ook kunnen belangenorganisaties 'collectief' onrecht makkelijker aankaarten dan individuele betrokkenen vanwege hun boven-individuele perspectief.¹⁰

Op basis van de wet kunnen belangenorganisaties met niet-ontvankelijkheid worden gesanctioneerd op grond van artikel 3:305a, lid 2 BW als zij in de gegeven omstandigheden onvoldoende hebben geprobeerd het gevorderde te bereiken via overleg met de gedaagde partij. Defence for Children en het NJCM hebben overtuigend aangetoond dat zij verschillende pogingen hadden gedaan om verandering te bewerkstelligen via andere middelen, zoals lobbyen en informatieverzoeken,¹¹ voordat zij besloten een rechtszaak aan te spannen. Met name Defence for Children

6 Interview afgenomen op 31 januari 2025, p. 7.

7 Interview afgenomen op 31 januari 2025, p. 7.

8 C. Braun & R. Stolk, 'Procederen uit naam van het algemeen belang', *Montesquieu Instituut*, 4 maart 2020, beschikbaar via https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vl6ck1v35y97/nieuws/procederen_uit_naam_van_het_algemeen.

9 R. Stolk, *Procederende belangenorganisaties in de polder: een interdisciplinair perspectief op de toegang tot de rechte*, Uitgeverij Paris 2024, p. 174.

10 R. Stolk, 'De algemeenbelangactie in strijd met het algemeen belang?: Over de representativiteit van algemene belangenbehartigers', *Nederlands Juristenblad* 2023, p. 1067-1069.

11 In de dagvaarding voor de zaak bij de Rechtbank is door de belangenorganisaties uitvoerig beschreven welke acties zij al hadden ondernomen in het belang van kinderen en hun recht op toegang tot schoon drinkwater. Defence for Children vroeg reeds in 2015 bij brief aan de toenmalige minister voor Infrastructuur en Waterstaat om gezinnen niet af te sluiten van drinkwater. In de jaren na 2015 heeft Defence for Children bij herhaling en publiekelijk

heeft herhaaldelijk geprobeerd om wets- en beleidswijzigingen te realiseren, maar telkens zonder succes. In dit verband speelde de internetconsultatie bij de totstandkoming van de nieuwe Afsluitregeling een rol, waarbij zowel Defence for Children als het NJCM adviseerden om minderjarige kinderen niet van het drinkwater af te sluiten.¹²

Na de internetconsultatie bij de totstandkoming van de nieuwe Afsluitregeling¹³ heeft de minister voor Infrastructuur en Waterstaat de toelichting op het afsluitingsbeleid nader aangevuld. Vervolgens bleek uit het WOB-verzoek uit 2018 van Defence for Children¹⁴ over de gewijzigde Afsluitingsregeling dat het beleid om waterafsluiting als optie te behouden onvoldoende onderbouwd was, vooral ten aanzien van kinderen. Zo bleek uit dit WOB-verzoek¹⁵ en de op basis daarvan overgelegde stukken¹⁶ door het ministerie evenmin een afweging was gemaakt over kinderen, de drinkwatervoorziening en de financiële beheersbaarheid daarvan. Het WOB-verzoek liet zien dat het ministerie wist dat waterafsluiting van huishoudens (ook zonder kinderen) in veel omringende landen verboden is.¹⁷ Er was gekeken naar begrenzing van de waterlevering in plaats van afsluiting, maar dit werd niet opgenomen in de toelichting op de Afsluitregeling.¹⁸ Ook werd niet duidelijk gemaakt waarom de financiële houdbaarheid van

aandacht gevraagd voor de schrijnende situatie van gezinnen met minderjarige kinderen zonder toegang tot drinkwater. Zie hiervoor de Dagvaarding ex art. 3:305a BW namens Stichting Defence for Children International Nederland en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten tegen de Staat der Nederlanden (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), opgesteld door mr. D. Horeman en mr. J. Klaas, De Brauw Blackstone Westbroek, d.d. 2020, randnummer 15-19, beschikbaar op <https://www.defenceforchildren.nl/media/4729/anoniem-defence-children-het-njcm-v-de-staat-dunea-pwn.pdf>.

- 12 Reactie Defence for Children (mevrouw P. Klieverik), 23 juni 2017, en reactie van het NJCM (mr. F. Olujic), 25 juni 2017, beschikbaar via https://www.internetconsultatie.nl/afsluitbeleid_drinkwaterkleinverbruikers/reacties.
- 13 Wijziging Regeling afsluitbeleid drinkwater kleinverbruikers, Internetconsultatie.nl (Internetconsultatie.nl in cursief), 29 mei 2017, beschikbaar via https://www.internetconsultatie.nl/afsluitbeleid_drinkwaterkleinverbruikers/reacties/datum.
- 14 Dagvaarding ex art. 3:305a BW namens Stichting Defence for Children International Nederland en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten tegen de Staat der Nederlanden (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), opgesteld door mr. D. Horeman en mr. J. Klaas, De Brauw Blackstone Westbroek, d.d. 2020, randnummer 15-19, beschikbaar op <https://www.defenceforchildren.nl/media/4729/anoniem-defence-children-het-njcm-v-de-staat-dunea-pwn.pdf>.
- 15 WOB-verzoek van Defence for Children van 22 juni 2018. Zie Pleitaantekeningen van mrs. J. Klaas, J.J. Valk en M.B. Hendrickx namens het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, Rechtbank Den Haag, zaaknr. C/09/595728 / HA ZA 20/656, zitting van 17 februari 2022, randnummers 38-40, beschikbaar op https://defenceforchildren.nl/media/6016/pleitnotawaterzaak-rb-finaal_pdf.pdf.
- 16 Het WOB-verzoek van 22 juni 2018 was online niet meer te traceren. Wel is de verwijzing hiernaar, alsmede naar de reactie hierop van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 19 september 2018, met bijlage, aan de Brauw Blackstone Westbroek Advocaten. te vinden in de Pleitnota, randnummer 38-40. De auteurs verwijzen naar deze pleitnota, waarin het WOB-verzoek en de reactie daarop inhoudelijk wordt beschreven. Zie noot 15.
- 17 Het Memo Afsluitregeling drinkwater en mensenrechten van 24 juni 2015 was online niet meer te traceren. Wel is dit stuk als processtuk opgenomen (productie 20) bij de Dagvaarding, randnummer 22, voetnoot 24. De auteurs verwijzen naar deze dagvaarding. <https://www.defenceforchildren.nl/media/4729/anoniem-defence-for-children-het-njcm-v-de-staat-dunea-pwn.pdf>.
- 18 Het Memo Vewin van 14 december 2015 was online niet meer te traceren. Wel is dit stuk als processtuk opgenomen (productie 21) bij de Dagvaarding, randnummer 22, voetnoot 25. De auteurs verwijzen naar deze dagvaarding.

de drinkwatervoorziening niet meer gewaarborgd zou zijn als afsluiting van huishoudens met kinderen verboden zou worden.¹⁹

Uit het bovenstaande blijkt dat de informatie die Defence for Children via lobby en andere pressiemiddelen verkreeg, de argumenten voor en tijdens het juridische proces versterkte. Duidelijk werd immers dat het beleid onvoldoende was onderbouwd en dat de belangen van kinderen niet naar behoren waren meegewogen. Zo is strategisch procederen ingezet als ultiem middel nadat andere manieren van beïnvloeding, zoals lobbyen en het verkrijgen van informatie, geen structurele veranderingen hadden teweeggebracht.

Het proces illustreert hoe belangenbehartigers zich via de rechter inzetten voor zowel het algemene belang van de naleving van kinderrechten, als het collectieve belang van alle kinderen die slachtoffer kunnen worden van drinkwaterafsluiting. De rol van de belangenbehartigers van kinderen in deze zaak illustreert de belangrijke positie die zij innemen als *public watchdog*. Door strategisch procederen kunnen zij niet alleen de belangen van hun achterban verdedigen, maar ook bredere maatschappelijke en juridische veranderingen bewerkstelligen, zoals het waarborgen van fundamentele rechten voor kwetsbare groepen, waaronder kinderen.

2.3 Verloop van het proces bij de rechter

In de onderhavige zaak stond de vraag centraal of het beëindigen van de drinkwaterlevering door de drinkwaterbedrijven PWN en Dunea wegens wanbetaling op adressen met minderjarige kinderen in strijd was met kinderrechten en andere wetgeving.²⁰ De Afsluitregeling stond drinkwaterbedrijven toe om drinkwater af te sluiten bij wanbetaling, mits de consument werd gewezen op schuldhulpverlening en een minimale hoeveelheid drinkwater werd verstrekt van eenmalig drie liter per persoon per dag²¹ gedurende een overbruggingsperiode van vier dagen (de minimale periode voor het aanvragen van schuldhulp). Aldus kon een watervoorraad worden aangelegd die volgens de minister van Infrastructuur en Waterstaat voor een beperkte periode in de eerste levensbehoeften voorziet.²² De drinkwaterbedrijven PWN en Dunea hadden aanvullende maatregelen, zoals huisbezoeken en het ongedaan maken van de waterafsluiting wanneer minderjarige kinderen op het adres woonden.²³ Deze maatregelen waren echter niet voldoende,

19 Dagvaarding ex art. 3:305a BW namens Stichting Defence for Children International Nederland en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten tegen de Staat der Nederlanden (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), opgesteld door mr. D. Horeman en mr. J. Klaas, De Brauw Blackstone Westbroek, d.d. 2020, randnummer 15-19, beschikbaar op <https://www.defenceforchildren.nl/media/4729/anoniem-defence-children-het-njcm-v-de-staat-dunea-pwn.pdf>; en Pleitaantekeningen van mrs. J. Klaas, J.J. Valk en M.B. Hendrickx namens het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, Rechtbank Den Haag, zaaknr. C/09/595728 / HA ZA 20/656, zitting van 17 februari 2022, randnummers 38-40, beschikbaar op https://defenceforchildren.nl/media/6016/pleitnotawater-zaakrb-finaal_.pdf.

20 Hof Den Haag, 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363.

21 Dus in totaal 12 liter water per persoon gedurende eenmalig de eerste periode van vier dagen. De WHO-norm is minimaal 50 tot 100 liter water per persoon per dag. Hof Den Haag, 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363, r.o. 3.5 en 3.11.

22 Nederlandse huishoudens gebruiken gemiddeld 129 liter water per persoon per dag, zie: CBS.nl, 12 september 2022, 'Watergebruik thuis (2021)', beschikbaar via <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2022/watergebruik-thuis--wgt---2021/4-totaal-watergebruik>.

23 Hof Den Haag, 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363, r.o. 3.5, 3.8, 3.9 en 3.10.

omdat na een aantal stappen het nog steeds toegestaan bleef om het drinkwater af te sluiten, ook bij gezinnen met minderjarige kinderen. Tijdens de consultatieronde voerden ook andere partijen aan dat waterafsluiting bij gezinnen met minderjarige kinderen sowieso niet zou moeten worden toegestaan, bijvoorbeeld door minderjarige kinderen structureel aan te merken als ‘kwetsbare consument’ en aldus waterafsluiting te verhinderen.

Defence for Children en het NJCM vorderden in eerste aanleg de onverbindendverklaring van de Afsluitregeling, voor zover deze toestaat dat drinkwaterlevering wordt beëindigd bij adressen met minderjarige kinderen wegens wanbetaling. Ze vorderden ook dat de Afsluitregeling in strijd was met het recht op ‘zuiver drinkwater’ voor kinderen, zoals vastgelegd in artikel 24 lid 2 sub c van het Kinderrechtenverdrag. De rechtbank wees de vorderingen af, maar erkende dat in specifieke gevallen een ander oordeel mogelijk was.²⁴

Defence for Children en het NJCM gingen in hoger beroep met een (gewijzigde) eis om te zorgen dat de waterlevering aan kinderen niet beëindigd zou worden.²⁵ Zij vorderden onder meer een verklaring voor recht dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat onrechtmatig heeft gehandeld jegens kinderen, meer specifiek door in strijd met artikel 3 lid 1 van het Kinderrechtenverdrag²⁶ te handelen bij de vaststelling en wijziging van de Regeling Afsluitbeleid. Daarnaast hebben de belangenbehartigers hun vordering concreter gemaakt door – anders dan eerst – drie verschillende modaliteiten voor te leggen voor het doen van een algemene uitspraak over de rechtmatigheid van de Nederlandse afsluitpraktijk van drinkwater.²⁷ Het primaire standpunt van Defence for Children en het NJCM was dat kinderen in Nederland een onvoorwaardelijk recht hebben op drinkwater. Daarnaast stelden zij dat het in het welvarende Nederland niet voorstelbaar is dat in een concreet geval waterafsluiting op een adres met kinderen noodzakelijk en evenredig is vanwege wanbetaling door de ouders.²⁸ Subsidiair stelden de organisaties dat waterafsluiting voor kinderen in principe onrechtmatig is. Dit volgt uit de ingeroepen verdragsartikelen en de regels van het ongeschreven recht die gelden in het maatschappelijk verkeer.²⁹ Ten slotte stelden zij dat de Nederlandse afsluitpraktijk in strijd was met de procedurele verplichtingen van de Staat en de drinkwaterbedrijven, omdat het belang van het kind, zoals neergelegd in artikel 3 lid 1 van het Kinderrechtenverdrag, geen prioriteit had bij de vaststelling van het Nederlandse afsluitbeleid in het algemeen en de waterafsluiting in een concreet geval.³⁰

Het Gerechtshof oordeelde dat de Afsluitregeling niet voldeed aan internationale kinderrechtennormen en dat de Staat en de drinkwaterbedrijven maatregelen moesten nemen om te garanderen dat kinderen altijd toegang tot voldoende drinkwater hebben. Hoewel er geen algeheel verbod op afsluitingen werd opgelegd, moet de Staat zorgen voor passende maatregelen, zoals een verbod op waterafsluitingen bij huishoudens met kinderen, aldus het Hof. Ook Dunea

24 Rb. Den Haag, 6 april 2022, ECLI:RB:DH:2022:3043, r.o. 4.5 en 4.26.

25 Hof Den Haag, 8 november 2022, Memorie van Grieven, <https://pilp.nu/wp-content/uploads/2023/10/Defence-for-Children-het-NJCM-v.-de-Staat-Dunea-PWN-Finaal-Anoniem.pdf>.

26 In artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag staat dat het belang van het kind altijd voorop moet staan bij alle beslissingen die het kind aangaan, ongeacht de situatie of de betrokken instantie.

27 Hof Den Haag, 8 november 2022, Memorie van Grieven, r.o. 11, p. 5-6.

28 Hof Den Haag, 8 november 2022, Memorie van Grieven, r.o. 47-48, p.15-16.

29 Hof Den Haag, 8 november 2022, Memorie van Grieven, r.o. 49-50, p. 16.

30 Hof Den Haag, 8 november 2022, Memorie van Grieven, r.o. 51, p.17.

en PWN werden verplicht om bij afsluitingen rekening te houden met de aanwezigheid van kinderen en hen minimaal de WHO-norm voor waterverbruik te bieden.³¹

3 De juridische opbrengst van het oordeel van de hogerberoepsrechter

In deze paragraaf behandelen we de invloed van het arrest van het Gerechtshof op de toepassing van artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag in de civiele rechtspraak. We bespreken ook de opvatting van het Hof over de ruimte voor ideële vorderingen bij collectieve acties.³² Ook gaan we in op de toetsing aan de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm zoals vastgelegd in artikel 6:162 BW.

Het Hof concludeerde dat de Afsluitregeling in strijd was met artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag. Daartoe overwoog het dat deze bepaling niet alleen op de Staat van toepassing is, maar ook verplichtingen in het leven roept voor drinkwaterbedrijven. Ter motivering heeft het Hof aansluiting gevonden bij General Comment No. 14³³ dat artikel 3 lid 1 van het Kinderrechtenverdrag ruim uitlegt en bepaalt dat deze bepaling betrekking heeft op alle beslissingen en acties die (in)direct kinderen raken, daaronder begrepen maatregelen die kinderen individueel of kinderen als een groep in het algemeen raken, zelfs als zij niet het directe doel van de maatregel vormen.

Het Hof overwoog ook dat diezelfde bepaling rechtstreekse werking heeft, en dat bij alle maatregelen betreffende kinderen hun belangen betrokken moeten worden.³⁴ Het concludeerde dat het recht op (de toegang tot) drinkwater een fundamenteel mensenrecht is, dat dit recht kan worden afgeleid uit het recht op een toereikende levensstandaard (artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) respectievelijk artikel 27 IVRK) en het recht op gezondheid (artikel 12 IVESCR en artikel 24 IVRK). Het Hof overwoog dat geen van deze vier artikelen directe werking hebben, omdat zij volgens vaste rechtspraak daarvoor onvoldoende concreet en nauwkeurig geformuleerd zijn.³⁵

Het Hof heeft voorts overwogen dat drinkwater een primaire levensbehoefte is en dat kinderen een zwaarwegend belang bij toegang tot voldoende drinkwater hebben. Dit belang is algemeen bekend en mag bekend worden verondersteld bij de Staat en de drinkwaterbedrijven.³⁶ Het Hof overweegt vervolgens dat de Afsluitregeling, beleidsregels en praktijk het desondanks mogelijk maken dat gezinnen met kinderen wegens wanbetaling worden afgesloten van drinkwater, wat hen mogelijk voor onbepaalde tijd zonder toegang tot voldoende drinkwater zou laten, in strijd is met de WHO-normen.³⁷

Volgens het Hof vereist de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm van artikel 6:162 BW dat de Staat en drinkwaterbedrijven alles 'redelijkerwijs moeten doen om te voorkomen dat

31 Hof Den Haag, 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363, r.o. 6.11-6.29.

32 Hof Den Haag, 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363, r.o. 6.11.

33 General Comments zijn, hoewel zij niet bindend zijn, gezaghebbend en vormen de belangen wel (zeer) zwaarwegende belangen. VN-Comité voor de Rechten van het Kind, in General Comment No. 14 UN Doc. CRC/C/GC/14, 29 mei 2013, paragraaf IV.A.1.

34 Hof Den Haag, 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363, r.o. 6.12 en 6.14.

35 Hof Den Haag, 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363, r.o. 6.15.

36 Hof Den Haag, 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363, r.o. 6.16.

37 Hof Den Haag, 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363, r.o. 6.17.

kinderen in een dergelijke situatie terechtkomen'. De Staat en de drinkwaterbedrijven hebben niet voldaan aan deze verplichting door de mogelijkheid open te houden dat kinderen van drinkwater kunnen worden afgesloten wanneer ouders de rekening niet kunnen betalen.³⁸ Daarbij dwingen artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag en artikel 6:162 BW niet tot een algeheel verbod op waterafsluiting, maar wel tot al hetgeen redelijkerwijs mogelijk is te doen om te voorkomen dat kinderen in deze situatie geraken, aldus het Hof.³⁹

Het oordeel van het Gerechtshof dat artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag rechtstreekse werking heeft en dat dit recht bij alle maatregelen betreffende kinderen moet worden betrokken, past in de lijn van een grootschalig jurisprudentieonderzoek dat is uitgevoerd door het Centrum voor Kinderrechten van Amsterdam (CCRA).⁴⁰ Dit jurisprudentieonderzoek onderzocht de toepassing van het Kinderrechtenverdrag in de Nederlandse rechtspraak tussen 2011 en 2014, waarin de rechtstreekse werking van het Kinderrechtenverdrag aan de orde kwam. Daarbij is onder andere gekeken naar civielrechtelijke-, strafrechtelijke- en bestuursrechtelijke jurisprudentie.⁴¹

Het onderzoek laat zien dat in een aantal uitspraken specifiek het vraagstuk van de rechtstreekse werking aan bod kwam en dat er in de meeste gevallen is gekozen voor verdragsconforme uitleg en toepassing. In deze gevallen houdt de rechter bij de beoordeling van de voorgelegde zaak rekening met artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag en past de bepaling in sommige gevallen ondersteunend toe.⁴² Voorts blijkt uit een vervolgonderzoek van het CCRA dat rechters in slechts enkele zaken de rechtstreekse werking van artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag erkennen en dat dit artikel met name verdragsconform toegepast wordt.⁴³

Het jurisprudentieonderzoek van CCRA richtte zich op individuele civielrechtelijke kwesties, zoals gezag, meerjarigheidsverklaring en uithuisplaatsing. In de onderhavige zaak ging het om een collectieve actie. Daarmee is het arrest van het Gerechtshof baanbrekend, omdat voor het eerst in een collectieve actie rechtstreekse werking is toegekend aan artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag in het civiele recht, specifiek in de context van toegang tot drinkwater als fundamenteel mensenrecht.

Daarnaast heeft het Gerechtshof Den Haag geoordeeld dat er bij collectieve acties ruimte is voor ideële vorderingen. Volgens het Hof zijn ideële vorderingen meer dan de optelsom van individuele belangen. Ideële vorderingen maken het mogelijk om de belangen van rechtssubjecten, die zelf individueel geen stem hebben, te bundelen, aldus het Hof. De rechtspositie van kinderen kan beschermd en versterkt worden via ideële vorderingen door maatschappelijke belangenorganisaties.⁴⁴

38 Hof Den Haag, 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363, r.o. 6.18.

39 Hof Den Haag, 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363, r.o. 6.27.

40 J.H. de Graaf e.a., *De toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in de Nederlandse rechtspraak: Deel II*, Centre for Children's Rights Amsterdam: Amsterdam, 2015, p. 6-16.

41 De Graaf 2015 (*supra* noot 41) p. 6-16.

42 De Graaf 2015 (*supra* noot 41) p. 6-16.

43 M.M.C. Limbeek, Wat heeft het IVRK ons gebracht?, *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2023/9, p. 1 en 2.

44 Hof Den Haag, 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363, r.o. 6.4-6.9.

4 Maatschappelijke context voor én ontwikkelingen na de uitspraak van het Hof

De onderhavige uitspraak kan worden geplaatst tegen de achtergrond van de maatschappelijke ontwikkelingen die voorafgingen aan de zaak. Deze ontwikkelingen geven inzicht in de breedte en urgentie van het debat over het recht op drinkwater voor kinderen. De waterafsluitingsproblematiek kreeg later bijvoorbeeld ook de nodige aandacht van onder andere de Kinderombudsvrouw en de Tweede Kamer. Er leefde al lange tijd zorgen over de gevolgen van waterafsluitingen voor gezinnen, en in het bijzonder voor kinderen. Door in deze paragraaf eerdere maatschappelijke betrokkenheid te belichten, kunnen we beter begrijpen waarom de uitspraak zo'n belangrijke doorbraak vormt. Het maakt duidelijk welke veranderingen het arrest teweeg heeft gebracht en in hoeverre het politieke en maatschappelijke klimaat al in beweging was vóór de juridische uitspraak.

Ruim vóór het arrest kreeg het onderwerp van waterafsluiting bij betalingsproblemen voor huishoudens, en de gevolgen hiervan voor kinderen, al aandacht van de Kinderombudsvrouw. In een brief uit 2017 aan de minister van Infrastructuur en Milieu, in reactie op een voorstel tot wijziging van het afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater, benadrukte zij het belang van het recht van kinderen op toegang tot drinkwater onder verwijzing naar artikelen 3 en 27 van het Kinderrechtenverdrag. Volgens haar speelt drinkwater een essentiële rol in het bieden van een toereikende levensstandaard, aangezien het niet alleen noodzakelijk is om te drinken, maar ook voor de voorbereiding van voedsel, sanitaire voorzieningen, wassen en schoonmaak.⁴⁵ In paragraaf 2.1 van deze beschouwing is tevens terug te lezen dat het Gerechtshof Den Haag deze interpretatie deelt in haar arrest. In haar arrest overwoog het Gerechtshof dat drinkwater een primaire levensbehoefte is en dat kinderen een zwaarwegend belang hebben bij toegang tot voldoende drinkwater.⁴⁶ Daarmee geeft het Gerechtshof erkenning aan wat de Kinderombudsvrouw al in 2017 schreef.

De oproep van de Kinderombudsvrouw vond in latere jaren politiek weerklank. In juli 2023 stelde het Kamerlid Kat in een motie voor dat de regering in gesprek moest treden met drinkwaterbedrijven en gemeenten om ervoor te zorgen dat drinkwaterbedrijven huishoudens⁴⁷ niet langer van drinkwater afsluiten bij betalingsproblemen. De motie bepleitte tevens de mogelijkheid om een drinkwaterfonds op te richten, waarmee de toegang tot drinkwater voor kwetsbare huishoudens gewaarborgd zou kunnen blijven.⁴⁸

45 Kinderombudsvrouw, 'Reactie op het voorstel Wijziging van de regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater', 24 juni 2017, <https://www.kinderombudsman.nl/system/files/inline/2017.06.24ReactieKinderombudsmanophetvoorstelWijzigingvandeRegelingafsluitbeleidvoorkleinverbruikersvandrinkwater.pdf>.

46 Hof Den Haag, 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363, r.o. 6.12 en 6.14.

47 In de motie Kat staat letterlijk: 'Verzoekt de regering om in gesprek te treden met drinkwaterbedrijven en gemeenten met als doel ervoor te zorgen dat huishoudens in Nederland niet meer worden afgesloten van water vanwege betalingsproblemen.' Voor deze zin wordt echter wel een verwijzing gemaakt naar gezinnen, namelijk: 'Constaterende dat de Kinderombudsman en de VN-rapporteur Nederland hebben opgeroepen te stoppen met het afsluiten van gezinnen van water.' De auteurs interpreteren daarom dat het gaat om huishoudens met kinderen.

48 Dit voorstel werd ingegeven door de maatschappelijke bezorgdheid over de gevolgen van het afsluiten van drinkwater voor gezinnen, vooral voor kinderen, die bij betalingsachterstanden in een onhoudbare situatie zouden kunnen belanden. *Kamerstukken II*, 2022/23, 24515, nr. 702.

Ook was er aandacht in de media voor waterafsluitingen bij gezinnen met minderjarige kinderen. Zo zijn er diverse Kamervragen⁴⁹ gesteld en zijn er media-rapportages gemaakt. In een uitzending van EenVandaag van 8 juli 2020 wordt gewag gemaakt dat jaarlijks tussen de 500 en 750 gezinnen met kinderen van het drinkwater worden afgesloten.⁵⁰ Later schenkt Nieuwsuur in een uitzending van 28 februari 2023 aandacht aan het afsluiten van drinkwater van gezinnen met minderjarige kinderen bij schuldenproblematiek. Daarin kwamen ook de Kinderombudsvrouw en de Speciale Rapporteur van de VN over de rechten tot drinkwater en sanitaire voorzieningen aan het woord. De Speciale Rapporteur reageerde in deze uitzending op de uitspraak van de rechtbank Den Haag:

'I'm insistent that water cut offs should be avoided for all families that are in poverty or vulnerability. (...) A human right is a right and an obligation to the State. The State must look for the how-to-do-it, how to manage it, but has to guarantee this amount, the basic amount needed for a dignified life, nothing luxurious.'⁵¹

Het is ons niet gebleken dat dit standpunt van de Speciale Rapporteur expliciet heeft bijgedragen aan de verdere voorstellen en/of aanbevelingen ter bevordering en naleving van het onvoorwaardelijk recht op toegang tot voldoende drinkwater, maar onmiskenbaar zal dit geluid vanuit de VN ook de autoriteiten hebben bereikt en wellicht ook beïnvloed. Buitenlandse media en organisaties⁵² hebben de situatie in Nederland en de zaak van waterafsluitingen gevolgd, omdat het recht op toegang tot water een fundamenteel mensenrecht is,⁵³ en de juridische ontwikkelingen in Nederland wellicht ook van invloed kunnen zijn op mogelijk soortgelijke processen in de ons omringende landen. Immers, het recht op toegang tot water vormt geen onderdeel van de politieke mensenrechten, maar van de sociaal-economische mensenrechten die niet rechtstreeks, maar alleen contextafhankelijk afdwingbaar zijn bij de rechter.⁵⁴

In deze context is ook het rapport van de Commissie Sociaal Minimum uit 2023 van belang. Deze Commissie stelde dat drinkwaterbedrijven het drinkwater alleen mogen afsluiten wanneer er sprake is van verwijtbaar gedrag van de consument, bijvoorbeeld wanneer de gebruiker niet reageert op betalingsherinneringen of geen betalingsregeling wil treffen. Dit is echter een problematisch punt, aangezien kinderen afhankelijk zijn van het gedrag van hun ouders. Daarom was het volgens de Commissie Sociaal Minimum van belang dat er een afweging wordt gemaakt tussen het verantwoordelijk houden van ouders voor hun eigen situatie en het recht van kinderen op een bestaan met voldoende voorzieningen. De rechten van het kind zouden in deze afweging

49 *Kamerstukken II*, 2013/14, nr. 2798, 'Aanhangsel van de Handelingen', en *Kamerstukken II*, 2016/17, 327, 'Aanhangsel van de Handelingen'.

50 Nederlandse staat aangeklaagd omdat kinderen worden afgesloten van drinkwater', *EenVandaag*, 8 juli 2020, beschikbaar via <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/nederlandse-staat-aangeklaagd-omdat-ze-kinderen-afsluiten-van-drinkwater/>.

51 Kinderombudsman en VN-rapporteur: Nederland, stop met water afsluiten gezinnen', *NOS*, 28 februari 2023, beschikbaar via <https://tvblik.nl/nieuwsuur/28-februari-2023>.

52 UN expert slams Dutch court decision to disconnect children from water supply', *Water News Europe*, 19 april 2023, beschikbaar op <https://www.waternewseurope.com/un-expert-slams-dutch-court-decision-to-disconnect-children-of-water/>.

53 Resolutie aanvaard door de Algemene Vergadering op 28 juli 2010, (A/64/L.63/Rev.1 and Add.10. <https://docs.un.org/en/A/RES/64/292>.

54 'Sociaaleconomische rechten', *amnesty.nl*.

zwaarder moeten wegen. De wetgever zou daarnaast moeten waarborgen dat kinderen niet door de sancties getroffen worden wanneer ouders zich misdragen.⁵⁵

Eind februari 2024 vroegen Kamerleden Synhaeve en anderen per motie⁵⁶ om de voorwaarden voor afsluiting aan te scherpen, zodat deze minstens gelijk zouden worden getrokken met die voor de afsluiting van energie. Ook werd gevraagd om schuldhulpverlening laagdrempeliger te maken, bijvoorbeeld door de inzet van maatschappelijke organisaties en sociale wijkteams.⁵⁷

Op 22 februari 2024 werd in een nota gereageerd op de uitvoering van de motie-Synhaeve. In deze nota werd aangegeven dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, zelfs vóór de uitspraak van de rechter, al bereid was om de Afsluitregeling voor drinkwater aan te passen. Daarbij werd onderstreept dat er gesprekken waren met drinkwaterbedrijven om de voorwaarden voor afsluitingen strikter te maken en dat de bescherming van kinderen tegen het afsluiten van drinkwater prioriteit had.⁵⁸ Er was dus een ontwikkeling gaande. Ook gaf het kabinet aan dat het met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) en Divosa⁵⁹ werkte aan een verbeterplan om schuldhulpverlening laagdrempeliger te maken. In dit kader werden ook de samenhang tussen de regeling voor het afsluitbeleid en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening onderzocht, zodat gemeenten beter in staat zouden zijn om huishoudens met betalingsachterstanden te ondersteunen.⁶⁰

Het rapport *Onderzoek in de context van de armoede- en schuldenproblematiek van Regioplan*⁶¹ voegt nog een belangrijke dimensie toe aan deze discussie, doordat het stelt dat waterbedrijven toegang zouden moeten hebben tot informatie over de aanwezigheid van kinderen in een huishouden, bijvoorbeeld via de Basisregistratie Personen (BRP), zodat ze deze gegevens kunnen gebruiken om gezinnen met kinderen te beschermen tegen waterafsluitingen. Dit zou mogelijk kunnen worden gemaakt door een wettelijke grondslag te creëren of door gemeenten aan te merken als derden met een gewichtig maatschappelijk belang, zodat waterbedrijven toegang krijgen tot deze cruciale informatie.⁶²

4.1 Ontwikkelingen ná het arrest

Ook na het arrest hebben de maatschappelijke ontwikkelingen niet stilgestaan. De regering erkende in april 2024⁶³ het belang van het recht op toegang tot drinkwater en gaf aan dat dit

55 Commissie Sociaal Minimum, 'Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum: Rapport II', 2023, p. 54-55, beschikbaar via <https://open.overheid.nl/documenten/a434ffdd-2aca-4a04-846e-127f3b62d525/file>.

56 *Kamerstukken II*, 2023/24, 24515, nr. 739.

57 *Kamerstukken II*, 2023/24, 24515, nr. 739.

58 Beslisnota bij Uitvoering van de motie van het lid Synhaeve over het moeilijker maken om huishoudens af te sluiten van water door de voorwaarden daarvoor aan te scherpen van 28 maart 2024, 24515-756.

59 Divosa biedt kennis, netwerk en belangenbehartiging aan leidinggevenden in het sociaal domein.

60 *Kamerstukken II*, 2023/24, 24515, nr. 739.

61 C. Bastiaansen, M. van der Steen & B. van Waveren, 'Onderzoek in de context van de armoede- en schuldenproblematiek: Bescherming kinderen tegen afsluiting van drinkwater en energie: Eindrapport', *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 2024, beschikbaar via https://www.eerstekamer.nl/overig/20240829/eindrapport_regio_plan_bescherming/document.

62 Bastiaansen, Van der Steen & Van Waveren (*supra* noot 62).

63 *Kamerstukken II*, 2023/24, 24515, nr. 756.

essentieel is voor de gezondheid en het welzijn van de burger. Zo werd in reactie op de motie-Kat aangegeven dat er een traject was opgestart, waarbij verschillende ministeries, zoals het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Economische Zaken en Klimaat, samenwerkten om te onderzoeken hoe kinderen beter beschermd konden worden tegen afsluitingen van drinkwater.⁶⁴

Naar aanleiding van het arrest van het Gerechtshof Den Haag én op basis van de aanbevelingen van Regioplan kwam de Staatssecretaris van Participatie en Integratie met een voorstel voor een tweesporenbeleid.⁶⁵ Voor deze beschouwing is vooral het tweede spoor van belang. Dit spoor houdt onder andere in dat er meer samenwerking tussen waterbedrijven en gemeenten moet komen, zodat kwetsbare huishoudens beter vroegtijdig gesignaleerd kunnen worden. Drinkwaterbedrijven zouden in dit kader toegang moeten krijgen tot de BRP, zodat zij kunnen identificeren of er kinderen in een huishouden wonen, wat essentieel is voor het voorkomen van waterafsluitingen. Daarbij wordt gekeken naar hoe deze informatie gedeeld kan worden met de waterbedrijven, mits een wettelijke grondslag wordt gecreëerd voor dergelijke informatie-uitwisseling. Op dit moment is er, in afwachting van nieuwe wetgeving naar aanleiding van het arrest van het gerechtshof, een afspraak met de waterbedrijven dat gezinnen met minderjarige kinderen niet van het drinkwater zullen worden afgesloten bij betalingsproblemen.⁶⁶ Er wordt gewerkt aan wetgeving die de Afsluitregeling voor drinkwater bij gezinnen met betalingsachterstanden zal herzien. Ook wordt gesproken over het oprichten van een drinkwaterfonds, maar dit idee is nog in ontwikkeling.⁶⁷

5 Resumerend

In deze beschouwing hebben we willen kijken naar de keuze voor strategisch procederen en naar de juridische en maatschappelijke impact van de uitspraak van de hoger beroepsrechter in de zaak van Defence for Children en het NJCM tegen de staat en de waterbedrijven.

Voorop staat dat het NJCM en Defence for Children dit proces pas zijn gestart na uitputting van alle andere (beïnvloedings)strategieën. Tussen 2015 en 2024 hebben zij herhaaldelijk het recht op drinkwater van kinderen geagendeerd met een beroep op het Kinderrechtenverdrag.

64 *Kamerstukken II*, 2023/24, 24515, nr. 756.

65 Het eerste spoor richt zich op het verbeteren van het sociaal incassoproces, terwijl het tweede spoor beoogt de Afsluitregeling voor drinkwater te verbeteren, met speciale aandacht voor huishoudens met kinderen. Voor de vindplaats, zie noot 61.

66 Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Staatssecretaris van Participatie en Integratie van 29 augustus 2024, IENW/BSK-2024/186556.

67 Het rapport van Regioplan had gemeld dat er voor- en nadelen aan zo'n fonds zitten, en de Staatssecretaris benadrukt dat de oprichting van een drinkwaterfonds complex en kostbaar zou zijn. Zie noot 61. In plaats daarvan wordt gestreefd naar effectievere aanpassingen van het afsluitbeleid, die niet alleen de toegang van kinderen tot drinkwater garanderen, maar ook de betalingsmoraal van consumenten kunnen verbeteren. De Staatssecretaris waarschuwt echter voor het risico dat het verbreden van het afsluitverbod kan leiden tot een daling in de betalingsmoraal, wat op de langere termijn tot een verlies bij de drinkwaterbedrijven kan leiden. Brief Afsluitbeleid kleinverbruikers drinkwater, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2024. Zie noot 66. Daar staat echter tegenover dat huishoudens met betalingsproblemen tijdens de coronamaatregelen evenmin van het water afgesloten werden. 'Hoe vitaal is onze drinkwatersector in tijden van corona', *FTM*, 25 maart 2020, beschikbaar via <https://www.ftm.nl/artikelen/hoe-vitaal-is-onze-drinkwatersector-in-tijden-van-corona>.

In de Tweede Kamer was er weerklank. Terecht schrijft het Hof dat er ruimte is voor ideële vorderingen en dat ideële vorderingen meer zijn dan de optelsom van individuele belangen.

Het Kinderrechtenverdrag is een bijzonder verdrag, het erkent kinderen als zelfstandige dragers van rechten. Kinderen in Nederland hebben echter geen zelfstandige toegang tot het recht. Zij zijn daarvoor afhankelijk van volwassenen. Hopelijk gaat de aankomende General Comment van het VN-Kinderrechtencomité over toegang tot het recht van kinderen als katalysator werken, en krijgen kinderen in Nederland zelf toegang tot het recht om hun belangen te behartigen.⁶⁸

Hoewel in een ander stuk de zaak materieel zal worden besproken, ontkomen wij er niet aan om toch ook enkele materiële aspecten die aan de kern van de zaak raken, mee te nemen in deze beschouwing. In deze zaak ging het juridische geschil uiteindelijk over de vragen of artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag rechtstreekse werking had en of de Staat en waterbedrijven de belangen van kinderen als eerste (zwaarwegende) overweging hebben genomen bij het opstellen en toepassen van de Afsluitregeling. Het koppelen van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm aan de norm van artikel 3 lid 1 van het Kinderrechtenverdrag is een unicum. Defence for Children en het NJCM hebben, onder meer via een WOB-verzoek, overtuigend kunnen aantonen dat geen sprake is geweest van een belangenafweging waarbij de belangen van kinderen primair zijn meegenomen in de overwegingen bij de totstandkoming van de destijds geldende Afsluitregeling. Ook hebben Defence for Children en het NJCM kunnen aantonen dat de Afsluitregeling in strijd was met de artikelen 2 (non-discriminatie), 18 (staten verlenen passende bijstand aan ouders en wettige voogden bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden), 24 (recht op gezondheid, recht op toegang tot zuiver drinkwater) en 27 (recht op toereikende levensstandaard) van het Kinderrechtenverdrag. Uiteindelijk komt het Hof tot de slotsom dat de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm van 6:162 BW door de staat en de waterbedrijven is geschonden door het openlaten van de mogelijkheid kinderen van drinkwater af te sluiten.

Deze zaak is bovendien van groot belang omdat vast is komen te staan dat aan artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag rechtstreekse werking kan worden toegekend in civiele rechtspraak en dat het belang van kinderen in kwesties die hen direct of indirect treffen, altijd zwaarwegend moet worden gewogen. Dit is een belangrijke doorbraak voor toekomstige collectieve zaken waarin de belangen van kinderen op het spel staan en (af)gewogen moeten worden.

Over de maatschappelijke impact van deze zaak is te zeggen dat er een afspraak is dat kinderen in Nederland niet langer van drinkwater afgesloten zullen worden. Dat is winst. Een wettelijke regeling van deze afspraak laat echter op zich wachten. De maatschappelijke organisaties die deze zaak aanhangig hebben gemaakt zijn dus nog niet klaar en zullen druk moeten blijven uitoefenen om te komen tot de gewenste wet- en regelgeving om de rechten van kinderen te beschermen.

⁶⁸ General Comment, no 27, beschikbaar via <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/draft-general-comment-no-27-childrens-rights-access>.

MENSENRECHTENMENS(EN)

In gesprek met Sadhia Rafi

Jasper Krommendijk & Karin de Vries *

Samenvatting | In deze rubriek besteden we, aan de hand van korte interviews, aandacht aan mensen die een belangrijk deel van hun tijd besteden aan de rechten van de mens. We zullen academici en mensen 'uit de praktijk' tegenkomen, rechters en advocaten, ambtenaren en activisten. Wat houdt hen zoal bezig, en wat drijft hen?

DOI | 10.54194/NTM.23188

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

In het kader van dit themanummer over de rol van belangenorganisaties interviewen we deze keer Sadhia Rafi, voorzitter van de Commissie Strategisch Procederen (hierna: CSP of Commissie) van VluchtelingenWerk Nederland (VWN). De Commissie initieert, voert en ondersteunt asieladvocaten in zaken waarvan de uitkomst van belang is voor het bredere asielbeleid. Ze levert onder andere juridische expertise en heeft al de nodige successen geboekt, waaronder recent nog in een prejudiciële procedure waar het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) oordeelde dat de Nederlandse inburgeringswetgeving in strijd is met het Europese asielrecht.¹

Waarom is de Commissie Strategisch Procederen bijna elf jaar geleden opgericht en wat is sindsdien jouw rol geweest in de Commissie?

De CSP is opgericht omdat we merkten dat het asielbeleid in Nederland steeds restrictiever werd. Tegelijkertijd was er nieuwe wetgeving van de Europese Unie geïntroduceerd die bepaalde waarborgen bood aan asielzoekers en vluchtelingen. Ook deze wetgeving werd strikt uitgelegd en geïmplementeerd. Procedures over de juiste uitleg van het Europees recht zouden in onze ogen het tij mogelijk kunnen doen keren.

Het idee ontstond ook door onze ondersteuning van de advocaten bij het *X., Y. en Z.*-arrest.² Dit betreft zaken waarin de Afdeling aan het HvJ EU de vraag voorlegde of het in overeenstemming is met de Kwalificatierichtlijn om discretie te eisen van LHBTI-asielzoekers met als gevolg dat hun asielaanvraag wordt afgewezen terwijl deze groep in hun land van herkomst gegronde

* Prof. mr. dr. J. Krommendijk is hoogleraar Rechten van de Mens, Jean Monnet Chair on the Rule of Law in the national and EU legal orders (EUroLNAT) en directeur van het Onderzoekcentrum voor Staat en Recht (SteR), Radboud Universiteit. Hij is tevens redacteur van dit tijdschrift. Prof. mr. dr. K. de Vries is hoogleraar grondrechten aan de Universiteit Utrecht en tevens redacteur van dit tijdschrift.

1 HvJ EU 4 februari 2025, zaak C-158/23, ECLI:EU:C:2025:52 (*Keren*).

2 HvJ EU 7 november 2013, gevoegde zaken C-199/12 tot en met C-201/12, ECLI:EU:C:2013:720 (*X., Y. en Z.*).

vrees voor vervolging heeft. Kort nadat de Afdeling deze prejudiciële vragen had gesteld heb ik de advocaten benaderd met een aanbod om ze te ondersteunen. Dat was in april 2012. Ze reageerden alle drie positief op het aanbod. Ik heb toen ook een hoogleraar aan de VU en het COC benaderd om samen te werken bij het ondersteunen van de advocaten. De samenwerking met advocaten, wetenschap en ngo's was erg fijn en waardevol, mede vanwege de verschillende perspectieven vanuit deze drie verschillende hoeken.

Naar aanleiding van die positieve ervaring heb ik in september 2013 de CSP opgericht. Dat was kort voordat het arrest in de X., Y. en Z. werd gepubliceerd. Dat arrest kwam begin november 2013. Als gevolg van dit arrest heeft Nederland het beleid moeten aanpassen en mag het discretievereiste niet meer worden tegengeworpen. De ervaringen met X., Y. en Z. hebben geleid tot een gestructureerde samenwerking tussen ngo's, wetenschappers en advocaten en is uniek in Europa. Ik ben sinds de start voorzitter van deze Commissie.

Kun je wat meer vertellen over de werkwijze van de Commissie Strategisch Procederen? Hoe beslissen jullie welke zaken jullie ondersteunen, welke factoren spelen daarbij een rol?

Het begint in de regel altijd met een specifiek probleem waar asielzoekers of vluchtelingen in algemene zin tegenaan lopen. Wij selecteren dus allereerst onderwerpen om procedures over te voeren om zo een specifieke praktijk aan te kaarten. Daarna volgt het opstellen van een juridische analyse en pas daarna zoeken we de geschikte zaken bij dit onderwerp.

De Commissie selecteert de onderwerpen op basis van signalen over misstanden in de Nederlandse praktijk afkomstig van medewerkers van VWN en de asieladvocatuur. We kiezen onderwerpen die een grote groep asielzoekers negatief raken en waarbij we van oordeel zijn dat de misstanden worden veroorzaakt door een onjuiste uitleg en toepassing van het internationaal en Europees recht. Hierbij betrekken we, via de medewerkers van VWN die asielzoekers direct ondersteunen, ook de ervaringen van asielzoekers zelf die aangeven waar zij het meest tegenaanlopen.

Nadat een onderwerp is geselecteerd gaan we aan de slag met het juridische onderzoek ten behoeve van het opstellen van een juridische analyse. In deze analyse zetten we de Nederlandse praktijk af tegen de eisen gesteld in het Europees en internationaal recht. In deze analyse roepen we regelmatig op tot het stellen van prejudiciële vragen en doen wij daartoe ook een voorstel. De analyse wordt ter ondersteuning aangeboden aan advocaten die daarmee de belangen van hun cliënten beter kunnen behartigen. Hiermee wordt ook voorkomen dat belangrijke juridische argumenten blijven liggen.

Op basis van deze analyse stellen we criteria op waaraan een zaak moet voldoen om voor verdere ondersteuning in aanmerking te komen. Deze criteria worden gedeeld met het werkveld met de oproep om geschikte zaken te melden. Reacties die binnenkomen worden getoetst aan de criteria. Vervolgens ondersteunen we de zaken die wij het meest geschikt vinden en die in onze visie de grootste kans van slagen hebben.

Jullie procederen dus in de meeste gevallen niet zelf, maar leveren juridische expertise aan advocaten. Wat zijn de voordelen van die aanpak? Zijn er ook nadelen?

Het voordeel is dat je daarmee onafhankelijk van de procespartijen een eigen lezing van het recht kan geven. Een mogelijk nadeel is dat je afhankelijk bent van de advocaat die de analyse inbrengt om allereerst tijdig geschikte zaken bij ons te melden en daarnaast de analyse goed

toe te lichten tijdens de procedure. Soms nemen we als deskundige deel aan de zitting zoals laatst bij Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond in de zaken waarin prejudiciële vragen zijn gesteld over de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling die deze zomer inwerking is getreden.³ Dit deden we ook al bij de procedure over de interpretatie van artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn, over bescherming in situaties van oorlog waarbij we na het opstellen van de juridische analyse, de procedure bij het Hof hebben gevoerd en na terugwijzing bij de Afdeling ook deelnamen aan de zitting.⁴

Wanneer de prejudiciële vragen zijn gesteld wordt de samenwerking met de advocaat nog intensiever. Wij schrijven het eerste concept van de schriftelijke inbreng en participeren ook in de zitting bij het Hof in Luxemburg. Na terugwijzing zijn we vervolgens nauw betrokken bij het vervolg van de procedure bij de rechtbank en/of bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zowel door het schrijven van stukken als door het standpunt van de CSP toe te lichten op de zitting.

Strategisch procederen heeft de afgelopen tien à vijftien jaar aan belang gewonnen in Nederland. Waardoor komt dat, denk je, en is het een positieve ontwikkeling?

Ik denk dat komt doordat de Staat haar Europees- en nationaalrechtelijke verplichtingen in toenemende mate niet nakomt. De afgelopen jaren hebben laten zien dat een rechterlijke uitspraak de druk op de staat verhoogt om die verplichtingen alsnog na te komen. Dat het noodzakelijk is om naar de rechter te stappen om de staat haar verplichtingen te laten nakomen is uiteraard geen positieve ontwikkeling.

Dat een gang naar de rechter mogelijk is om de nodige verandering teweeg te brengen is echter cruciaal. Ten aanzien van wetgeving en beleid over asielzoekers en vluchtelingen hebben we gezien dat hun rechtspositie op verschillende onderwerpen door tussenkomst van de rechter is versterkt en in overeenstemming is gebracht met de Europeesrechtelijke verplichtingen. Dit is gebeurd ten aanzien van onder andere vrouwelijke vluchtelingen,⁵ politieke vluchtelingen,⁶ opvolgende aanvragen⁷ en toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers.⁸ Bij de eerste drie onderwerpen was dit de Europese rechter en bij de laatste de nationale rechter.

Sinds vorig jaar hebben we een coalitie die het 'strengste asielbeleid' ooit tot stand wil brengen. Nieuwe wetgeving is echter nog niet aangenomen, in februari kwam er zware kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State op de door minister Faber voorgestelde Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel. Merken jullie desondanks al gevolgen van het nieuwe beleid?

We merken het inderdaad ook al in het beleid op andere aspecten dan waar deze voorstellen op zien. Een voorbeeld is het landenbeleid ten aanzien van Syrië en de retoriek eromheen. Er geldt nu vanwege de val van het Al-Assad regime een besluit- en vertrekmoratorium. Dat

3 Rb. Den Haag, zp. Roermond 7 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:136.

4 ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2927; HvJ EU 9 november 2023, zaak C-125/22, ECLI:EU:C:2023:843 (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Notion d'atteintes graves)).

5 HvJ EU (GK) 11 juni 2024, zaak C-646/21, ECLI:EU:C:2024:487 (*K. en L.*), JV 2024/179 m.nt. M.Y.A. Zieck.

6 HvJ EU 21 september 2023, zaak C-151/22, ECLI:EU:C:2023:688 (*S. & A.*), JV 2021/136 m.nt. K.E. Geertsema.

7 HvJ EU 10 juni 2021, zaak C-921/19, ECLI:EU:C:2021:478 (*LH*).

8 ABRvS 29 november 2023, 202303122/1/V6, ECLI:NL:RVS:2023:4341.

betekent dat er geen besluiten genomen kunnen worden op asielverzoeken van Syriërs. Wanneer de maximale beslistermijn is verstreken dan is al jaren de praktijk dat er dan toch positief wordt beslist en een verblijfsvergunning wordt verleend. Juist omdat het vanwege een onzekere situatie in het land van herkomst in combinatie met het absolute karakter van het refolementverbod niet kan worden uitgesloten dat iemand bij terugkeer gevaar loopt. Ten aanzien van Syrië hanteert de minister toch het beleid dat een asielverzoek desondanks bij het verstrijken van de maximale beslistermijn kan worden afgewezen. Via sociale media laat ze dat weten waardoor er veel angst en onzekerheid ontstaat bij Syrische asielzoekers in Nederland.

Verder is het feit dat deze wetsvoorstellen überhaupt het licht hebben gezien zonder een deugdelijke onderbouwing een ontwikkeling die ik niet eerder heb gezien, evenals de reactie van de minister op de vele kritische adviezen en commentaren daarop van onder andere de Raad van State.

Jullie werk is onder meer gericht op het prejudicieel verwezen krijgen van rechtsvragen naar het Hof van Justitie. Kan je uitleggen waarom? Hoe verhoudt deze route zich tot een mogelijke gang naar het EHRM?

Wij hebben een sterke focus op het Unierecht omdat dit zeer specifieke rechten bevat voor asielzoekers en vluchtelingen. De verplichtingen uit het Unierecht worden bovendien op veel terreinen al jaren te restrictief uitgelegd. Daarom zien wij in het gericht procederen over de juiste uitleg van dat recht mogelijkheden om de rechtspositie van deze groep te verbeteren. Daarbij moet het Unierecht uiteraard worden uitgelegd in overeenstemming met het EVRM en internationale verdragen.⁹ Dus de bepalingen uit die verdragen maken ook onderdeel uit van onze analyses. Een voordeel van de prejudiciële procedure is bovendien dat er, wanneer er eenmaal een verwijzing ligt, redelijk snel duidelijkheid kan worden verkregen, gemiddeld na een klein anderhalf jaar.

Een third party intervention (TPI) bij het EHRM behoort daarnaast zeker ook tot de mogelijkheden. We dienen samen met onze partners, Aire Centre, ECRE en International Commission of Jurists ook geregeld third party interventions in. Gemiddeld vier per jaar. Dat is meestal inzake klachten tegen andere Europese landen dan Nederland. Een TPI inzake een klacht tegen Nederland is echter ook mogelijk. Eind maart hebben we een TPI ingediend over de detentie van kinderen in de zaak A.B.A. t. Nederland. Dit is een apart onderdeel van het programma strategisch procederen van VWN. Deze procedures voeren wij dus los van de CSP. Ook met de CSP zouden we een TPI kunnen opstellen bij een klacht tegen Nederland, bijvoorbeeld als we vinden dat rechten die onder EVRM zijn gewaarborgd in het geding zijn. Dat hebben we in de beginjaren ook geprobeerd. In twee van die zaken werd nadat ons verzoek voor het mogen indienen van een TPI was gehonoreerd alsnog een verblijfsvergunning verleend. Deze zaken zagen op de geloofwaardigheidsbeoordeling en op het toetsingskader voor opvolgende aanvragen. Het nadeel van een procedure bij het EHRM is dat het, vanaf het moment dat de TPI is ingediend, nog jaren kan duren voordat het Hof arrest wijst.

⁹ Zie o.m. artikel 52, derde lid, Handvest van de Grondrechten van de EU en artikel 6, derde lid, VEU.

In oktober 2024 was jij nog bij een pleitzitting van het Hof van Justitie in de zaak Zimir.¹⁰ Hoe ervaar jij de prejudiciële procedure bij het Hof van Justitie?

Ik vind het een fijne procedure waarin de vraag wat de juiste uitleg is van het recht voorop staat. De schriftelijke inbreng en de zitting zijn hier dan ook geheel aan gewijd. Tegelijkertijd houdt het Hof oog voor de gevolgen voor de concrete toepassing van een bepaalde interpretatie. Mijn ervaring is dat de rechters en de advocaten-generaal zich zeer goed voorbereiden op de zitting, hetgeen mooie inhoudelijke discussies oplevert, waarbij het Hof dus ook vragen stelt over de implicaties van een bepaalde interpretatie. Het Hof neemt goed de tijd om tot een uitspraak te komen en geeft partijen voldoende gelegenheid om hun visies toe te lichten. In geen van de zittingen waar wij tot nu toe bij betrokken zijn geweest heb ik het gevoel gehad dat er een bepaald aspect onbesproken is gebleven. Dat geeft ook het gevoel dat de zaak grondig worden beoordeeld.

In 2026 wordt het EU-Asiel- en Migratiepact van kracht. Wat zijn de belangrijkste veranderingen die dat met zich mee zal brengen voor het Nederlandse asielbeleid?

Er gaat best veel veranderen. De belangrijkste wijziging betreft de verplichting tot het toepassen van een grensprocedure en een versnelde procedure. In beide procedures is het mogelijk dat asielzoekers gedetineerd worden en de vrees is dan ook dat detentie veel vaker zal worden toegepast. Verder zal rechtsbijstand in de bestuurlijke fase verdwijnen. Dat betekent dat een asielzoeker pas bij het instellen van beroep na de afwijzing van een asielverzoek een advocaat toegewezen zal krijgen. Dit zal grote gevolgen hebben voor de kwaliteit van de procedure.

Door het Pact zal het EU-asielbeleid strenger worden. Hoe verwacht je dat het Hof van Justitie zich zal opstellen ten opzichte van de nieuwe regels uit het Pact? En verwacht je dat jullie vaker een beroep zullen doen op het EHRM?

Het Hof heeft het secundair Unierecht tot op heden stevast uitgelegd in overeenstemming met het Handvest van de Grondrechten van de EU en internationale mensenrechtenverdragen. Ik verwacht dat het Hof dat zal blijven doen. Het recente CV-arrest geeft daar ook aanleiding toe.¹¹ In dit arrest, over het 'veilig derde landen'-concept dat is aangescherpt in de Procedureverordening, overwoog het Hof dat het prerogatief is van de Uniewetgever om een hernieuwde belangenafweging te maken en tot een andere keuze te komen, maar dat daarbij wel de vereisten die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag en het Handvest in acht moeten worden genomen. Ik verwacht inderdaad daarnaast ook dat we vaker een beroep zullen doen op het EHRM en andere toezichthoudende organen zoals de VN-comités. Supranationale organen verwijzen geregeld naar elkaars oordelen in specifieke zaken. Door een beroep te doen op verschillende instanties zullen zij hopelijk gezamenlijk aandacht blijven houden voor de kwetsbare positie van asielzoekers en vluchtelingen en zo hun mensenrechten blijven beschermen.

¹⁰HvJ EU 8 mei 2025, zaak C-662/23, ECLI:EU:C:2025:326 (*Zimir*).

¹¹ HvJ EU 4 oktober 2024, zaak C-406/22, ECLI:EU:C:2024:841 (*Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*).

In februari dreigde minister Faber abrupt om een deel van de subsidie aan VluchtelingenWerk stop te zetten. Hoe zie jij de toekomst als het gaat om de positie van belangenorganisaties in Nederland, en van VluchtelingenWerk in het bijzonder?

Die positie staat onder enorme druk. Het kabinet ziet ngo's vooral als last en heeft weinig oog voor de maatschappelijke meerwaarde van belangenorganisaties. Het besluit van minister Faber ten aanzien van de subsidie van VWN voor de juridische begeleiding was inderdaad een abrupt besluit en voldeed niet aan de eisen die de Awb daaraan stelt. Dat was ook de reden waarom we bezwaar hebben aangetekend en een voorlopige voorziening hebben aangevraagd. Gelukkig is die voorziening toegewezen.¹² Deze visie van het kabinet zal echter op den duur waarschijnlijk toch leiden tot minder subsidies vanuit de Rijksoverheid voor belangenbehartigingsorganisaties waaronder VWN. Dit heeft gevolgen voor kwetsbare vluchtelingen en de andere bij de asielprocedure betrokken organisaties, waaronder IND en de rechtspraak. Ook zij zullen aanzienlijke nadelen ondervinden als de subsidie van VWN daadwerkelijk naar beneden gaat. Wij zullen als belangenorganisaties dan ook nog meer dan voorheen onze krachten moeten bundelen om onze rol als belangenbehartiger waar te maken.

Het kabinet wil tevens onderzoeken of en hoe nadere vereisten gesteld moeten worden aan de representativiteit van belangenorganisaties met een ideëel doel die op grond van art. 3:305a van het Burgerlijk Wetboek zich tot de rechter kunnen richten. Hoe kijk jij aan tegen deze ontwikkeling? In hoeverre raakt dit ook het werk en de juridische beroepsmogelijkheden voor VluchtelingenWerk?

Ik vind het zorgelijk dat het kabinet deze eisen mogelijk wil aanscherpen. De ontvankelijkheidseisen zijn al vrij fors en met de WAMCA is al een representativiteitsvereiste geïntroduceerd dat in de praktijk soms ook al strikt wordt toegepast. Een aanscherping van het representativiteitsvereiste zoals dat nu geopperd wordt in de motie Stoffers¹³ dreigt de mogelijkheden voor belangenorganisaties om ideële procedures te voeren significant te beperken, terwijl dit kabinet steeds vaker de randen van het recht opzoekt in weerwil van adviesorganen en andere deskundigen. Het blijft cruciaal voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat dat belangenorganisaties procedures kunnen voeren om op te komen voor onder meer de belangen van kwetsbare mensen in onze samenleving. De vereisten van de WAMCA hebben nog niet geleid tot het niet-ontvankelijk verklaren van een vordering van VWN, maar wij hebben tot op heden ook slechts incidenteel civiele procedures gevoerd, het meest recent over de situatie in de opvang.¹⁴ Het is afwachten wat de precieze plannen van het kabinet zullen worden om te kunnen beoordelen in welke mate de voorstellen de mogelijkheden van VWN voor het voeren van dit soort procedures zullen raken.

Wat beschouw je als het grootste succes van de Commissie Strategisch Procederen, en wat valt daaruit te leren voor toekomstige zaken?

12 Rb. Amsterdam 14 februari 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:919.

13 Kamerstukken II 2022/23, 36169, nr. 37.

14 hof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

Alle zaken die we hebben gevoerd zijn mij op de een of andere manier dierbaar. Als ik er een succes uit zou moeten lichten dan is dat het arrest over vrouwelijke vluchtelingen, het *K. en L.*-arrest.¹⁵

De asielaanvragen van vrouwelijke vluchtelingen die aangaven niet te willen leven in een land van herkomst waar de rechten van vrouwen worden ingeperkt werden decennialang afgewezen omdat werd gesteld dat zij geen aanspraak maakten op bescherming op grond van het Vluchtelingenverdrag. Dit vooral omdat zij zich bij terugkeer zouden kunnen conformeren aan de daar heersende normen. Het gaat om vrouwen die beperkt worden in hun toegang tot onderwijs en de arbeidsmarkt en niet in vrijheid mogen beslissen over wie hun huwelijkspartner wordt of over hoe zij zich kleden. We zijn ook reeds in 2014 begonnen met het juridisch onderzoek hiernaar. In 2018 oordeelde de Afdeling voor het eerst dat deze vrouwen in aanmerking konden komen voor een vluchtelingenstatus.¹⁶ Dat was een enorme stap voorwaarts. De Afdeling erkende deze vrouwen echter niet als 'specifieke sociale groep', een van de beschermingsgronden genoemd in het Vluchtelingenverdrag, en stelde hoge eisen aan deze vrouwen om in aanmerking te kunnen komen voor bescherming onder twee van de andere vervolgingsgronden, te weten politieke overtuiging en religieuze overtuiging. We hebben dit onderwerp dan ook niet laten rusten en hebben een juridische analyse opgesteld om rechtbanken te overtuigen prejudiciële vragen te stellen aan het Hof in Luxemburg, om duidelijkheid te verkrijgen of deze vrouwen zijn aan te merken als een specifieke sociale groep. Zittingsplaats Den Bosch verwees de zaken van de zussen K. en L. op 22 oktober 2021 naar het Hof.¹⁷ Op 11 juni 2024 heeft het Hof arrest gewezen en geoordeeld dat deze groep vrouwen in aanmerking zou moeten kunnen komen voor vluchtelingenbescherming omdat zij kunnen behoren tot een specifieke sociale groep. Het heeft 10 jaar geduurd, maar uiteindelijk heeft het Hof geoordeeld dat onze lezing van het recht juist is. Als gevolg hiervan kunnen vrouwen niet meer terug worden gestuurd naar leefomstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid.

Wat maakt jouw werk voor jou de moeite waard?

Ik vind het enorm eervol om te werken aan het verdedigen van de rechten van asielzoekers en vluchtelingen. Mensen die alles wat hun dierbaar is achter moesten laten. Het is mooi om dat in samenwerking met anderen te kunnen doen. Ons werk heeft een tastbare impact op hele groepen mensen met een kwetsbare positie in onze samenleving.

15 HvJ EU (GK) 11 juni 2024, zaak C-646/21, ECLI:EU:C:2024:487 (*K. en L.*).

16 ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3735.

17 Rb. Den Haag, zp. 's-Hertogenbosch 22 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11524.

MENSENRECHTEN-ACTUALITEITEN.NL

Januari – maart 2025

Jolanda Andela, Charlotte Baarda, Azar Eskandari, Hannah Jans, Krista Janssen, Samantha van Heerwaarden-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 (onder het vermelde nummer).

DOI | 10.54195/NTM.23189

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

Juridische erkenning voor meerouderschap?

Recentelijk kopte de NOS dat er steeds meer behoefte is aan informatie voor lesbische, homoseksuele, biseksuele, transgender en intersekse personen met een kinderwens.¹ De stichting 'Meer dan Gewenst'² helpt hen bij deze vragen en organiseert informatiedagen over allerlei vormen van ouderschap, waaronder meerouderschap. Meerouderschap is intentioneel co-ouderschap tussen meer dan twee ouders, bijvoorbeeld een alleenstaande vrouw en een mannenstel, maar kan ook niet-intentioneel co-ouderschap zijn zoals bij samengestelde gezinnen na of door scheiding.

Juridisch gezien levert dit de nodige problemen op. Volgens de wet kunnen maximaal twee mensen juridisch ouder zijn, maar bij meerouderschap zijn er meer dan twee mensen betrokken bij de opvoeding. Dit leidt tot verschillende problemen: zo zijn de niet-juridische ouders bijvoorbeeld niet beslissingsbevoegd in het ziekenhuis, kunnen zij niet vrij reizen met het kind en geen (nieuw) identiteitsbewijs aanvragen voor het kind.

■ 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. van Heerwaarden-Smidt, en mr. P. van der Vegt zijn beleidsadviseurs bij het College voor de Rechten van de Mens.

1 'Steeds meer vragen van lhbt'ers met kinderwens, 'enorme behoefte'', NOS, 3 februari 2025, beschikbaar via <https://nos.nl/artikel/2554425-steeds-meer-vragen-van-lhbt-ers-met-kinderwens-enorme-behoefte?>.

2 Nederlandse stichting voor regenboogouderschap | Meer dan Gewenst, beschikbaar via <https://www.meerdan-gewenst.nl/over-meerdangewenst/>.

Negen jaar geleden publiceerde de Staatscommissie Herijking ouderschap een rapport na twee jaar onderzoek.³ De conclusie van het rapport was dat de wet gelijkgetrokken moest worden met de realiteit, namelijk dat er kinderen zijn met meer dan twee ouders. Inmiddels zijn er verschillende initiatieven geweest en weer nieuwe onderzoeken gedaan.⁴ Zo is nu duidelijk dat er tussen de 1700 en 9200 intentionele meeroudergezinnen zijn, waarvan een groot deel een wettelijke regeling ook zou willen gebruiken. Bij niet-intentioneel meerouderschap bestaat deze behoefte minder. Tot op heden is deze regeling er niet gekomen en bovendien heeft het kabinet begin maart 2025 aangekondigd dat er geen wettelijke regeling voor meerouderschap komt, gelet op de kosten die dat met zich meebrengt.⁵

De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) concludeerde in zijn onderzoek naar meerouderschap dat het openstellen van de keuze voor meerouderschap en -gezag voor intentioneel meeroudergezinnen in het belang van kinderen is.⁶ Maar vooralsnog blijft de maatschappelijke realiteit vooruitlopen op de juridische werkelijkheid.

Een verbod op conversiehandelingen

Conversiehandelingen hebben tot doel de seksuele gerichtheid of genderidentiteit van mensen te veranderen tot de heersende norm. In de volksmond ook wel genaamd: homogenezingstherapie. Sinds 2022 ligt een wetsvoorstel⁷ op de plank om dergelijke handelingen te verbieden. In februari 2025 werd dit wetsvoorstel behandeld in de Tweede Kamer.⁸

Door het wetsvoorstel zouden drie typen gedragingen strafbaar worden. Er komt een verbod op het beroepsmatig of in organisatieverband uitvoeren van handelingen die strekken tot het veranderen of onderdrukken van de seksuele gerichtheid en genderidentiteit van een minderjarige, dan wel meerderjarige, door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht (1). Daarnaast bevat het wetsvoorstel een verbod op het aanbieden van deze handelin-

3 Staatscommissie Herijking Ouderschap, *Kind en ouders in de 21e eeuw*, Den Haag 2016, beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/07/kind-en-ouders-in-de-21e-eeuw>.

4 WODC, *Onderzoek naar doelgroepen voor meerouderschap en meerpersoonsgezag*, maart 2025 en Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Rapport focusgroepen Waarden en wensen bij een wetswijziging meerouderschap en gezag*, 4 oktober 2024, beschikbaar via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2024D36847&did=2024D36847>.

5 Struycken, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, Kamerbrief over onderzoeksresultaten meerouderschap en meerpersoonsgezag, 10 maart 2025, beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2025/03/10/tk-onderzoeksresultaten-meerouderschap-en-meerpersoonsgezag?>.

6 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Advies Het belang van het kind in meeroudergezinnen*, 1 oktober 2024, beschikbaar via <https://www.rsj.nl/documenten/rapporten/2024/10/01/advies-het-belang-van-het-kind-in-meeroudergezinnen>.

7 Paulusma, Becker, Westerveld, Van Nispen en Kostic, *Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met het strafbaar stellen van handelingen gericht op het veranderen of onderdrukken van de seksuele gerichtheid, genderidentiteit of genderexpressie (Wet strafbaarstelling conversiehandelingen)*, 5 augustus 2022, 36178, beschikbaar via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail/36178?>.

8 Paulusma, Becker, Westerveld, Van Nispen en Kostic, *Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met het strafbaar stellen van handelingen gericht op het veranderen of onderdrukken van de seksuele gerichtheid, genderidentiteit of genderexpressie (Wet strafbaarstelling conversiehandelingen)*, 19 februari 2025, 36178, 1^e TK, beschikbaar via https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2024A05448.

gen, onderscheid daarin wordt gemaakt door het rechtstreeks aanbieden (2) en het openlijk aanbieden (3).

In Nederland betreffen conversiehandelingen met name religieuze interventies.⁹ Ook de melders van conversiehandelingen hebben veelal een religieuze achtergrond (50 procent tot 93 procent). Dergelijke interventies bestaan bijvoorbeeld uit gebedssessies of een reeks van gesprekken met een specifiek persoon om iemand te 'genezen' van diens 'ziekte'. Dit soort praktijken blijken uit onderzoek zeer schadelijk te zijn.¹⁰ Zo is er veel mentale schade, met soms zelfdoding tot gevolg, maar er bestaat ook een correlatie tussen conversiehandelingen en sociaaleconomische schade. Uit onderzoek blijkt dat slachtoffers naderhand in een slechtere sociaaleconomische positie verkeren, wat in deze betekent dat zij een lager inkomen en een lager opleidingsniveau hebben.

Conversiehandelingen hebben bovendien een discriminatoir karakter en zijn in strijd met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Verschillende mensenrechtencomités hebben lidstaten opgeroepen om conversiehandelingen strafbaar te stellen.¹¹ Nederland heeft daarin een goede stap gezet door het wetgevingsvoorstel in de Tweede Kamer te behandelen dit jaar. Echter, in de Kamer waren toch nog enige zorgen over het wetsvoorstel, dat het om symboolpolitiek zou gaan (BBB) en dat homogenisering niet duidelijk genoeg gedefinieerd zou zijn (NSC).¹² Het debat wordt later voortgezet.

Geheim onderzoek van de gemeenten als inbreuk op de grondrechten van moskeeën

Onlangs heeft de rechtbank Den Haag zich uitgesproken in een zaak tussen de gemeente Delft en moskee Al-Ansaar.¹³ Bij de uitspraak oordeelde de rechtbank dat de gemeente onrechtmatig heeft gehandeld ten opzichte van de moskee, doordat zij zonder wettelijke grondslag onderzoek had laten uitvoeren naar de moskee.

De achtergrond hiervan is dat verschillende Nederlandse gemeentes, waaronder de gemeente Delft, jaren geleden een geheim onderzoek hebben laten uitvoeren naar de moskeeën in hun stad. Hiervoor schakelden zij een particulier onderzoeksbureau, Nuance door Training en Advies (hierna: NTA), in met geld van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV). Vanaf 2014 heeft de NCTV aangedrongen op een lokale aanpak van radicalisering, extremisme en uitreizen.

9 Bureau Beke en Ateno, *Voor de verandering. Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van de seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland*, mei 2020, p. 36, beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/10/een-exploratief-onderzoek-naar-pogingen-tot-het-veranderen-van-de-seksuele-gerichtheid-en-genderidentiteit-in-nederland>.

10 Independent Expert on Protection against Violence and Discrimination based on Sexual Orientation and Gender Identity, *Practices of so-called 'conversion therapy'*, 1 mei 2020, A/HRC/44/53, beschikbaar via <https://undocs.org/A/HRC/44/53>.

11 O.a. Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Concluding observations on the combined third to fifth periodic reports of Malaysia*, 9 maart 2018, CEDAW/C/MYS/3-5, paragraaf 48.

12 *Verslag van het debat over het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met het strafbaar stellen van handelingen gericht op het veranderen of onderdrukken van de seksuele gerichtheid, genderidentiteit of genderexpressie (Wet strafbaarstelling conversiehandelingen)*, 19 februari 2025, 2025D07218, beschikbaar via <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D07218>.

13 Rb. Den Haag, 12 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:1526.

De NTA-onderzoekers verzamelden gedetailleerde informatie over moskeeën, waaronder de persoonlijke gegevens over moskeegangers, zonder dat de moskeeën hiervan op de hoogte waren. In 2021 onthulde NRC het onderzoek.¹⁴ Naar aanleiding hiervan heeft moskee Al-Ansaar een inzageverzoek ingediend om toegang te krijgen tot het NTA-rapport. Dit verzoek is meerdere malen door de gemeente Delft geweigerd.

De rechtbank oordeelde dat het onderzoek inbreuk maakt op de door artikel 8 EVRM beschermde rechten van de moskee. Gemeentes hebben namelijk geen wettelijke bevoegdheid voor het uitvoeren van dergelijk onderzoek. De bevelsbevoegdheid in artikel 172 Gw waarop de gemeente Delft het onderzoek heeft gebaseerd is met name bedoeld voor het handhaven van orde en rust in geval van samenscholing, oploophjes of acties op openbare plaatsen. Daarvan was hier geen sprake. Ook zegt de rechtbank dat artikel 172 Gw te ruim en te algemeen geformuleerd is om een grondslag te kunnen bieden voor het doen van geheim onderzoek. Daarbij is van belang dat de moskee geen mogelijkheid tot wederhoor is geboden, waardoor mogelijke onjuiste informatie in het rapport niet betwist kan worden. Als gevolg van deze uitspraak moet de gemeente, binnen de door rechtbank bepaalde termijn, het rapport aan de moskee verstrekken.

Het vonnis is zeer belangrijk en kan mogelijk ook relevant zijn voor andere gemeenten en moskeeën, aangezien het nu duidelijk is dat gemeenten dit onderzoek in het verleden nooit hadden mogen uitvoeren en het in de toekomst dus ook niet toegestaan zal zijn.

Het Nederlandse inburgeringsstelsel: integratie op straffe van een boete

In Nederland stelt de Wet Inburgering 2013 dat asielstatushouders verantwoordelijk zijn voor hun eigen inburgering. Ze kunnen voor de bijbehorende kosten van een inburgeringscursus een lening afsluiten bij de overheid, tot maximaal 10.000 euro. Als ze binnen een bepaalde termijn het inburgeringsexamen behalen, hoeven ze de lening niet terug te betalen. Indien ze het examen niet behalen, moeten ze in principe de lening volledig terugbetalen. In een zaak over een Eritrese vluchteling, die zowel zijn lening aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) als een boete van € 500 volledig moest terugbetalen, stelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof).¹⁵

Het Hof oordeelde dat een verplichting om deel te nemen aan en te slagen voor het inburgeringsexamen gerechtvaardigd is. Echter, wanneer iemand niet slaagt voor het examen, mag er alleen in zeer uitzonderlijke gevallen een boete worden opgelegd, bijvoorbeeld wanneer er een blijvend gebrek is om te integreren. Het Hof benadrukte dat er altijd rekening gehouden moet worden met de persoonlijke omstandigheden van de desbetreffende persoon. Het terugbetalen van de lening en het opleggen van de boete kunnen een belemmering vormen voor de integratie van asielstatushouders. Het Hof oordeelde dat het Europees recht zich verzet tegen de Nederlandse regels die verplichten tot het terugbetalen van een lening en het opleggen van hoge boetes in dit soort gevallen.

14 'Undercover naar de moskee: geheim onderzoek naar islamitische organisatie', NRC, 15 oktober 2021, beschikbaar via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/15/undercover-naar-de-moskee-hoe-gemeenten-al-jaren-een-bedrijf-inhuren-om-heimelijk-islamitische-organisaties-te-onderzoeken-a4061964>.

15 ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:975.

Onder de nieuwe Wet inburgering 2021 hoeven asielstatushouders inmiddels niet meer zelf de kosten van inburgeringscursussen te betalen en hoeven ze dus ook geen lening meer af te sluiten. De verplichting om in te burgeren blijft echter bestaan en boetes kunnen nog steeds opgelegd worden. De uitspraak van het Hof heeft dus zowel invloed op de oude als de nieuwe wetgeving.

De vraag die rijst is welke invloed de uitspraak van het Hof zal hebben op de huidige situatie: zal het boetestelsel van DUO worden aangepast? Zullen statushouders die al een boete hebben betaald of een lening hebben terugbetaald, recht hebben op een teruggave van het geld? En welke gevolgen heeft deze uitspraak voor de inburgering van de gezinsleden van asielstatushouders?

Drieluik recht op een eerlijk proces

In drie recente gerechtelijke uitspraken speelde artikel 6 EVRM een hoofdrol. Dit artikel garandeert het recht op een eerlijk proces, waaronder toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter (lid 1). In strafzaken gelden aanvullende waarborgen, zoals het wijzen op verhoorbijstand (lid 2 en 3). Het EHRM heeft bepaald dat bij de vraag of het recht op een eerlijk proces geschon- den is, moet worden gekeken naar de procedure in zijn geheel. Dit betekent dat niet-naleving van één bepaald aspect van artikel 6 EVRM dus nog niet zonder meer een schending oplevert.¹⁶

Gehoorbijstand in het bestuursrecht: ECLI:NL:RVS:2024:5293

Allereerst een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹⁷ Aan een werkgever was een bestuursrechtelijke boete opgelegd wegens, kort gezegd, tewerkstelling van Oekraïense vreemdelingen zonder vergunning. Toen arbeidsinspecteurs onderzoek verrichten bij deze werkgever, lieten zij na om voorafgaand aan het gehoor te vermelden dat de werkgever een recht had op bijstand. De werkgever beriep zich in de daaropvolgende procedure op zijn recht op een eerlijk proces: nu hij niet op het recht op bijstand was gewezen moest zijn verklaring worden uitgesloten. Artikel 6 EVRM geeft het recht om hierop gewezen te worden als sprake is van een *criminal charge*;¹⁸ dat slaat in de eerste plaats op strafvervolgning, maar in bestendige jurisprudentie is bepaald dat dit begrip een ruimer toepassingsbereik heeft en hieronder ook een bestuursrechtelijke boete onder valt.¹⁹ De Afdeling oordeelt dat deze *criminal charge* is aangevangen toen aan werkgever een boetekennisgeving was uitgereikt. Vanaf dat moment kwam hem dus een beroep toe op de rechten van artikel 6 lid 2 en 3 EVRM, waaronder het recht op gehoorbijstand. Het gehoor vond echter daarvóór plaats. Tóch is de Afdeling van oordeel dat de cautie al eerder had moeten worden gegeven en daarmee dus ook een mededeling van het recht op gehoorbijstand. Dat dit niet gedaan is, levert een vormverzuim op.

16 Zie bijv. EHRM 23 oktober 1996, 17748/91 (*Ankerl/Zwitserland*).

17 ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5293.

18 Zie HR 6 september 2024, ECLI:NL:HR:2024:1132.

19 EHRM 21 februari 1984, 8544/79 (*Öztürk/Duitsland*), paragraaf 46-56.

De vraag is vervolgens, wat de consequentie van dit vormverzuim is. Voor de beantwoording van die vraag kijkt de Afdeling naar concrete omstandigheden waaronder de verklaring tot stand is gekomen: de werkgever was al langer op de hoogte van het onderzoek en had zelf contact opgenomen en aangekondigd te willen verklaren. Ook heeft hij de mogelijkheid gehad om bijstand in te roepen voorafgaand aan en tijdens het gehoor, en tijdens de gerechtelijke procedures. Verder is er geen ongeoorloofde druk uitgeoefend en is de werkgever niet bijzonder kwetsbaar. Alles afwegende oordeelt de Afdeling dat het proces in zijn geheel eerlijk is verlopen en wordt er geen consequentie verbonden aan het vormverzuim.

Onrechtmatig verkregen bewijs in het belastingrecht: ECLI:NL:HR:2025:154

Een tweede recente uitspraak waarin artikel 6 EVRM een rol van betekenis speelde, betrof een belastingzaak. Kort gezegd, was tijdens een strafrechtelijk onderzoek een akte in beslag genomen in een woning, waarvan later bleek dat dit bewijs onrechtmatig verkregen was. Wat nu te doen met deze akte in een separate belastingrechtelijke procedure, waarin de belanghebbende opkwam tegen een beschikking van de inspecteur?

Het Hof was van oordeel dat het enkele feit dat bewijs strafrechtelijk onrechtmatig verkregen is, niet zonder meer tot bewijsuitsluiting hoeft te leiden in een belastingzaak.²⁰ Het belastingrecht en het strafrecht kennen namelijk allebei een ander bewijsstelsel. Het gebruik van een bewijsmiddel door de inspecteur in een belastingzaak is alleen dan niet toegestaan, wanneer dit is verkregen op een wijze die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.

In cassatie blijft het oordeel van het Hof in stand, onder verwijzing naar eerdere jurisprudentie.²¹ De Hoge Raad overweegt, dat

‘(...) bij de toepasselijkheid van het zozeer-indruistcriterium niet van belang is of het gaat om bewijsmiddelen waarvan de inspecteur zonder wettelijke belemmering kennis had kunnen nemen. Dat betekent dat in alle gevallen waarin de inspecteur gebruik wil maken van bewijsmiddelen die jegens de belanghebbende op strafrechtelijk onrechtmatige wijze zijn verkregen, het gebruik daarvan slechts dan niet is toegestaan indien (i) artikel 6 EVRM daartoe dwingt, of (ii) die bewijsmiddelen zijn verkregen op een wijze die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.’

Het Hof hoefde kortom de akte niet van het bewijs uit te sluiten.

Wraking in tuchtzaken: ECLI:NL:HR:2025:87

De derde uitspraak met artikel 6 EVRM in de hoofdrol had zijn oorsprong in een geslaagde wraking van een lid van het Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg. Het betrokken lid zat samen met de beklaagde radioloog in een kleine werkgroep, waarin artsen samen

²⁰ Hof Den Bosch 9 november 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:3875.

²¹ HR 31 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:154.

tuchtrechtelijke uitspraken bespreken. Dit was voor de klager voldoende reden om te twijfelen aan de objectiviteit van het lid. De wrakingskamer van het Tuchtcollege stelde de klager in het gelijk. Dit gaf het Parket bij de Hoge Raad aanleiding om een vordering in te dienen tot cassatie in belang der wet.²² Advocaat-Generaal Valk vroeg de Hoge Raad de uitspraak te vernietigen, omdat de wrakingskamer een te beperkte uitleg had gegeven van artikel 6 EVRM. Dat artikel geeft recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Ook de schijn van partijdigheid is voldoende om op dat recht inbreuk te kunnen maken. Uitgangspunt is wel, dat een rechter uit hoofde van zijn aanstelling wordt vermoed onpartijdig te zijn; de bewijslast voor het tegendeel rust dus op de wrakende partij. Ook heeft het EHRM geoordeeld dat klachten over vooringenomenheid het rechtssysteem niet mogen lamleggen. Advocaat-Generaal Valk vraagt aandacht voor het belang van institutioneel vertrouwen en de effecten van de lijn zoals waarvoor de wrakingskamer van het Tuchtcollege had gekozen voor met name kleinere jurisdicties.²³ Het is in dit spanningsveld dat de Hoge Raad diende te oordelen. De Hoge Raad wees de vordering van de Advocaat-Generaal af.²⁴ Belangrijkste overweging is daarbij dat aan wrakingskamers een ruime marge moet toekomen om op grond van alle relevante feiten te beoordelen of een wrakingsverzoek gegrond is of niet. Het Tuchtcollege had de juiste maatstaf toegepast en een eigen oordeel gegeven over de feiten; de uitspraak blijft dus in stand.²⁵

Uit deze drie uitspraken blijken maar weer eens de vele gezichten van artikel 6 EVRM. De meer principiële vraag welke eisen moeten worden gesteld aan een eerlijk proces en wat het gevolg moet zijn van procedurele gebreken laat zich niet eenduidig beantwoorden, maar verschilt per rechtsgebied en per zaak. Dit onderstreept het grote belang van artikel 6 in de volle breedte van de Nederlandse rechtspleging.

College voor de Rechten van de Mens: advertentiealgoritme van Facebook leidt tot discriminatie op grond van geslacht

In juni 2023 dienden Stichting Bureau Clara Wichmann (hierna: het Bureau) en Global Witness een verzoek in bij het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) wegens discriminatie door sociale netwerkdienst Facebook.²⁶ Verzoekers stelden dat verweerders verboden onderscheid maken op grond van geslacht en leeftijd bij het tonen van advertenties voor vacatures aan gebruikers van Facebook in Nederland. Het College zet in het oordeel uitgebreid uiteen waarom het bevoegd is om over de zaak te oordelen en richt zich op twee partijen; het Bureau, dat niet-ontvankelijk is voor het beroep op de grond leeftijd, en Meta Ierland.²⁷

22 Vordering tot cassatie in het belang der wet Advocaat Generaal mr. W.L. Valk, 30 augustus 2024, ECLI:NL:PHR:2024:858.

23 Zie bijv. EHRM 9 januari 2018, 63246/10 (*Nicholas/Cyprus*), paragraaf 63.

24 HR 17 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:87.

25 Overigens: ook als de vordering was toegewezen had dit de wraking niet teruggedraaid. Een cassatie in belang der wet dient immers enkel de rechtseenheid en rechtsontwikkeling, en heeft geen rechtsgevolgen voor de betrokken procespartijen (artikel 78 lid 7 Wet op de rechterlijke organisatie).

26 Gericht tegen Meta Inc., Meta Ierland en Facebook Nederland. Zie College voor de Rechten van de Mens, 18 februari 2025, *oordeel* 2025-17.

27 Zie over de ontvankelijkheid artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wet College voor de rechten van de mens.

Het Bureau slaagt er naar het oordeel van het College in om een vermoeden van onderscheid op grond van geslacht te vestigen door te verwijzen naar onderzoek van Global Witness. Dit onderzoek toont aan dat genderneutraal opgestelde advertentieteksten alsnog voornamelijk aan mannelijke of vrouwelijke Facebookgebruikers worden getoond. Daarbij worden vacatures voor banen die historisch gezien aan een bepaald geslacht worden gerelateerd aanzienlijk vaker aan Facebookgebruikers van dat geslacht getoond.

Meta Ireland brengt hier tegenin dat het gebruik maakt van een algoritmisch gestuurd advertentiesysteem, dat bestaat uit veilingen en *machine learning* modellen. Wie de winnaar van een advertentieveiling wordt, is gebaseerd op het adverteerdersbod, het geschatte actiepercentage en de advertentiekwaliteit. Het datapunt geslacht is één van de talrijke variabelen waarmee het algoritme rekening kan houden om te bepalen welke advertentie aan welke gebruiker getoond wordt. Of het algoritme dit datapunt meeneemt, bepaalt het algoritme zelf.

Het College oordeelt dat verweerder daarmee het vermoeden van direct onderscheid weerlegt, maar het vermoeden van indirect onderscheid niet. Het College kan niet met zekerheid vaststellen dat er een causaal verband is tussen de getalsmatige resultaten uit het onderzoek, en de stereotyperende werking van het algoritme. Daar staat tegenover dat het College geen inzicht heeft in de precieze werking van dat algoritme. Hoewel het College het begrijpelijk acht dat Meta Ireland daar geen inzicht in geeft, dient dit risico voor haar rekening te komen.

Meta Ireland kan het onderscheid niet rechtvaardigen. Hoewel het doel – de beste service voor adverteerders en gebruikers – legitiem is en het gebruikte middel passend is, is dit naar het oordeel van het College niet noodzakelijk. Van Meta Ireland mag verwacht worden dat zij de werking van het algoritme monitort en onderzoek doet naar de vraag in hoeverre stereotypering optreedt. Als nodig, moet Meta Ireland maatregelen treffen. Het College heeft niet kunnen vaststellen dat Meta Ireland op dit vlak de benodigde actie onderneemt. Daarom is sprake van verboden onderscheid.

Discriminatie door algoritmes is moeilijk aan te pakken, onder meer doordat gebruikers vaak niet weten waarop het algoritme selecteert. Dat de weg van indirect onderscheid in combinatie met algemene data²⁸ kan lonen, blijkt uit een groeiend aantal zaken bij het College, waaronder dit oordeel.²⁹

Twee oordelen over het weigeren van een assistentiehond: wanneer slaagt een beroep op de veiligheid – en gezondheidsexceptie?

Het komt nog regelmatig voor dat assistentiehonden worden geweigerd, zoals ook blijkt uit de oordelen van het College. In veel van deze oordelen doet verweerder een beroep op de veiligheids- en gezondheidsexceptie die is neergelegd in artikel 3, eerste lid, onder a, Wet gelijke behandeling handicap of chronische ziekte (hierna: Wgbh/cz). De assistentiehond mag dan

28 Zie over het gebruik van algemene betrouwbare gegevens in individuele zaken: HvJ EU 3 oktober 2019, zaak 274/18 (*Schuch-Ghannadan*), overweging 45 e.v.

29 Zie verder: College voor de Rechten van de Mens, *Oordeel* 2023-82, 1 augustus 2023, College voor de Rechten van de Mens, *Oordeel* 2022-146, 7 december 2022, en de zaken tegen de Dienst Toeslagen over de Kinderopvangtoeslag bij het College.

bijvoorbeeld niet naar binnen in verband met hygiëne, of allergieën van anderen. Twee recente oordelen laten zien dat een beroep op deze uitzondering niet zonder meer slaagt.

In oordeel 2024-103 wil verzoeker een hotelkamer reserveren.³⁰ Het hotel geeft vervolgens aan dat een verblijf met assistentiehond in verband met de hygiëne en allergieën niet mogelijk is. In het andere oordeel wil verzoeker haar assistentiehond meenemen naar een astmacentrum waar zij voor een behandeling naartoe gaat.³¹ Het astmacentrum weigert dit, omdat andere patiënten astma hebben en zeer gevoelig zijn voor honden.

Een beroep op de veiligheids- en gezondheidsexceptie stelt hoge eisen aan de motivering daarvan. Er moet sprake zijn van een reëel gevaar voor de veiligheid en gezondheid.³² Daarnaast moet verweerder onderzoeken of het gevaar kan worden weggenomen door het doen van een doeltreffende aanpassing.³³

Het beroep van het hotel op de veiligheids- en gezondheidsexceptie slaagt niet, aldus het College. Er is geen onderzoek gedaan door het hotel naar het gezondheidsrisico, waardoor ook niet geconcludeerd kan worden dat sprake is van een gezondheidsrisico. Daarnaast had het hotel extra maatregelen kunnen nemen, zoals het grondig schoonmaken van de hotelkamer na het bezoek van verzoeker. Verder benadrukt het College ook dat een assistentiehond een hulpmiddel is en niet gelijkgesteld kan worden aan een huisdier.³⁴

In het andere oordeel slaagt het beroep van het astmacentrum op de veiligheids- en gezondheidsexceptie wel. Het astmacentrum heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat er een reëel gezondheidsrisico is voor andere patiënten wanneer zij worden blootgesteld aan hondenallergenen. Ook is aangetoond dat er geen maatregelen mogelijk zijn die de blootstelling van andere patiënten aan hondenallergenen kunnen voorkomen. Het astmacentrum onderbouwt dit aan de hand van onderzoek naar de verspreiding van hondenallergenen.³⁵

Voordat een beroep op de veiligheids- en gezondheidsexceptie kan slagen dient goed onderbouwd te worden waarom er een risico bestaat. Het weigeren van een assistentiehond zonder dat onderzoek is gedaan naar de risico's is niet toegestaan. Daarnaast is belangrijk dat wordt onderzocht of er doeltreffende aanpassingen mogelijk zijn die het risico kunnen wegnemen.

Winst te behalen bij 'genderneutraler' formuleren van wet- en regelgeving

Deze winst blijkt uit een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (hierna: WODC).³⁶ In het onderzoek, uitgevoerd door de HAN University of Applied Sciences komt naar voren dat er nog regelmatig termen in wet- en regelgeving staan die slaan op mannen. Dat terwijl nieuwe wetgeving in principe genderneutraal moet zijn. Het vervangen van genderspecifieke termen zou in de cultuur verankerde stereotyperingen over mannen en vrouwen tegengaan, en uiteindelijk leiden tot meer gendergelijkheid. De onderzoekers zeggen verder

30 College voor de Rechten van de Mens, *Oordeel 2024-103*, 16 december 2024.

31 College voor de Rechten van de Mens, *Oordeel 2024-104*, 17 december 2024.

32 College voor de Rechten van de Mens, *Oordeel 2024-103*, 16 december 2024, r.o. 6.5.

33 College voor de Rechten van de Mens, *Oordeel 2024-104*, 17 december 2024, r.o. 6.8.

34 College voor de Rechten van de Mens, *Oordeel 2024-103*, 16 december 2024, r.o. 6.5.

35 College voor de Rechten van de Mens, *Oordeel 2024-104*, 17 december 2024, r.o. 6.7-6.8.

36 HAN University of Applied Sciences in opdracht van WODC, *Genderneutrale formulering van wetgeving*, November 2024.

dat de juridische risico's van het wijzigen van de voorgelegde (mogelijk) genderspecifieke persoonsaanduidingen voor de betekenis van de wet, in het algemeen laag wordt geschat.

Het onderzoek van de WODC past in een bredere maatschappelijke ontwikkeling. De wens te komen tot meer gelijkheid door genderneutrale termen speelt zowel in Nederland als in het buitenland. Zo heeft de Hoge Raad in een uitspraak van 30 maart 2007 een verzoek afgewezen tot het geheel achterwege laten van een genderaanduiding, vanwege het algemeen belang bij handhaving van wettelijke regelingen die uitgaan van bestaande genderaanduidingen en de regelingen in andere staten die zijn aangesloten bij de Raad van Europa, tegenover het individuele belang.³⁷ Wel wees de Hoge Raad er toen al op dat individuele belangen meer gewicht kunnen krijgen als er sprake is van een trend die neigt naar juridische erkenning van een neutrale genderidentiteit. In 2018 heeft de rechtbank Limburg voor het eerst die trend naar juridische erkenning van een neutrale genderaanduiding waarneembaar geacht.³⁸

Mensenrechtelijke aanpak onmisbaar in strijd tegen klimaatverandering, forse en snelle maatregelen nodig om klimaatdoelen weer binnen bereik te brengen

Dat zegt het College in het laatste deel van de jaarlijkse rapportage 2023 over klimaatverandering en mensenrechten.³⁹ Daarin constateert het College dat de Nederlandse overheid op dit moment tekortschiet bij de aanpak van klimaatverandering, en dat ambitieuzer klimaatbeleid noodzakelijk is om de mensenrechten van inwoners in Europees en Caribisch Nederland te verzekeren. Ook zijn er forse en snelle verminderingen van uitstoot nodig om bescherming te bieden tegen gevaarlijke klimaatverandering.

Het mensenrechtelijk kader rondom het recht op een schone, gezonde en duurzame leefomgeving baseert het College onder andere op artikel 8 EVRM en de uitspraak *KlimaSeniorinnen* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.⁴⁰ Deze mensenrechtenbenadering van klimaatbeleid vergt dat de Nederlandse regering nagaat of zijn mitigatiebeleid daadwerkelijk gericht is op het voorkomen van gevaarlijke klimaatverandering en het bevorderen van een veilig klimaat door inzet op de hoogst mogelijke klimaatambitie. Een streven naar het 'minimale doen' past hier niet bij, zo stelt het College. Er is dus werk aan de winkel.

Het College doet in deze rapportage ook een aantal aanbevelingen aan de Nederlandse overheid, gericht op het op korte termijn vergroten van de Nederlandse inzet op mitigatie van klimaatverandering om leven, gezondheid, welzijn en kwaliteit van leven van huidige en toekomstige generaties zeker te stellen. Tenslotte roept het College de Nederlandse overheid ook op om een mensenrechtenbenadering op het Nederlandse klimaatbeleid te ontwikkelen en deze toe te passen.

37 HR 30 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ5686.

38 Rb. Limburg 28 mei 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:493.

39 College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten in Nederland 2023 – realisatie van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu in Nederland. Deel 2: Klimaatverandering en mensenrechten. Nederlands mitigatiebeleid in het licht van artikel 8 EVRM*, december 2024.

40 EHRM (GK) 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein Klimaseniorinnen Schweiz e. a. Zwitserland*).

Nieuw toetsingskader tegen discriminatie door risicoprofilering

Instanties die risicoprofilering gebruiken moeten meer doen om discriminatie op grond van ras en nationaliteit te voorkomen. Met die boodschap publiceert het College een nieuw Toetsingskader risicoprofilering.⁴¹ Overheidsinstanties, zoals de Belastingdienst en DUO, maar ook private bedrijven, zoals banken zijn de laatste decennia steeds meer gebruik gaan maken van risicoprofilering. Risicoprofilering geeft echter grote risico's op discriminatie. Het nieuwe Toetsingskader helpt instanties om deze discriminatie te voorkomen.

Het College ziet dat discriminatie door risicoprofilering soms duidelijke vormen heeft. Huidskleur of etnische achtergrond bij selectie voor algemene controles als criteria gebruiken is verboden. Maar ook op het oog neutrale risicocriteria kunnen discrimineren. Het nieuwe toetsingskader helpt instanties om discriminatie in alle vormen te voorkomen. Zo bevat het toetsingskader beoordelingsnormen om te controleren of risicoprofielen rechtmatig zijn, en voorzorgsmaatregelen die instanties kunnen inzetten om discriminatie te voorkomen.

De laatste jaren hebben zich verschillende gevallen voorgedaan waarin risicoprofilering leidde tot discriminatie. In 2023 heeft het gerechtshof Den Haag de Koninklijke Marechaussee (KMar) verboden om 'ras' mee te wegen bij het mobiele vreemdelingtoezicht.⁴² De DUO heeft bij controles op de uitwonendenbeurs onevenredig veel studenten met een migratieachtergrond gecontroleerd. En in 2024 stelde het College vast dat een twee klanten heeft gediscrimineerd door betalingen te blokkeren en controleren vanwege niet-Nederlands klinkende naam.⁴³

Kritiek van adviesorganen op wetsvoorstellen hervorming arbeidsmarkt

In een ongevraagde rapportage trekt het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna ATR) fel van leer tegen de ondermaatse kwaliteit van wetsvoorstellen waarmee het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna SZW) in wil grijpen op de arbeidsmarkt.⁴⁴ Uit de ATR-rapportage komt duidelijk naar voren dat de kwaliteit van voorgenomen regelgeving van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is afgenomen. Te vaak ligt er een te beperkte probleemanalyse als basis, en is het nut en noodzaak van de voorgestelde wetgeving niet goed genoeg onderbouwd. Er is sprake van een stapeling van wetgeving, aldus het ATR, waardoor de wetgeving niet meer effectief is.

Al eerder sprak de Raad van State zich kritisch uit over een aantal wetsvoorstellen van het ministerie van SZW.⁴⁵ In een toelichting stelt de Raad van State dat er fundamentele en bredere problemen op de arbeidsmarkt zijn, en dat er bijzondere aandacht nodig is voor de tweedeling in het beschermingsniveau tussen categorieën werkenden en voor de structurele personeelstekor-

41 College voor de Rechten van de Mens, *Toetsingskader risicoprofilering. Integrale versie* – 2025, januari 2025.

42 Hof Den Haag 14 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:173.

43 College voor de Rechten van de Mens, *oordeel 2024-62*, 25 juli 2024; College voor de Rechten van de Mens, *oordeel 2024-63*, 25 juli 2024.

44 Adviescollege toetsing regeldruk, *regeldruk SZW-domein. Stand van zaken, analyse en aanbevelingen*, 22 januari 2025.

45 Raad van State, *fundamentele aanpak ontbreekt bij wetsvoorstellen om de arbeidsmarkt te hervormen*, 11 november 2024.

ten. De wetsvoorstellen, in het bijzonder het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers⁴⁶ en het wetsvoorstel Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en Rechtsvermoeden,⁴⁷ schieten tekort omdat ze de arbeidsmarkt niet fundamenteel hervormen. Zo wordt het vaste contract niet aangepast en ontbreken samenhangende hervormingen op aanverwante terreinen als de sociale zekerheid en de fiscaliteit.

Dat terwijl er fundamentele problemen op de arbeidsmarkt spelen die vragen om actie, zodat het recht op arbeid verwezenlijkt kan worden. Bijvoorbeeld door het versterken van de positie van oproep- en uitzendkrachten.

Onveiligheid binnen de muren van vrouwengevangnissen

De unieke en vaak over het hoofd geziene behoeften van vrouwen in detentie vereisen een benadering die verder gaat dan het huidige detentiesysteem, waarbij bijzondere aandacht moet worden besteed aan het waarborgen van hun beschermde rechten op lichamelijke en geestelijke integriteit.

In vrouwengevangnissen zijn echter seksueel grensoverschrijdend gedrag en sociale onveiligheid structurele problemen. Dit blijkt uit recent onderzoek dat de Universiteit Leiden in opdracht van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) heeft uitgevoerd.⁴⁸ De aanleiding voor het onderzoek waren meldingen van seksueel misbruik in de vrouwengevangenis in Nieuwersluis in 2022. Het onderzoek biedt meer inzicht in de sociale veiligheid binnen drie vrouwengevangnissen: penitentiaire inrichting (hierna: PI)

Uit het onderzoek blijkt dat er sprake is van niet-integer gedrag in de vorm van pestgedrag, discriminatie en seksueel grensoverschrijdend gedrag. Gedetineerde vrouwen durven misstanden niet te melden uit angst voor represailles, omdat ze afhankelijk zijn van medewerkers voor hun dagelijkse behoeften. Daarnaast ervaren daders van bepaalde delicten en vrouwen van kleur buitensluiting en discriminatie.

De onderzoekers benadrukken dat het bevorderen van sociale veiligheid een cultuurverandering binnen de gevangenis vereist. Dit kan gerealiseerd worden door meer aandacht te besteden aan macht, seksualiteit en discriminatie. Hiervoor doen zij de volgende aanbevelingen: het aanbieden van meer trainingen voor medewerkers, het aangaan van gesprekken over onderwerpen die als ongemakkelijk kunnen worden ervaren, en betere bescherming voor gedetineerde personen.

46 Voorstel van wet houdende wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en de Wet financiering sociale verzekeringen teneinde aan flexibele arbeidskrachten meer zekerheden te verschaffen over werk en inkomen (Wet meer zekerheid flexwerkers).

47 Voorstel van wet houdende wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het verduidelijken van wanneer sprake is van werken in dienst van een ander in de zin van artikel 610 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en het invoeren van een rechtsvermoeden (Wetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden).

48 E. van Ginneken, & Y. Abbing, *Afstand, nabijheid en sociale veiligheid. Een onderzoek in penitentiaire inrichtingen van vrouwen*. Instituut voor Strafrecht en Criminologie, Universiteit Leiden, februari 2025.

Als gevolg hiervan zal de DJI maatregelen nemen om de huidige situatie te verbeteren,⁴⁹ zoals het gebruik van bodyscans voor veiligheidscontroles zodat vrouwen zich niet hoeven uit te kleden, en het invoeren van een anoniem systeem voor het melden van misstanden.

49 NOS Nieuws, "Onderzoek: seksueel wangedrag is structureel probleem in vrouwengevangenissen", *NOS.nl*, 5 februari 2025, beschikbaar via [https://nos.nl/artikel/2554644-onderzoek-seksueel-wangedrag-is-structureel-probleem-in-vrouwengevangenissen.​;contentReference\[oaicite:2\]\(index=2\)](https://nos.nl/artikel/2554644-onderzoek-seksueel-wangedrag-is-structureel-probleem-in-vrouwengevangenissen.​;contentReference[oaicite:2](index=2))

CHRONIQUES STRASBOURGEOISES

Januari – maart 2025

Lucas Dikkers & 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.23190

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

Introductie

10 december 2024 was de jaarlijkse internationale mensenrechtendag. Alain Berset, de secretaris-generaal van de Raad van Europa, stond stil bij de uitdagingen waar Europa en de rest van de wereld voor staan. ‘Intimidating the media, squeezing civil society and shutting down legal and legitimate protest are choices, and they are wrong both morally and legally’, zei hij in een toespraak.¹ Hij trok een directe lijn tussen dergelijke onderdrukking in Rusland en de oorlog met Oekraïne. Wij lichten u in deze kroniek onder andere weer in over de actie die de Raad van Europa heeft genomen met betrekking tot de oorlog. Michael O’Flaherty, die vorig jaar aantrad als Mensenrechtencommissaris bij de Raad van Europa, sprak ook op de mensenrechtendag, en deed onder meer een oproep om de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in praktijk te brengen. Meer in het bijzonder stond hij stil bij de oorlog tussen Rusland en Oekraïne – die inmiddels drie jaar duurt – en de enorme mensenrechtelijke gevolgen daarvan, de situatie aan de grenzen van de lidstaten van de Raad van Europa en de toenemende druk op het maatschappelijk middenveld in Europa.²

Een vrolijker nieuwtje is dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) dit jaar 75 wordt. Het EVRM werd op 4 november 1950 aangenomen en opengesteld voor ondertekening. Bij deze mijlpaal werd al kort stilgestaan in Straatsburg, maar naar verwachting wordt dat in november, als het echt zover is, uitgebreider gevierd.³ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft dit jaar bovendien de Dresden Peace Prize gewonnen.⁴ Marko Bošnjak, president van het EHRM, nam de prijs in ontvangst en stond in een dankwoord

■ Mr. L.P Dikkers is junior docent en promovendus bij de Radboud Universiteit. Mr. A. Yayla is docent publiekrecht bij de Hogeschool Leiden.

1 Raad van Europa, ‘Let this Human Rights Day be the turning point we need’, beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/let-this-human-rights-day-be-the-turning-point-we-need>.

2 Raad van Europa, ‘Let this Human Rights Day be the turning point we need’, beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/on-human-rights-day-the-commissioner-calls-for-action-to-realise-the-universal-declaration-s-vision>.

3 Raad van Europa, ‘75 years of the European Convention on Human Rights’. Beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/75-years-of-the-european-convention-on-human-rights>.

4 Raad van Europa, ‘ECHR awarded Dresden Peace Prize for 2025’, beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/echr-awarded-dresden-peace-prize-for-2025>.

stil bij het EVRM en het EHRM als vredesproject in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog. De principes waarop het EVRM is gebaseerd kunnen volgens Bošnjak in het huidige tijdsgewricht – met toenemende democratische erosie, populisme en autoritarisme – alleen verdedigd worden als staten, het maatschappelijk middenveld en individuen zich daarvoor inzetten. Het Hof kan het volgens Bošnjak niet alleen. Bij het aannemen van de prijs deed Bošnjak dan ook een oproep om voor mensenrechten op te blijven komen.⁵ In de rest van deze kroniek lichten we u zoals gewoonlijk in over hoe de Raad van Europa zich hiervoor heeft ingezet.

Drie jaar oorlog in Oekraïne

Op 24 februari 2025 was het drie jaar geleden dat Rusland Oekraïne binnenviel. Om dit te herdenken organiseerde de Raad van Europa die dag een ceremonie. Ook kwam het Comité van Ministers samen voor een buitengewone bijeenkomst, en was er in de nacht van 24 op 25 februari een Oekraïense vlag te zien op het *Palais de l'Europe*, het belangrijkste gebouw van de Raad van Europa.⁶ Verder heeft de secretaris-generaal een rapport uitgebracht met een overzicht van de initiatieven die de Raad van Europa in de afgelopen drie jaar heeft genomen om Oekraïne te ondersteunen. De secretaris-generaal stond bij de aankondiging van het rapport opnieuw stil bij de verschrikkingen van de Russische agressie: 'Elke dag dat de Russische invasie van Oekraïne voortduurt, gaan er levens verloren, wordt de toekomst van kinderen ontnomen, vindt er vernietiging plaats, en worden de fundamentele beginselen van internationaal recht en de op regels gebaseerde wereldorde aangevallen.' We volstaan hier met een verwijzing naar het rapport zelf – in de kronieken van de afgelopen drie jaar zijn tal van deze initiatieven uitgebreid besproken.⁷

We bespreken wel graag enkele ontwikkelingen van recente datum. Marc Cools, de president van het Congres voor lokale en regionale overheden, stond ook stil bij het feit dat de oorlog tussen Rusland en Oekraïne inmiddels drie jaar duurt. Cools riep Europese steden en regionale overheden op om hulp aan Oekraïne te blijven bieden. Ook benadrukte Cools het belang van militaire ondersteuning; een rechtvaardige en langdurige vrede is volgens hem niet mogelijk als Oekraïne zichzelf niet kan verdedigen.⁸ Cools heeft verder de politieke vervolging van volksvertegenwoordigers van lokale overheden veroordeeld. Zo wordt Alexei Gorinov, voormalig lid van de gemeenteraad van Moskou, vastgehouden op verdenking van het rechtvaardigen

5 Raad van Europa, 'Award ceremony for Dresden International Peace Prize – acceptance speech – Speech by Marko Bošnjak', beschikbaar via <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/speech-20250216-bosnjak-peace-prize-dresden-eng>.

6 Raad van Europa, 'Council of Europe to mark third anniversary of start of Russia's war of aggression against Ukraine', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-to-mark-third-anniversary-of-start-of-russia-s-war-of-aggression-against-ukraine>.

7 Raad van Europa, 'Three Years of Russia's War of Aggression – Council of Europe action in support of Ukraine', februari 2025, beschikbaar via <https://rm.coe.int/three-years-of-russia-s-war-of-aggression-council-of-europe-action-in-s/1680b462f3>.

8 Raad van Europa, 'Three years of Russia's full-scale aggression against Ukraine: Statement by Congress President', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/three-years-of-russia-s-full-scale-aggression-against-ukraine-statement-by-congress-president-1>.

van terrorisme.⁹ Daarnaast is Yevhen Matvieiev, burgemeester van Dniprorudne (een dorp dat tijdelijk door Rusland bezet is geweest) in Russische gevangenschap overleden. Cools maakte een eerbetoon ten aanzien van Matvieiev's moed en vastberadenheid. Ook worden Oleksandr Babych, Ihor Kolykhaiev en Anatolii Siryi – allen burgemeester van Oekraïense gemeentes – nog steeds onrechtmatig door Rusland vastgehouden.¹⁰ Cools verklaarde zich solidair met de critici van de oorlog tussen Rusland en Oekraïne die onrechtmatig vastgehouden of vervolgd worden, en riep op om druk uit te blijven uitoefenen ten aanzien van de Russische autoriteiten om hiermee te stoppen.¹¹

Het register van schade voor Oekraïne (ook wel afgekort tot RD4U), bedoeld om schade in Oekraïne door de Russische invasie vast te leggen, heeft haar eerste besluiten genomen. De besluiten betreffen 832 claims voor beschadigde of vernietigde woonhuizen. Aan de besluiten gingen een proces vooraf om te controleren of de claims kloppen. Markiyan Kliuchkovskyi, uitvoerend directeur van het register, is zeer verheugd met deze stap en geeft te kennen dat dit een moment van doorslaggevend belang is en een juridisch precedent zet voor het aanspreken van de degenen die verantwoordelijk zijn voor dergelijke vernietiging.¹²

Er is vanuit de Raad van Europa ook aandacht voor de situatie van kinderen en jongeren in Oekraïne. Hoe Oekraïense jongeren gesteund kunnen worden in uitdagingen tijdens en na de oorlog is een vraag die centraal stond bij een door de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa (PACE) georganiseerd evenement.¹³ Daarnaast heeft de secretaris-generaal Thórdís Kolbrún Reykþjard Gylfadóttir als speciaal gezant voor de situatie van kinderen in Oekraïne aangesteld. Gylfadóttir benadrukt de gezamenlijke plicht om de kinderen die geraakt zijn door de Russische invasie te helpen. Gylfadóttir's taak is onder andere om het bewustzijn van de situatie van Oekraïense kinderen in de oorlog te vergroten en om internationale samenwerking ten behoeve van kinderen te versterken. Verder werkt de speciaal gezant nauw samen met het RD4U en de *Consultation Group on the Children of Ukraine* (CGU).¹⁴

Naast het nieuws over de oorlog tussen Oekraïne en Rusland, is er het volgende te melden over de democratie in Oekraïne. Met de hulp van het Congres van lokale en regionale overheden is daar nieuwe regelgeving aangenomen die inspraak van burgers bij besluitvorming in hun gemeenschap beoogt te vergroten. De regelgeving betreft onder meer de betrokkenheid van jongeren bij lokale besluitvormingsprocessen, procedures met betrekking tot het houden van

9 Raad van Europa, 'Congress President condemns continued persecution of local elected representatives in Russia', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/congress-president-condemns-continued-persecution-of-local-elected-representatives-in-russia>.

10 Raad van Europa, 'Death of Ukrainian Mayor in Russian prison: Statement by the Congress President', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/death-of-ukrainian-mayor-in-russian-prison-statement-by-the-congress-president-1>.

11 Raad van Europa, 'Congress President condemns continued persecution of local elected representatives in Russia', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/congress-president-condemns-continued-persecution-of-local-elected-representatives-in-russia>.

12 Raad van Europa, 'The Register of Damage for Ukraine Adopts the First Decisions on the Recording of Claims and Finalises the Adoption of Claim Forms', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-register-of-damage-for-ukraine-adopts-the-first-decisions-on-the-recording-of-claims-and-finalises-the-adoption-of-claim-forms>.

13 Raad van Europa, 'Youth, Ukraine, Europe: Coming of Age during War', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/youth-ukraine-europe-coming-of-age-during-war>.

14 Raad van Europa, 'Special Envoy of Council of Europe Secretary General on the situation of children of Ukraine appointed', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/special-envoy-of-the-secretary-general-of-the-council-of-europe-on-the-situation-of-children-of-ukraine-appointed>.

openbare hoorzittingen, openbare consultaties, en rapportageprocedures voor burgemeesters en raadsleden. De secretaris-generaal van het Congres van lokale en regionale overheden, Mathieu Mori, is verheugd met de ontwikkeling en geeft aan dat zij klaarstaan om Oekraïne te ondersteunen bij het verder nastreven van hun democratische ambities.¹⁵

Vrouwenrechten hoog op de agenda

Sinds het aannemen van de laatste documenten over het bestrijden van huiselijk geweld (2009)¹⁶ en gendergerelateerd geweld tegen vrouwen in de politiek (2020),¹⁷ is er volgens de woordvoester van het Congres voor Gendergelijkheid, Nazia Rehman, weinig vooruitgang geboekt. Ze roept autoriteiten op alle niveaus op om deze kwesties hoog op de politieke agenda te blijven plaatsen. Rehman benadrukt tevens de cruciale rol die lokale en regionale autoriteiten spelen op dit gebied. Deze overheden zouden vrouwen moeten beschermen tegen geweld, bewustwordingscampagnes moeten ontwikkelen en betrouwbare ondersteuning moeten bieden aan vrouwelijke slachtoffers van geweld. Het Congres zelf is voornemens dit jaar nieuwe activiteiten op dit gebied te starten. Dit zal gebeuren met behulp van de normen van het Istanbulverdrag,¹⁸ door in te spelen op de bevindingen van de Groep van Deskundigen over Acties tegen Geweld tegen Vrouwen en Huiselijk Geweld (GREVIO), en door de aanbevelingen van het Comité van de partijen bij het Istanbulverdrag en beleidsmaatregelen van lokale en regionale overheden te implementeren.¹⁹

Verder blijkt dat veel Europese landen verkrachting nog steeds niet in overeenstemming met de richtlijnen van het Istanbulverdrag definiëren. Volgens het Istanbulverdrag wordt verkrachting gedefinieerd als de afwezigheid van vrijwillig gegeven toestemming voor seksuele gemeenschap, in tegenstelling tot traditionele, op dwang gebaseerde definities van verkrachting. Nederland definieert verkrachting sinds medio 2024 als een seksuele daad die plaatsvindt zonder instemming van een van de betrokken partijen.²⁰ Finland, Denemarken, België en Spanje hebben recentelijk de juridische definitie van verkrachting aangepast om aan het Istanbulverdrag te voldoen. Volgens de secretaris-generaal zouden alle Europese landen de juridische definitie van verkrachting volgens dit verdrag moeten aannemen. Het beschermen van vrouwen en meisjes tegen geweld is immers een verplichting die het hele jaar door geldt.²¹

15 Raad van Europa, 'Congress welcomes new law on local democracy in Ukraine', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/congress-welcomes-a-new-law-on-local-democracy-in-ukraine-1>.

16 Resolutie 16/54/2009 van de Parlementaire vergadering van het Europees Parlement. *Femicides. Parliamentary Assembly EU Doc RES/1654/2009*.

17 Europese Commissie, 'A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025.' COM (2020) 152.

18 Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Istanbul 11 mei 2011. 11.V.2011, ETS no. 210.

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

20 Zie artikel 242 van het Wetboek van Strafrecht.

21 Raad van Europa, 'Governments can do more to stop violence against women by using the Istanbul Convention's definition of rape', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/governments-can-do-more-to-stop-violence-against-women-by-using-the-istanbul-convention-s-definition-of-rape>.

In lijn met de hierboven besproken kwesties, richtte een recente conferentie, georganiseerd door het Parlementaire Platform voor de rechten van LHBTI-mensen en de Sexual Orientation Gender Identity & Expression, Sex Characteristics-unit (SOGIESC) van de Raad van Europa, zich op de onzichtbaarheid van LBQ-vrouwen en de uitdagingen die zij ervaren door lesbofobie. Het evenement maakte deel uit van de campagne '16 dagen van activisme tegen gendergerelateerd geweld' en werd bijgewoond door parlementariërs, experts en activisten.²² Dit is een jaarlijkse internationale campagne die begint op 25 november, de Internationale dag voor de uitbanning van geweld tegen vrouwen, en duurt tot 10 december, de internationale dag van de mensenrechten.

Kinderrechten

Voor het einde van 2024 hebben UNICEF en de Raad van Europa hun gezamenlijke inzet voor het beschermen en bevorderen van kinderrechten in Europa herbevestigd door een vernieuwd partnerschap in Genève. Het partnerschap richt zich op het voorkomen van geweld tegen kinderen, inclusief online geweld. UNICEF en de Raad van Europa hebben de intentie om regeringen in de regio te ondersteunen, zodat deze kindvriendelijke gerechtigheid kunnen waarborgen en beschermen, en om kinderen in staat te stellen om digitale technologieën te gebruiken. In dit kader zijn UNICEF en de Raad van Europa van plan de ondertekening, ratificatie en uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa ter bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik te bevorderen en ondersteunen.²³ Daarnaast willen zij de regelmatige uitwisseling van informatie waarborgen over activiteiten op het gebied van kindvriendelijke gerechtigheid en alternatieve zorg. Ook willen zij staten ondersteunen bij het beschermen en versterken van kinderen in het gebruik van technologieën.

Verder willen ze kansen identificeren om de bijdrage van UNICEF aan het werk van gremia van de Raad van Europa, zoals het Comité van Ministers en het Comité van de Partijen bij het Verdrag ter bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Lanzarote Comité), te vergemakkelijken. Bovendien willen zij de samenwerking stroomlijnen tussen de UNICEF-landkantoren en de kantoren van de Raad van Europa om strategische en incidentele gezamenlijke inspanningen in kinderrechts-gerelateerde projecten te bevorderen.²⁴

Ook sport en kinderen kregen aandacht. Zo werd er in december 2024 in Straatsburg een seminar georganiseerd in samenwerking met het Luxemburgse voorzitterschap van het Comité van Ministers over trauma's die tijdens sport zijn opgelopen en veilige sportpraktijken voor kinderen. Verschillende professionals waren aanwezig bij het evenement, dat plaatsvond tijdens de jaarlijkse internationale expertbijeenkomst 'Veilig Sport'. Het doel van het evenement was om beter inzicht te krijgen in de aard van trauma's die tijdens de sportuitoefening kunnen ontstaan, met als doel genezing en herstelomgevingen te bevorderen, in plaats van praktijken

22 Raad van Europa, 'Addressing violence and discrimination against LBQ women in Europe', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/addressing-violence-and-discrimination-against-lbq-women-in-europe>.

23 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik. Lanzarote 25 oktober 2007. Trb. 2008, 58, CETS no. 201.

24 Raad van Europa, 'Council of Europe and UNICEF renew partnership to strengthen protection of children's rights in Europe', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-and-unicef-renew-partnership-to-strengthen-protection-of-children-s-rights-in-europe>.

die onbedoeld kunnen leiden tot hertraumatisering. Het seminar benadrukte de noodzaak van een trauma-geïnformeerde benadering in beleidsvorming, de training van relevante belanghebbenden, de betrokkenheid van personen met ervaring van misbruik en meer.²⁵

Tijdens een conferentie in Rome werd een nieuw project gelanceerd: 'Het bevorderen van de mentale gezondheid van kinderen en jongeren door de risico's van online gokken en games aan te pakken'. Op de conferentie waren experts op het gebied van gezondheid, psychologie en openbaar beleid aanwezig, samen met overheidsvertegenwoordigers. Ze kwamen bijeen om strategieën te verkennen die verslaving onder jongeren en de bijbehorende risico's voor de mentale gezondheid kunnen verminderen. Belangrijke inzichten uit de conferentie waren onder andere dat ouders opgeleid moeten worden om de risico's van online gaming en gokken te herkennen en aan te pakken. Daarnaast werd benadrukt dat er meer gedaan moet worden om het probleem beter te begrijpen en gerichte oplossingen te vinden.²⁶

Digitale technologie en mensenrechten

Aangezien digitale technologie continu in ontwikkeling blijft, worden ook binnen de Raad van Europa telkens weer nieuwe tools ontwikkeld, zoals de HUDERIA-methodologie. HUDERIA is een tool die door de Raad van Europa is ontwikkeld om risicobeoordelingen uit te voeren voor kunstmatige-intelligentiesystemen, met name om mensenrechten, democratie en de rechtsstaat te beschermen en te bevorderen. De tool helpt zowel publieke als private partijen om de risico's en impact van AI op deze fundamentele waarden te identificeren en aan te pakken gedurende de levenscyclus van AI-systemen. Aan de hand van deze tool kunnen zowel publieke als private partijen een risicobeperkingsplan opstellen om schadelijke effecten van AI-systemen te minimaliseren. De tool maakt in dat kader regelmatige herbeoordelingen mogelijk om ervoor te zorgen dat AI-systemen veilig en ethisch blijven functioneren. We zijn benieuwd welke ontwikkelingen deze methodologie teweeg zal brengen.²⁷

Wat ook interessant is, is dat het werk van de Raad van Europa op het gebied van AI van 15 tot 19 december 2024 werd gepresenteerd op het UN Internet Governance Forum (IGF) in Riyad, waar de aanpak van de risico's van het gebruik van AI-systemen voor mensenrechten, democratie en de rechtsstaat centraal stond. Op dit forum was er ook een sessie over de noodzaak van internationaal overleg over definities in privacy- en gegevensbescherming, waarbij het gegevensbeschermingsverdrag van de Raad van Europa werd besproken.²⁸ Dit verdrag beschermt niet alleen persoonlijke gegevens, maar bevordert ook de vrije stroom van gegevens wereldwijd. Tot slot werd er aandacht besteed aan de instrumenten en praktijken die de Raad

25 Raad van Europa, 'Experts in safe sport highlight trauma-informed approaches to child safeguarding', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/experts-in-safe-sport-highlight-trauma-informed-approaches-to-child-safeguarding>.

26 Raad van Europa, 'New project launched to address online gaming and gambling risks among youth', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/new-project-launched-to-address-online-gaming-and-gambling-risks-among-youth>.

27 Raad van Europa, 'Huderia new tool to assess the impact of ai systems on human rights', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/huderia-new-tool-to-assess-the-impact-of-ai-systems-on-human-rights>.

28 Verdrag van de Raad van Europa tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens. Straatsburg 28 januari 1981, ETS No. 108.

van Europa inzet om mensenrechten online te beschermen, met focus op gendergelijkheid, haatzaaien, seksueel geweld tegen kinderen en discriminatie van minderheden.²⁹ Uiteraard lichten we u in volgende edities in over eventuele ontwikkelingen op basis van deze bijeenkomst.

O'Flaherty, de mensenrechtencommissaris bij de Raad van Europa, besteedt ook aandacht aan de gevolgen van digitale technologie voor de bescherming van mensenrechten. De commissaris vindt dat digitale platforms zoals Meta zich niet mogen verschuilen voor de effecten van hun activiteiten op mensenrechten. Als ze dat doen, creëren ze ruimte voor desinformatie en schade aan de democratie. Het is juist belangrijk om de verspreiding van schadelijke uitspraken en desinformatie in te dammen. Zulke uitspraken en informatie kunnen leiden tot polariserende berichten, waardoor de risico's voor de democratie groter worden. Dit zei hij naar aanleiding van de maatregelen die Meta heeft genomen om zijn fact-checkingbeleid aan te passen. Volgens O'Flaherty blijft het belangrijk om onwaarheden te bestrijden en de verspreiding van haatzaaiende en/of gewelddadige boodschappen te voorkomen. De commissaris riep lidstaten op om hun inspanningen te vergroten en leiderschap te tonen bij het handhaven van deze normen. Dit houdt onder andere in dat internetintermediairs de systematische risico's van desinformatie en ongecontroleerde uitlatingen moeten verminderen, door transparantie te eisen in contentmoderatiepraktijken, inclusief het gebruik van algoritmes. Tegelijkertijd moeten staatsmaatregelen geworteld blijven in internationale mensenrechtennormen om te voorkomen dat legitieme uitingen worden verstikt. Transparantie en verantwoording zijn immers het tegengif tegen zowel desinformatie als grensoverschrijdende uitingen.³⁰

Verder werd op 28 januari 2025 in Brussel een conferentie georganiseerd door de Data Protection Conferences (CPDP) en de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming, met als doel het huidige en toekomstige landschap van gegevensbescherming te verkennen. Tijdens de conferentie bespraken de deelnemers de uitdagingen en kansen die zich voordoen op het snijvlak van opkomende technologieën en privacyrisico's, evenals de balans tussen innovatie en regelgevende kaders. De conferentie bood tevens de gelegenheid om de noodzaak van de bescherming van persoonsgegevens te bespreken in de context van nieuwe technologische ontwikkelingen op het gebied van kunstmatige intelligentie en neurowetenschappen.³¹

De plaatsvervangend secretaris-generaal van de Raad van Europa, Bjørn Berge, woonde de vierde Algemene Vergadering van de Digital Cooperation Organization (DCO) bij in Amman, Jordanië. Tijdens deze vergadering benadrukte hij dat digitale innovatie en ontwikkeling altijd de mens centraal moeten stellen. Hij riep zowel staten als internationale partners op om 'AI en digitale technologieën veilig, verantwoordelijk, inclusief en innovatief te maken' en merkte op dat 'de technologische revolutie van vandaag een ethische revolutie is voor iedereen.' Deze boodschap herhaalde hij tijdens een rondetafelgesprek over de samenwerking tussen de EU en de DCO.

29 Raad van Europa, 'Council of Europe at the Internet Governance Forum: the AI Convention in focus', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-at-the-internet-governance-forum-the-ai-convention-in-focus>.

30 Raad van Europa, 'Member states should enforce standards to combat online disinformation while protecting human rights for all', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/member-states-should-enforce-standards-to-combat-online-disinformation-while-protecting-human-rights-for-all>.

31 Raad van Europa 'Brussels event marks Council of Europe's Data Protection Day 2025', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/brussels-event-marks-council-of-europe-s-data-protection-day-2025>.

Berge wees erop dat de juridische instrumenten van de Raad van Europa openstaan voor staten uit alle regio's, wat nieuwe mogelijkheden biedt voor samenwerking op het gebied van AI, cybercriminaliteit, gegevensbescherming en andere cruciale digitale terreinen. Hij riep alle betrokkenen op om zich aan te sluiten bij de Raad van Europa via belangrijke instrumenten zoals het Kaderverdrag inzake AI en het Cybercrimeverdrag zodat we gezamenlijk onze digitale toekomst kunnen vormgeven, met respect voor mensenrechten, democratie en de rechtsstaat.³²

Implementatienieuws

Zoals gebruikelijk sluiten we de kroniek af met implementatienieuws. Het Comité van Ministers is in december 2024 samengekomen en heeft 42 beslissingen aangenomen ten aanzien van negentien lidstaten.³³ Er zijn geen beslissingen met betrekking tot Nederland genomen. Het Comité van Ministers nam veel beslissingen met betrekking tot Azerbeïdjan, Hongarije, Bulgarije, Turkije en Rusland. Hoewel Rusland geen partij bij het EVRM meer is, bekijkt het Comité van Ministers nog steeds of Rusland in overeenstemming met uitspraken van het EHRM handelt.³⁴ De zaken met betrekking tot Rusland gaan met name over het recht op vrijheid van meningsuiting. In de rubriek over het conflict tussen Rusland en Oekraïne kwam al naar voren dat critici van de Russische overheid vaak ernstig onderdrukt worden.³⁵

Verder is het inmiddels een tijd geleden dat wij u informeerden over het lot van Osman Kavala. Helaas is zijn situatie nog niet in positieve zin veranderd. Kavala werd in Turkije ten onrechte veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf met als doel hem tot zwijgen te manen.³⁶ Turkije werd hiervoor door het EHRM veroordeeld voor een overtreding van artikel 5 en 18 EVRM (betreffende het recht op vrijheid en veiligheid, en de inperking van de toepassing van beperkingen op de rechten in het EVRM). In Ankara vond op 24 oktober 2024 een zogenaamde 'high-level technical meeting' plaats tussen het secretariaat van het Comité van Ministers en de Turkse autoriteiten. Door het secretariaat worden naar aanleiding van die meeting enkele mogelijkheden genoemd om te voldoen aan de uitspraak van het EHRM. Dit betreft met name de mogelijkheid van een vrijspraak in een nieuw proces en voorlopige vrijlating in afwachting op een dergelijk proces. Ook werd Kavala in de gevangenis bezocht door het secretariaat. Het Comité benadrukt verder dat totdat Kavala vrijgelaten wordt, de ernstige overtreding van het EVRM door Turkije voortduurt.³⁷

32 Raad van Europa, 'Digital development: "People must come first"', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/digital-development-people-must-come-first>.

33 Een overzicht met links naar de betreffende beslissingen is beschikbaar via <https://rm.coe.int/table-1514-eng/1680b2ac09>.

34 Raad van Europa, 'Implementing European Court of Human Rights judgments', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/implementing-european-court-of-human-rights-judgments-8>.

35 Zie verder bijv. Human Rights Watch, 'Russia: Repressive Laws Used to Crush Civic Freedoms', 7 augustus 2024, beschikbaar via <https://www.hrw.org/news/2024/08/07/russia-repressive-laws-used-crush-civic-freedoms>.

36 Human Rights Watch, 'Turkiye: Osman Kavala Marks 7 Years Behind Bars – Wrongly Detained Rights Defender Awaits New European Court Ruling', 1 november 2024, beschikbaar via <https://www.hrw.org/news/2024/11/01/turkiye-osman-kavala-marks-7-years-behind-bars>.

37 Comité van Ministers, 5 december 2024, CM/Del/Dec(2024)1514/H46-37.

TUSSEN NEW YORK EN GENÈVE: VN-KRONIEK December 2024 tot februari 2025

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 Comités die toezien op de naleving van de verschillende VN-mensenrechtenverdragen.

DOI | 10.54195/NTM.23191

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

Voordat we aan deze versie van de kroniek beginnen, is het belangrijk om te ondertekenen dat de Verenigde Naties momenteel een zeer onzekere periode doormaken als gevolg van een aantal maatregelen die de Verenigde Staten heeft genomen. Zo heeft de Verenigde Staten zich teruggetrokken uit verschillende organisaties en verdragen, waaronder het Akkoord van Parijs, de Wereldgezondheidsorganisatie en de Mensenrechtenraad, of heeft het land aangegeven van plan te zijn zich verder terug te trekken uit die organisaties en verdragen. Bovendien heeft de Verenigde Staten sancties ingevoerd tegen het Internationaal Strafhof, zijn ze gestart met ingrijpende bezuinigingen op de financiering van humanitaire hulp en is het land voornemens om de financiële bijdrage structureel te verlagen. Deze acties brengen het vermogen van de VN om haar mandaat uit te voeren direct in gevaar, vooral tijdens de huidige liquiditeitscrisis.

Veiligheidsraad

De Verenigde Staten (onder President Joe Biden) zagen in december als voorzitter van de Veiligheidsraad toe op de goedkeuring van zeven resoluties, waarvan er vijf zagen op hoofdstuk VII van het VN-Handvest, dat de Raad in staat stelt beslissingen te nemen om de internationale vrede en veiligheid te handhaven of te herstellen.¹ De Raad nam unaniem resolutie 2762 aan over de sanctieregeling tegen Al-Shabaab, waarbij de lidstaten toestemming kregen om schepen te onderscheppen en te inspecteren die ervan verdacht worden verboden goederen te vervoeren (zoals illegale wapens, houtskool en onderdelen van explosieven), en waarbij het mandaat van het panel van deskundigen met drie maanden werd verlengd.² De Raad heeft de resoluties 2761 en 2763 aangenomen, waarbij de humanitaire uitzonderingsbepaling van resolutie 2664 met betrekking tot de sanctieregeling tegen ISIL (Da'esh) en Al Qaida wordt verlengd, en het

- 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. Mr. 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 December 2024', SCPCRB/SCAD, december 2024.

2 Resolutie 2762 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (13 december 2024), UN Doc S/RES/2762.

mandaat van het *Analytical Support and Sanctions Monitoring Team* (krachtens de resoluties 1526 (2004) en 2253 (2015)) met betrekking tot ISIL (Da'esh), Al Qaida en de Taliban en daarmee verbonden personen en entiteiten wordt uitgebreid.³ Voorts heeft de Raad, met het op twee na hoogste aantal mede-indieners ooit (110 lidstaten), unaniem resolutie 2764 (2024) aangenomen, waarin wordt opgeroepen tot duurzame capaciteiten voor kinderbescherming in vredesoperaties van de Verenigde Naties en tot het integreren van kinderbescherming in alle conflictpreventieactiviteiten.⁴ Actiepunten in de resolutie zijn onder meer specifieke bepalingen voor kinderbescherming in de mandaten van alle relevante vredesoperaties van de Verenigde Naties, verbetering, opleiding en integratie van adviseurs op het gebied van kinderbescherming, coördinatie, steun voor nationale instellingen, de belangrijke rol van regionale organisaties en het belang van de speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal voor kinderen en gewapende conflicten die de inspanningen op het gebied van toezicht, verificatie en rapportage coördineert en leidt.⁵ Tot slot verlengde de Raad met resoluties 2765 en 2766 de mandaten van de VN-stabilisatiemissie in de Democratische Republiek Congo en de VN-waarnemersmacht voor terugtrekking uit Syrië met respectievelijk twaalf en zes maanden.⁶ Via drie persverklaringen herhaalde de Raad zijn volledige steun voor het werk van de Bijstandsmissie van de Verenigde Naties in Afghanistan (UNAMA).⁷ De speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal, veroordeelde scherp het aanhoudende bendege geweld in Haïti,⁸ en riep op tot de uitvoering van een inclusief en door Syrië geleid en door Syrië beheerd politiek proces in Syrië.⁹

In januari zag Algerije als voorzitter van de Veiligheidsraad toe op de goedkeuring van vier resoluties.¹⁰ Resolutie 2768 herhaalde de eis van de Raad om de aanvallen van de Houthi's op koopvaardij- en handelsschepen in de Rode Zee onmiddellijk te staken. Verder verlengde de Raad zijn verzoek aan de secretaris-generaal om maandelijks verslag uit te brengen.¹¹ Resolutie 2769 verlengde de sanctieregeling tegen Libië, het wapenembargo, de bevrozing van tegoeden en het mandaat van het deskundigenpanel.¹² Resolutie 2771 verlengde het mandaat van de vredesmacht van de Verenigde Naties op Cyprus, en resolutie 2770 bepaalde dat de nieuwe verkiezingen voor het Internationaal Gerechtshof zullen plaatsvinden op 27 mei 2025.¹³ De Raad gaf onder meer uiting aan grote bezorgdheid over de alarmerende toename van terroristische aanslagen, met name in de Sahel en West-Afrika, erkende de inspanningen die worden geleverd om de institutionele structuur van de Afrikaanse Unie voor terrorismebestrijding te versterken en verzocht de secretaris-generaal de Raad jaarlijks op de hoogte te houden van de

3 Resolutie 2761 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (6 december 2024), UN Doc S/RES/2761; Resolutie 2763 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (13 december 2024), UN Doc S/RES/2763.

4 Resolutie 2764 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (20 december 2024), UN Doc S/RES/2764.

5 Resolutie 2764 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (20 december 2024), UN Doc S/RES/2764.

6 Resolutie 2765 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (20 december 2024), UN Doc S/RES/2765; Resolutie 2766 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (20 december 2024), UN Doc S/RES/2766.

7 Security Council Press Statement on Afghanistan, Veiligheidsraad SC/15957, 27 december 2024.

8 Security Council Press Statement on Haiti, Veiligheidsraad SC/15954, 23 december 2024.

9 Security Council Press Statement on Situation in Syria, Veiligheidsraad SC/15943, 17 december 2024.

10 VN, 'Security Council in Review January 2025', SCPCRB/SCAD, januari 2024.

11 Resolutie 2768 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (15 januari 2025), UN Doc S/RES/2768.

12 Resolutie 2769 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (16 januari 2025), UN Doc S/RES/2769.

13 Resolutie 2771 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (31 januari 2025), UN Doc S/RES/2771; Resolutie 2770 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (24 januari 2025), UN Doc S/RES/2770.

gezamenlijke inspanningen van de AU en de VN om het terrorisme in Afrika te bestrijden.¹⁴ Terroristische aanslagen bleven een belangrijk onderwerp, aangezien de Raad ook in zijn persmededelingen de afschuwelijke terroristische aanslagen met dodelijke slachtoffers in het gebied Point Triple in de Republiek Benin in de krachtigste bewoordingen heeft veroordeeld, en zijn diepe bezorgdheid heeft geuit over het escalerende geweld, onder meer in en rond El Fasher, Noord-Darfur.¹⁵ Ten slotte verklaarde de Raad dat de nieuwe vijandelijkheden en acties in Congo niet zullen worden getolereerd, aangezien bij de vijandelijkheden van M23 in Congo rechtstreeks is geschoten op posities van de VN-stabilisatiemissie in de Democratische Republiek Congo (MONUSCO) en verschillende blauwhelm soldaten waren gedood.¹⁶

In februari nam de Raad onder leiding van de Volksrepubliek China drie resoluties aan.¹⁷ Ten eerste verlengde de Raad bij resolutie 2772 het mandaat van het deskundigenpanel voor Soedan met een jaar.¹⁸ Ten tweede nam de Raad resolutie 2773 aan waarin hij het aanhoudende offensief en de opmars van de Beweging van 23 maart (M23) in Noord- en Zuid-Kivu in de Democratische Republiek Congo scherp veroordeelde en stelde dat de M23 de vijandelijkheden onmiddellijk moest staken.¹⁹ Via resolutie 2774 drong de Raad aan op een snelle beëindiging van het conflict en op een duurzame vrede tussen Oekraïne en de Russische Federatie.²⁰ Tot slot veroordeelde de Raad in drie perscommuniqués de afschuwelijke terroristische aanslag die plaatsvond buiten een bank in de stad Kunduz in Noord-Afghanistan; hij veroordeelde in de krachtigste bewoordingen de aanslag van 11 februari op de Multidimensionale Geïntegreerde Stabilisatiemissie van de Verenigde Naties in de Centraal-Afrikaanse Republiek (MINUSCA), waarbij een vredeshandhaver op langeafstandspatrouille om burgers te beschermen werd gedood; en ten slotte heeft de Raad de tragische dood van personeelslid Ahmed van het Wereldvoedselprogramma (WVP) op 10 februari in Houthis-gevangenschap krachtig veroordeeld en zijn diepste medeleven betuigd aan de familie en de Verenigde Naties.²¹

Mensenrechtenraad

Op 7 februari is de Mensenrechtenraad bijeengekomen voor de 37^{ste} extra buitengewone sessie met de focus op de situatie in de Democratische Republiek Congo.²² Om een dergelijke speciale

14 Statement by the President of the Security Council, Veiligheidsraad S/PRST/2025/2, 24 januari 2025.

15 Security Council Press Statement on Sudan, Veiligheidsraad SC/15988, 31 januari 2025; 'Security Council Press Statement on Terrorist Attacks in Republic of Benin', Veiligheidsraad SC/15980, 24 januari 2025.

16 Briefing Security Council on Worsening Situation in Democratic Republic of Congo, Senior Official Says Actions Endangering Civilians, UN 'Will Not Be Tolerated', Veiligheidsraad SC/15981, 26 januari 2025.

17 VN, 'Security Council in Review February 2024', SCPCRB/SCAD, februari 2025.

18 Resolutie 2772 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (17 februari 2025), UN Doc S/RES/2772.

19 Resolutie 2773 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (21 februari 2025), UN Doc S/RES/2773.

20 Resolutie 2774 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (24 februari 2025), UN Doc S/RES/2774.

21 Security Council Press Statement on Terrorist Attack in Afghanistan, Veiligheidsraad SC/15992, 12 februari 2025; Security Council Press Statement on Attack against Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Central African Republic, Veiligheidsraad SC/15994, 13 februari 2025; Security Council Press Statement on Houthis Detention of United Nations, International Non-governmental Organization Workers, Veiligheidsraad SC/15995, 13 februari 2025.

22 'Human Rights Council to Hold Special Session on the Democratic Republic of the Congo on 7 February 2025', OHCHR 4 februari 2025, beschikbaar via www.ohchr.org/en/press-releases/2025/02/human-rights-council-hold-special-session-democratic-republic-congo-7?sub-site=HRC.

zitting bijeen te roepen is de steun van één-derde van de Raad vereist; in dit geval hebben 27 landen van de 47 voor gestemd.²³ Sinds 2022 maakt de rebellengroep M23, in samenwerking met Rwandese troepen, een opmars tegen het Congolese leger om zo de macht over, onder anderen, de grondstoffen in het land op te eisen.²⁴ In de nacht van 26 op 27 januari 2025 heeft de rebellengroep de stad Goma in Oost-Congo veroverd, waarbij meer dan 900 mensen om het leven kwamen. Vervolgens hebben de rebellen een staakt-het-vuren afgekondigd.²⁵ M23 heeft dit staakt-het-vuren geschonden en heeft inmiddels ook de stad Bukavu ingenomen.²⁶ De Raad heeft tijdens de speciale sessie resolutie A/HRC/37/L.1 aangenomen waarmee een onderzoeksmissie wordt opgericht naar de ernstige mensenrechtenschendingen en -misbruiken, en schendingen van het humanitair oorlogsrecht die werden begaan in de provincies Noord-Kivu en Zuid-Kivu, in het oosten van Congo. De Raad richtte verder een onafhankelijke onderzoekscommissie²⁷ op om het werk van de onderzoeksmissie voort te zetten.²⁸ De resolutie veroordeelt in het bijzonder conflict-gerelateerd seksueel geweld en gender-gerelateerd geweld, standrechtelijke executies, ontvoeringen, gedwongen verdwijningen, gerichte aanvallen op mensenrechtenverdedigers, journalisten, andere actoren uit het maatschappelijk middenveld en vredeshandhavers, en het bombarderen van locaties voor ontheemden, ziekenhuizen en scholen.²⁹ Middels de resolutie eist de Raad ook dat de M23 onmiddellijk alle vijandige acties in de bezette gebieden staakt en zich terugtrekt.³⁰ Ook eist de resolutie dat de Rwandese Defensiemacht haar steun aan de M23 zou staken en zich dringend zou terugtrekken uit het grondgebied van de Democrati-

23 'Human Rights Council to Hold Special Session on the Democratic Republic of the Congo on 7 February 2025', *OHCHR* 4 februari 2025, beschikbaar via www.ohchr.org/en/press-releases/2025/02/human-rights-council-hold-special-session-democratic-republic-congo-7?sub-site=HRC.

24 'Nederlandse VN-baas in Congo: 'Bevolking lijdt verschrikkelijk'', *NOS* 31 januari 2025, beschikbaar via nos.nl/nieuwsuur/artikel/2554020-nederlandse-vn-baas-in-congo-bevolking-lijdt-verschrikkelijk.

25 'Rebellen melden stad Goma in Oost-Congo in handen te hebben', *NOS* 27 januari 2025, beschikbaar via nos.nl/artikel/2553433-rebellen-melden-stad-goma-in-oost-congo-in-handen-te-hebben; 'Staakt-het-vuren in oosten Congo na gewelddadige overname stad Goma', *NOS* 3 februari 2025, beschikbaar via nos.nl/artikel/2554435-staakt-het-vuren-in-oosten-congo-na-gewelddadige-overname-stad-goma.

26 'Rebellen schenden staakt-het-vuren in oosten van Congo', *NOS* 5 februari 2025, beschikbaar via nos.nl/artikel/2554662-rebellen-schenden-staakt-het-vuren-in-oosten-van-congo; '11 doden na explosie bij bijeenkomst M23-leiders in oosten Congo', *NOS* 27 februari 2025, beschikbaar via nos.nl/artikel/2557512-11-doden-na-explosie-bij-bijeenkomst-m23-leiders-in-oosten-congo.

27 Een onderzoeksmissie (of *Fact-Finding Mission*) heeft als doel het vaststellen van de feitelijke situatie, terwijl een onderzoekscommissie (of *Commission of Inquiry*) het mandaat heeft om bewijs voor internationale schendingen te identificeren en verzamelen.

28 Resolutie A/HRC/37/L.1, VN Mensenrechtenraad, 7 februari 2025.

29 'Human Rights Council Establishes Fact-Finding Mission on Human Rights Abuses and Violations in the Provinces of North Kivu and South Kivu in the Democratic Republic of the Congo, Also Establishes Independent Commission of Inquiry to Continue Work of the Fact-Finding Mission', *OHCHR* 7 februari 2025, beschikbaar via www.ohchr.org/en/news/2025/02/human-rights-council-establishes-fact-finding-mission-human-rights-abuses-and?sub-site=HRC.

30 'Human Rights Council Establishes Fact-Finding Mission on Human Rights Abuses and Violations in the Provinces of North Kivu and South Kivu in the Democratic Republic of the Congo, Also Establishes Independent Commission of Inquiry to Continue Work of the Fact-Finding Mission', *OHCHR* 7 februari 2025, beschikbaar via www.ohchr.org/en/news/2025/02/human-rights-council-establishes-fact-finding-mission-human-rights-abuses-and?sub-site=HRC.

sche Republiek Congo, om bij te dragen aan het voorkomen van verdere schendingen en misbruiken van de mensenrechten.³¹

Voorafgaand aan de 58^e sessie van de Mensenrechtenraad publiceerde de VN Groep van Onafhankelijke Experts op Belarus haar bevindingen in een rapport waarin wordt vastgesteld dat de overheid van Belarus zich schuldig heeft gemaakt aan wijdverspreide mensenrechtenschendingen tegen de burgerbevolking van het land, waarvan sommige neerkomen op misdaden tegen de menselijkheid, als onderdeel van een brutale poging om alle oppositie tegen het bewind van president Aleksandr Loekasjenko de kop in te drukken.³² Eerder had de VN Groep al stevige kritiek op de verkiezingen waarbij Loekasjenko was verkozen. Er waren namelijk geen internationale onpartijdige waarnemers present en sinds 2020 zijn echte en vermeende leden van de oppositie het slachtoffer geworden van willekeurige arrestaties en opsluiting, martelingen en werd hen het recht op een eerlijk proces ontnegd.³³ De uitgebreide onderdrukking is effectief gebleken; met honderdduizenden Belarussen die de afgelopen jaren ballingschap in het buitenland verkozen en meer dan 1200 politieke gevangenen die nog steeds vastzitten, waren er geen kandidaten om echte oppositie te voeren tegen de huidige leider, aldus de Groep.³⁴ Het huidige rapport concludeert dat mannen en vrouwen in detentie routinematig worden onderworpen aan marteling en mishandeling, waaronder mishandeling, elektrische schokken en bedreigingen om niet alleen gevangenen maar ook hun partners te verkrachten.³⁵ Veiligheidstroepen vertoonden opvallende wreedheid jegens LHBTIQ+ individuen, waarbij ze fysiek geweld en ontmenselijkende taal hebben gebruikt.³⁶ Door de wetten over 'extremisme' aan te passen, advocaten te vervolgen en de Orde van Advocaten feitelijk onder controle van het ministerie van Justitie te plaatsen, hebben de staatsautoriteiten een systeem opgezet dat systematisch de rechten van

31 'Human Rights Council Establishes Fact-Finding Mission on Human Rights Abuses and Violations in the Provinces of North Kivu and South Kivu in the Democratic Republic of the Congo, Also Establishes Independent Commission of Inquiry to Continue Work of the Fact-Finding Mission', *OHCHR* 7 februari 2025, beschikbaar via www.ohchr.org/en/news/2025/02/human-rights-council-establishes-fact-finding-mission-human-rights-abuses-and?sub-site=HRC.

32 'Belarus: Human rights violations remain rampant, some amounting to crimes against humanity, UN Group of Experts says', *OHCHR* 11 februari 2025, beschikbaar via www.ohchr.org/en/press-releases/2025/02/belarus-human-rights-violations-remain-rampant-some-amounting-crimes-against?sub-site=HRC.

33 'Belarus: Outcome of presidential elections likely to result in continuing human rights violations, Experts say', *OHCHR* 29 January 2025, beschikbaar via www.ohchr.org/en/press-releases/2025/01/belarus-outcome-presidential-elections-likely-result-continuing-human-rights?sub-site=HRC.

34 'Belarus: Outcome of presidential elections likely to result in continuing human rights violations, Experts say', *OHCHR* 29 January 2025, beschikbaar via www.ohchr.org/en/press-releases/2025/01/belarus-outcome-presidential-elections-likely-result-continuing-human-rights?sub-site=HRC.

35 'Belarus: Human rights violations remain rampant, some amounting to crimes against humanity, UN Group of Experts says', *OHCHR* 11 februari 2025, beschikbaar via www.ohchr.org/en/press-releases/2025/02/belarus-human-rights-violations-remain-rampant-some-amounting-crimes-against?sub-site=HRC.

36 'Belarus: Human rights violations remain rampant, some amounting to crimes against humanity, UN Group of Experts says', *OHCHR* 11 februari 2025, beschikbaar via www.ohchr.org/en/press-releases/2025/02/belarus-human-rights-violations-remain-rampant-some-amounting-crimes-against?sub-site=HRC.

Belarussische burgers op een eerlijk proces schendt.³⁷ De VN Groep benadrukt het belang van gerechtelijke verantwoording voor het beëindigen van de cultuur van straffeloosheid.³⁸

Voorafgaand aan de sessie heeft ook de VN onderzoeksmissie in Syrië een rapport gepubliceerd met uitgebreide getuigenissen; meer dan 2000 getuigenverklaringen, waaronder ruim 550 interviews met overlevenden van marteling.³⁹ In december en januari bezochten twee commissie-teams massagraven en voormalige staatsdetentiecentra in het gebied van Damascus, waaronder de beruchte Eerste Militaire Gevangenis (Sednaya), Militaire Inlichtingendienst 235 en de inlichtingendiensten van de luchtmacht in Mezzeh en Harasta. Ze ontdekten dat, hoewel veel van het bewijs en de documentatie in detentiefaciliteiten was verbrand of vernietigd, er nog aanzienlijke hoeveelheden over waren. Overlevenden en getuigen hebben aan de Commissie beschreven hoe gevangenen die leden aan verwondingen door martelingen, ondervoeding, ziektes en aandoeningen werden achtergelaten om langzaam te sterven in verschrikkelijke pijn, of werden weggevoerd om te worden geëxecuteerd. Voedselrantsoenen waren karig of besmet, er was een gebrek aan drinkwater en voldoende kleding; ook was er onvoldoende ruimte om zelfs maar te gaan liggen om te slapen, op koude vloeren met alleen een deken als matras. Overlevenden meldden de praktijk om lijken dagenlang in gemeenschappelijke cellen te laten liggen. Nu de nieuwe interim-regering voor het eerst sinds 2011 toegang heeft verleend tot Syrië, is de Commissie van plan haar onderzoeken in de komende maanden te verdiepen, met ongekende toegang tot locaties en overlevenden, die niet langer bang zijn voor represailles voor het afleggen van hun getuigenissen. 'Zaken die voor nationale rechtbanken buiten Syrië zijn gebracht, op basis van het principe van universele jurisdictie, hebben geleid tot belangrijke veroordelingen van daders van oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid op midden- en lager niveau', aldus commissaris Hanny Megally.⁴⁰ De commissaris geeft aan te hopen om nu geloofwaardige nationale rechtvaardigheidsinitiatieven te zien, waarin overlevenden en families een centrale rol kunnen spelen. De onderzoeksmissie staat klaar om te helpen samen met Syrische mensenrechten- en familieverenigingen en de VN-partners, waaronder de Syrië bewijzenbank (IIIM) en de *Independent Institution on Missing Persons in the Syrian Arab Republic* (IIMP).⁴¹

37 'Belarus: Human rights violations remain rampant, some amounting to crimes against humanity, UN Group of Experts says', *OHCHR* 11 februari 2025, beschikbaar via www.ohchr.org/en/press-releases/2025/02/belarus-human-rights-violations-remain-rampant-some-amounting-crimes-against?sub-site=HRC.

38 'Belarus: Human rights violations remain rampant, some amounting to crimes against humanity, UN Group of Experts says', *OHCHR* 11 februari 2025, beschikbaar via www.ohchr.org/en/press-releases/2025/02/belarus-human-rights-violations-remain-rampant-some-amounting-crimes-against?sub-site=HRC.

39 'Web of Agony': UN Commission's report unveils depths of former government's detention crimes during first decade of Syrian war' *OHCHR* 27 januari 2025, beschikbaar via www.ohchr.org/en/press-releases/2025/01/web-agony-un-commissions-report-unveils-depths-former-governments-detention?sub-site=HRC.

40 'Web of Agony': UN Commission's report unveils depths of former government's detention crimes during first decade of Syrian war' *OHCHR* 27 januari 2025, beschikbaar via www.ohchr.org/en/press-releases/2025/01/web-agony-un-commissions-report-unveils-depths-former-governments-detention?sub-site=HRC.

41 'Web of Agony': UN Commission's report unveils depths of former government's detention crimes during first decade of Syrian war' *OHCHR* 27 januari 2025, beschikbaar via www.ohchr.org/en/press-releases/2025/01/web-agony-un-commissions-report-unveils-depths-former-governments-detention?sub-site=HRC.

Rassendiscriminatiecomité

Van 25 november tot 13 december 2024 heeft de 114^e sessie van het Rassendiscriminatiecomité plaatsgevonden, waar Ecuador, Saudi-Arabië, Monaco, Armenië, Griekenland en Kenia onder de loep werden genomen.⁴²

Verder heeft het Comité op 12 december 2024, onder de procedure voor vroegtijdige waarschuwingen en dringende maatregelen, een besluit gepubliceerd aangaande het conflict tussen Israël en de Palestijnse Gebieden.⁴³ Hierin benoemde het Comité zorgen over het negeren van eerdere uitspraken en aanbevelingen van het Comité en andere internationale hoven en organisaties door Israël.⁴⁴ Het Comité is specifiek verontrust over het voortdurende gebrek aan naleving van internationaal recht, waardoor de internationale rechtsorde wordt ondermijnd.⁴⁵

Over de situatie in het land benoemde het de brute aanvallen op onschuldige vrouwen, kinderen en mannen in Gaza, het doden van meer dan 44.500 Palestijnen, het verwonden van meer dan 105.000 Palestijnen en meer dan 10.000 Palestijnen die naar verluidt vermist zijn of onder het puin vastzitten.⁴⁶ Ook benoemde het de vernietiging van huizen en civiele infrastructuur, de ontheemding van ongeveer 1,9 miljoen Palestijnen, de ongekende hongersnood, en het doden van gezondheidswerkers en journalisten in de Gazastrook.⁴⁷ In dit kader is het Comité ernstig bezorgd over de niet naleving van de verplichtingen door Israël om oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en genocide te voorkomen.⁴⁸ Ook uitte het Comité zwaarwegende zorgen over de verslechterde mensenrechtensituatie in de Westelijke Jordaanoever. Recente rapporten benoemen het feit dat gemiddeld drie kinderen per week worden gedood door Israëlische strijdkrachten, het toenemende gebruik van militaire middelen en wapens, meer dan achthonderd gedode en zeshonderd verwonde, en 6300 ontheemde Palestijnen.⁴⁹ Daarnaast uitte het ook verontrustende berichten over verdere verspreiding van geweld naar andere landen in de regio, waaronder in Libanon en Syrië.⁵⁰

Het Comité roept op tot een onmiddellijk staakt-het-vuren, om vrijlating van de gijzelaars door zowel Hamas als Israël, en om de afspraak over het staakt-het-vuren in Libanon van 27

42 'Committee on the Elimination of Racial Discrimination Closes One Hundred and Fourteenth Session, Issues Concluding Observations on the Reports of Armenia, Ecuador, Greece, Kenya, Monaco and Saudi Arabia', *OHCHR* 19 december 2025.

43 'Decision on Israel and the State of Palestine', Decision 2 (2024), *CERD* 12 december 2024, beschikbaar via <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/decisions-statements-and-letters>.

44 'Decision on Israel and the State of Palestine', Decision 2 (2024), *CERD* 12 december 2024, beschikbaar via <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/decisions-statements-and-letters>.

45 'Decision on Israel and the State of Palestine', Decision 2 (2024), *CERD* 12 december 2024, beschikbaar via <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/decisions-statements-and-letters>.

46 'Decision on Israel and the State of Palestine', Decision 2 (2024), *CERD* 12 december 2024, beschikbaar via <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/decisions-statements-and-letters>.

47 'Decision on Israel and the State of Palestine', Decision 2 (2024), *CERD* 12 december 2024, beschikbaar via <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/decisions-statements-and-letters>.

48 'Decision on Israel and the State of Palestine', Decision 2 (2024), *CERD* 12 december 2024, beschikbaar via <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/decisions-statements-and-letters>.

49 'Decision on Israel and the State of Palestine', Decision 2 (2024), *CERD* 12 december 2024, beschikbaar via <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/decisions-statements-and-letters>.

50 'Decision on Israel and the State of Palestine', Decision 2 (2024), *CERD* 12 december 2024, beschikbaar via <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/decisions-statements-and-letters>.

november 2024 te respecteren. Daarnaast roept het specifiek Israël op om de verplichtingen onder internationaal recht na te leven.⁵¹

Vrouwenrechtencomité

Op 24 januari 2025 verwelkomden mensenrechtenexperts het verzoek van de aanklager van het Internationaal Strafhof om arrestatiebevelen uit te vaardigen voor senior Taliban-leiders Haibatullah Akhundzada en Abdul Hakim Haqqani voor misdrijven tegen de menselijkheid op het gebied van gender.⁵² 'Dit is een belangrijke stap in het streven naar gerechtigheid voor de misdaden tegen de menselijkheid begaan tegen Afghanen',⁵³ aldus de experts. De zaak markeert een historisch moment, onder meer omdat het bevestigt dat misdrijven gebaseerd op gender ook misdrijven omvatten die gebaseerd zijn op seksuele geaardheid, genderidentiteit, expressie en geslachtskenmerken.⁵⁴

De 90e sessie van het vrouwenrechtencomité heeft van 3 tot 21 februari 2025 plaatsgevonden. In de sessie zijn onder meer de rapporten over de lidstaten Belarus, Belize, Congo, de Democratische Republiek Congo, Liechtenstein, Luxemburg, Nepal en Sri Lanka besproken.⁵⁵ In de *closing statements* werd het rapport over de Democratische Republiek Congo voornamelijk uitgelicht. Het Comité uitte namelijk ernstige zorgen over het wijdverspreide conflict-gerelateerde seksuele geweld in de provincies in het oosten.⁵⁶ 94 procent van de slachtoffers van het benoemde seksuele geweld zijn vrouwen en meisjes. Het geweld wordt regelmatig gebruikt als een wapen in oorlogvoering om rivaliserende groepen te straffen en angst in te boezemen bij burgers.⁵⁷ Het Comité riep de Democratische Republiek Congo op om een strategie aan te nemen om seksueel geweld uit te bannen en hiervoor voldoende middelen vrij te maken. Daarnaast vroeg het Comité om campagnes op te richten om bewustwording te creëren en lessen op het gebied van gendergelijkheid te integreren in het schoolcurriculum, om zo patriarchale normen, misogynie, en gemilitariseerde mannelijkheid te verbannen.⁵⁸ Verder bekritiseerde het Comité de zeer geringe deelname van vrouwen in vredesprocessen, waaronder in het Nairobi/Luanda vredesproces. In dit kader riep het Comité de Democratische Republiek Congo ook op tot gelijkwaardig leiderschap van vrouwen bij conflictoplossing, vredesopbouw en wederopbouw

51 'Decision on Israel and the State of Palestine', Decision 2 (2024), CERD 12 december 2024, beschikbaar via <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/decisions-statements-and-letters>.

52 'Afghanistan: UN experts welcome ICC Prosecutor's application for arrest warrants for senior Taliban officials', OHCHR 24 januari 2025.

53 'Afghanistan: UN experts welcome ICC Prosecutor's application for arrest warrants for senior Taliban officials', OHCHR 24 januari 2025.

54 'Afghanistan: UN experts welcome ICC Prosecutor's application for arrest warrants for senior Taliban officials', OHCHR 24 januari 2025.

55 'Summary of the 2147th meeting', CEDAW/C/SR.2147, 25 februari 2025.

56 'Closing remarks of the Ninetieth session of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women', Ms. Nahla Haidar, Chairperson of the CEDAW Committee.

57 'UN women's rights committee publishes findings on Belarus, Belize, Congo, Democratic Republic of the Congo, Liechtenstein, Luxembourg, Nepal and Sri Lanka', OHCHR 24 februari 2025.

58 'UN women's rights committee publishes findings on Belarus, Belize, Congo, Democratic Republic of the Congo, Liechtenstein, Luxembourg, Nepal and Sri Lanka', OHCHR 24 februari 2025.

na conflicten in de regio, waarbij hun gelijkwaardige deelname aan besluitvorming en hervormingen van de veiligheidssector gewaarborgd moet worden.⁵⁹

Ten slotte was het Comité ernstig bezorgd over de grote ontheemding van miljoenen burgers in Congo, waaronder voornamelijk vrouwen en kinderen. Daarin was het verontrust over de overbevolking en slechte omstandigheden in kampen voor ontheemden, die verergerd zijn door aanhoudende aanvallen en waardoor veel vrouwen en kinderen gedwongen zijn tot secundaire ontheemding.⁶⁰ In dit kader wees het Comité op het feit dat er een ernstig gebrek is aan water, voedsel en basisvoorzieningen, waardoor veel ontheemde vrouwen en meisjes gedwongen worden tot seksuele uitbuiting, waaronder 'overlevingsseks'.⁶¹ Het Comité drong erop aan om onder de humanitaire hulp te versterken en distributie van voedsel en water te verbeteren. Ook riep het op tot dringende maatregelen om 'overlevingsseks' te voorkomen door betere bescherming, meer genderbewuste controles en veilige toegang tot basisvoorzieningen.⁶² Het Comité gaf voor het eerst aanbevelingen aan de internationale gemeenschap in de slotopmerkingen, waaronder het ondersteunen van een vreedzame oplossing van het conflict, het garanderen van aansprakelijkheid voor conflict-gerelateerd seksueel geweld en het bieden van financiële en technische ondersteuning in de bescherming van vrouwen en meisjes tegen conflict-gerelateerd seksueel geweld.⁶³

Kinderrechtencomité

Ook het Kinderrechtencomité kaartte de ernstige situatie in de Democratische Republiek Congo aan.⁶⁴ Hierin focuste het de aandacht op het escalerende geweld rondom Noord- en Zuid-Kivu, waar gewapende groepen het steeds meer gemunt hebben op ontheemde kinderen en kinderen op straat. Naarmate het conflict zich uitbreidt naar deze nieuwe gebieden, wijzen recente rapporten op een toename in kinderrekrutering, ontvoeringen, seksueel geweld en moorden.⁶⁵ Seksueel geweld is onderdeel geworden van het dagelijkse leven van een toenemend aantal kinderen in deze gebieden.⁶⁶ Daarnaast blijven scholen en ziekenhuizen doelwitten in dit conflict, waardoor de weinige operationele faciliteiten moeite hebben om aan de groeiende vraag aan noodhulp te voldoen.⁶⁷ Het Comité riep op tot een onmiddellijk staakt-het-vuren, en benadrukt

59 'UN women's rights committee publishes findings on Belarus, Belize, Congo, Democratic Republic of the Congo, Liechtenstein, Luxembourg, Nepal and Sri Lanka', *OHCHR* 24 februari 2025.

60 'UN women's rights committee publishes findings on Belarus, Belize, Congo, Democratic Republic of the Congo, Liechtenstein, Luxembourg, Nepal and Sri Lanka', *OHCHR* 24 februari 2025.

61 'UN women's rights committee publishes findings on Belarus, Belize, Congo, Democratic Republic of the Congo, Liechtenstein, Luxembourg, Nepal and Sri Lanka', *OHCHR* 24 februari 2025.

62 'UN women's rights committee publishes findings on Belarus, Belize, Congo, Democratic Republic of the Congo, Liechtenstein, Luxembourg, Nepal and Sri Lanka', *OHCHR* 24 februari 2025.

63 'UN women's rights committee publishes findings on Belarus, Belize, Congo, Democratic Republic of the Congo, Liechtenstein, Luxembourg, Nepal and Sri Lanka', *OHCHR* 24 februari 2025.

64 'Children in DRC endure grave violations under siege, UN Committee warns', *OHCHR* 20 februari 2025.

65 'Children in DRC endure grave violations under siege, UN Committee warns', *OHCHR* 20 februari 2025.

66 'Children in DRC endure grave violations under siege, UN Committee warns', *OHCHR* 20 februari 2025.

67 'Children in DRC endure grave violations under siege, UN Committee warns', *OHCHR* 20 februari 2025.

de noodzaak om de ernstige schendingen van kinderrechten te onderzoeken en de daders verantwoordelijk te houden.⁶⁸

Van 13 tot 31 januari 2025 vond de 98^e sessie van het Kinderrechtencomité plaats. In deze sessie stonden de rapporten over Ecuador, Eritrea, Gambia, Honduras, Peru, St. Kitts & Nevis en Slowakije centraal.⁶⁹ Ten aanzien van Gambia uitte het Comité zorgen over het feit dat recente statistieken onthulden dat ongeveer 90 procent van de kinderen in Gambia onderworpen is aan variërende vormen van geweld.⁷⁰ Het benadrukte de kwetsbaarheid van meisjes en kinderen met een handicap. Daarnaast benadrukte het Comité het probleem van seksuele uitbuiting en misbruik, zowel online als in de context van reizen en toerisme. Het drong er bij Gambia op aan de wetgeving te handhaven om kinderen te beschermen tegen alle vormen van geweld. Het riep op tot versterking van de capaciteit van het beschermingssysteem om gevallen van geweld op te sporen en aan te pakken.⁷¹

Verder stipte het Comité ten aanzien van Slowakije haar zorgen aan wat betreft de hoge percentages van kinderen met een handicap die in instellingen worden geplaatst en de ontoereikende steun voor hen en hun families. Slowakije werd aanbevolen om de strategie en het actieplan te actualiseren en een aanpak te hanteren die tegemoetkomt aan de behoeften van kinderen en hun families. Hierin moet de nadruk liggen op het voorkomen van institutionalisering en het waarborgen van toegang tot passende diensten.⁷² Het Comité was ook bezorgd over de voortdurende segregatie van Roma-kinderen in het onderwijs en hun onevenredige plaatsing in instellingen voor speciaal onderwijs. Het Comité riep op tot dringende maatregelen om Roma-kinderen in speciale scholen en klassen te integreren in het reguliere onderwijs en om voldoende middelen toe te wijzen voor desegregatie-initiatieven.⁷³

Comité voor economische, sociale en culturele rechten

Het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten opende zijn 77^e zitting in februari, waar het de rapporten beoordeelde van Kroatië, Peru, de Filippijnen, Rwanda en het Verenigd Koninkrijk. Er zijn vijf nieuwe leden aan het Comité toegevoegd: Lazhari Bouzid (Algerije), Peijie Chen (China), Charafat El Yedri Afailal (Marokko), Giuseppe Palmisano (Italië) en Laura Elisa Pérez (Mexico).⁷⁴ Wat Kroatië betreft, uitte het Comité haar bezorgdheid over de gerapporteerde

68 'Children in DRC endure grave violations under siege, UN Committee warns', *OHCHR* 20 februari 2025.

69 'UN Child Rights Committee publishes findings on Ecuador, Eritrea, Gambia, Honduras, Peru, Saint Kitts and Nevis, and Slovakia', *OHCHR* 6 februari 2025.

70 'UN Child Rights Committee publishes findings on Ecuador, Eritrea, Gambia, Honduras, Peru, Saint Kitts and Nevis, and Slovakia', *OHCHR* 6 februari 2025.

71 'UN Child Rights Committee publishes findings on Ecuador, Eritrea, Gambia, Honduras, Peru, Saint Kitts and Nevis, and Slovakia', *OHCHR* 6 februari 2025.

72 'UN Child Rights Committee publishes findings on Ecuador, Eritrea, Gambia, Honduras, Peru, Saint Kitts and Nevis, and Slovakia', *OHCHR* 6 februari 2025.

73 'UN Child Rights Committee publishes findings on Ecuador, Eritrea, Gambia, Honduras, Peru, Saint Kitts and Nevis, and Slovakia', *OHCHR* 6 februari 2025.

74 'Committee on Economic, Social and Cultural Rights Opens Seventy-Seventh Session', *CESCR*, 10 februari 2025.

uitbuiting van migrerende werknemers en het stelsel van sociale uitkeringen.⁷⁵ Voor Peru uitte het Comité haar bezorgdheid over het hoge percentage van de beroepsbevolking in de informele sector en seksueel geweld tegen kinderen in de Condorcanqui-regio.⁷⁶ Aan het Verenigd Koninkrijk stelde het Comité vragen over de gerapporteerde discriminerende wetgeving voor asielzoekers en de grote armoede onder kinderen.⁷⁷ Het Comité onderwierp Rwanda aan talrijke vragen over de politieke vertegenwoordiging van vrouwen, de loonverschillen tussen mannen en vrouwen en hoe de staat discriminatie en stereotypen tegen vrouwen bestreed.⁷⁸ Ten aanzien van de Filippijnen uitte het Comité verschillende zorgen over de meer dan 300 moorden op mensenrechtenverdedigers sinds de laatste herziening, waardoor de Filippijnen het op twee na slechtst gerangschikte land is voor de moorden op mensenrechtenverdedigers. Verder sprak het Comité over hoe inheemse volken nog steeds geconfronteerd worden met schendingen van de ESCR-rechten en beschrijvingen van voorouderlijk land door de winningsindustrieën.⁷⁹ Tot slot riep het Comité in een persbericht staten op om hun belastingbeleid te ontwikkelen en uit te voeren om economische, sociale en culturele rechten te bevorderen en de grote ongelijkheid te verminderen.⁸⁰

Het Comité tegen foltering en het Subcomité voor de preventie van foltering

Het Subcomité heeft in de afgelopen periode zowel de Democratische Republiek Congo als Bolivia bezocht en in beide landen vergelijkbare problemen aangetroffen.⁸¹ Voor de Democratische Republiek Congo geldt dat er weliswaar vooruitgang is geboekt met het instellen van een nationaal preventief mechanisme tegen foltering, maar dat een snelle implementatie noodzakelijk is vanwege de onmenselijke omstandigheden in gevangenissen, met name vanwege de overbevolking. Het Subcomité zal een vertrouwelijk verslag indienen.⁸² In Bolivia uitte het subcomité vergelijkbare zorgen over het hoge aantal preventieve opsluitingen en overbevolking in gevangenissen.⁸³ Het Subcomité was ook van plan om Servië in het eerste kwartaal van 2025 te bezoeken.

75 'Experts of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights Welcome Croatia's Anti-Discrimination Measures, Raise Issues Concerning Reported Exploitation of Migrant Workers and the Social Benefit Scheme', CESCR, 11 februari 2025.

76 'Experts of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights Welcome Peru's National Action Plan on Business and Human Rights, Ask about the High Percentage of the Workforce in the Informal Sector and Sexual Violence against Children in the Condorcanqui Region', CESCR, 13 februari 2025.

77 'Experts of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights Commend the United Kingdom on Steps Taken to Provide a Real Living Wage, Ask Questions on Reported Discriminatory Legislation for Asylum Seekers and High Levels of Child Poverty', CESCR, 14 februari 2025.

78 'Experts of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights Congratulate Rwanda on Number of New Jobs Created, Ask Questions on Women's Political Representation and Recognising the Cultures of Rwanda's Different Ethnic Groups', CESCR, 18 februari 2025.

79 'Experts of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights Welcome the Philippines' Human Rights Commitments, Ask about Attacks on Human Rights Defenders, Indigenous Land Rights and Drug Use Policies', CESCR, 19 februari 2025.

80 'Fair and effective tax policies needed to advance economic, social and cultural rights and equality, UN committee says', CESCR, 28 februari 2025.

81 'DRC: Torture prevention mechanism urgently needed amid inhuman prison conditions', SPT, 11 december 2024.

82 'DRC: Torture prevention mechanism urgently needed amid inhuman prison conditions', SPT, 11 december 2024.

83 'Bolivia: Despite progress, tackling overcrowding in prisons remains pressing', SPT, 18 december 2024.

ken, maar dit moest worden uitgesteld vanwege het gebrek aan financiering als gevolg van de aanhoudende liquiditeitscrisis bij de VN.

Het Comité voor Rechten van Migrerende Werknemers en hun Familieleden

Het Comité inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden hield in december zijn 39e zitting, waar het de verslagen van Benin, Egypte, Peru en de Seychellen beoordeelde.⁸⁴ Tijdens de openingszitting verwelkomde het Comité, het feit dat Zimbabwe het Verdrag had geratificeerd.⁸⁵ Helaas zijn geen van de 60 landen die het Verdrag hebben geratificeerd lid van de Europese Unie, en het blijft het minst geratificeerde van de belangrijkste mensenrechtenverdragen.⁸⁶

Tijdens de zitting gaf het Comité verschillende positieve en negatieve punten voor elk ingediend land. Hieronder volgen de vier belangrijkste punten die elk van de landen kan meenemen om de omstandigheden voor arbeidsmigranten en hun families te verbeteren. Ten aanzien van Benin uitte het Comité zijn bezorgdheid over het gebrek aan gedetailleerde informatie over migranten, waaronder het aantal buitenlandse migranten en hun omstandigheden, grote hiaten in arbeidsuitbuiting en het gebruik van kinderarbeid.⁸⁷ Wat Egypte betreft, besprak het Comité de vertragingen bij het aannemen van relevante arbeidswetten en het toegenomen aantal invallen in gemeenschappen met migranten, waaronder een golf van willekeurige arrestaties en detentie. Over Peru merkte het Comité op dat de nieuwe migratiewet van 2017 en de nieuwe speciale en uitzonderlijke administratieve sanctieprocedures (PASEE) een stap terug betekenen voor de bescherming van arbeidsmigranten, waarbij wordt afgestapt van een alomvattende benadering op basis van mensenrechten, naar een beperkte benadering op basis van openbare orde en nationale veiligheid.⁸⁸ Wat de Seychellen betreft, uitte het Comité tot slot zijn bezorgdheid over het feit dat migrantenkinderen wettelijk zijn uitgesloten van gratis openbaar onderwijs en dat migrantengezinnen geen nationale gezondheidszorg ontvangen.⁸⁹

84 'Committee on the Rights of Migrant Workers Opens Thirty-Ninth Session', CMW, 02 december 2024.

85 'Committee on the Rights of Migrant Workers Opens Thirty-Ninth Session', CMW, 02 december 2024.

86 'Committee on the Rights of Migrant Workers Opens Thirty-Ninth Session', CMW, 02 december 2024.

87 'UN Committee on Migrant Workers publishes findings on Benin, Egypt, Peru and Seychelles', CMW, 18 december 2024.

88 'UN Committee on Migrant Workers publishes findings on Benin, Egypt, Peru and Seychelles', CMW, 18 december 2024.

89 'UN Committee on Migrant Workers publishes findings on Benin, Egypt, Peru and Seychelles', CMW, 18 december 2024.

MYJ/MERING

Over noodpakketten en mr-tulp

Egbert Myjer *

Samenvatting | Oud EHRM-rechter Egbert Myjer myj/mert over dat anno 2024 wordt bepleit dat het tegengaan van klimaatverandering en het toestaan van euthanasie onder de in het EVRM vastgestelde rechten en vrijheden valt.

DOI | 10.54194/NTM.23192

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

Op 12 december 2024 – twee dagen na de Dag van de Mensenrechten – hield Mark Rutte zijn eerste grote toespraak als nieuwe secretaris-generaal van de NAVO. Zijn boodschap loog er niet om: Het gevaar komt in volle vaart op ons af. We mogen niet wegstijgen. We moeten ons voorbereiden op een crisissituatie. Hij stelde: ‘Ik zal eerlijk zijn: met onze veiligheid is het niet goed gesteld. Het is de slechtste situatie uit mijn leven. Ik vermoed ook uit het uwe. We moeten zeer bezorgd zijn, ik ben het in elk geval.’

Voor de lidstaten was het een krachtige variatie op *si vis pacem, para bellum* (als je vrede wilt, zorg dat je voldoende bewapening hebt om oorlog te voeren); voor de burgers in de lidstaten was het een oproep om oorlogsdreiging serieus te nemen. Die laatste boodschap kwam ook in Nederland aan: op grote schaal werden noodpakketten ingeslagen met survivalenten, rampenrugzakken, noodradio's, waterfilters, gasbussen, flessen water, nooddrantsoenen en noem maar op.

In mijn vorige Myjmering¹ maakte ik al bezorgde opmerkingen over de algemene mensenrechtelijke situatie in vele delen van de wereld. En toen was Trump zelfs nog niet aan de macht in de VS. Woorden als die van Rutte brengen de zorg allemaal nog dichterbij. De indertijd zonder tegenstemmen (zij het wel met acht onthoudingen) door de leden van de Verenigde Naties aangenomen Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948 wordt blijkbaar her en der even vergeten. Inclusief de zo belangrijke woorden van de preambule en in artikel 28: ‘Eenieder heeft recht op het bestaan van een zodanige maatschappelijke en internationale orde, dat de rechten en vrijheden, in deze Verklaring genoemd, daarin ten volle kunnen worden verwezenlijkt’.

In ons eigen land werd de boodschap van de dag van de mensenrechten overigens niet vergeten. Minister van Buitenlandse Zaken Caspar Veldkamp reikte de *Human Rights Tulip* uit aan de winnaar, de *Community Peacemaker Teams*, en maakte daarbij een aantal behartenswaardige opmerkingen die het verdienen hier te worden vermeld:

■ 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 NTM/NJCM-Bull. 2024, 50-1, p. 103.

‘Civil rights have been in decline for 18 consecutive years now, and nearly 80 per cent of the world’s population lives in countries where freedoms are restricted.

But even if the pushback is enormous, this is no excuse to compromise on human rights. There is never an excuse to compromise.

Human rights are central to our foreign policy and enshrined in our constitution. They are crucial for our security, prosperity and way of life. And they are universal.

Human rights may be embraced in different ways, expressed in different words, and discussed in varying tones, but in the end, the message remains the same. These rights remain rooted in the same universal values.

This Dutch government will continue the tradition we are all proud of. Because human rights can only be preserved if we stand up for them.’

Een andere boodschap die alle aandacht verdient is die van de Britse attorney-general Lord Hermer. KC. Op 30 januari 2025 hield hij een mooie interventie voor de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, waar die dag werd gedebatteerd over de *Council of Europe Convention for the Protection of the Profession of Lawyer*.² Maar hij maakte ook belangrijke opmerkingen over het standpunt van de nieuwe Britse regering over het EVRM: ‘The new UK government will never withdraw from the ECHR or refuse to comply with judgments of the Court or requests for interim measures given in respect of the UK’. Het komt niet helemaal als een verrassing dat die boodschap niet door alle Britse media met groot enthousiasme werd ontvangen. Ik noem slechts The Sun, die daarna schamperde over ‘Labour’s slavish devotion to ECHR’ en The Times die meldde dat ‘Senior government sources fear that Lord Hermer will cause a Downing Street split and backbenchers say he is out of touch with the electorate.’

Er valt uit die tijd meer interessants te melden uit Straatsburg. Op 31 januari 2025 vond daar de officiële opening plaats van de gerechtelijk jaar van het EHRM. Daarbij plegen ook de voorzitters of vertegenwoordigers van de hoogste nationale rechtscolleges van de landen die partij zijn bij het EVRM aanwezig te zijn. En in de middag voorafgaande aan die Opening wordt voor hen ook altijd een seminar gehouden. Het thema van het 2025 seminar was ‘Protecting human rights in a world of Artificial Intelligence, algorithms and big data.’ Voor dat seminar is een 29 pagina’s tellend *Background Document* vervaardigd.³ In zijn inleidende woorden op het seminar stelde EHRM-president Marko Bosjak onder meer:

‘Fortunately, various parts of the Council of Europe have been active in the last years on AI-related questions. Yet the legal landscape surrounding AI is still in its initial stages, both in terms of applicable regulations and case-law. It was only last year, in 2024, that the Member States adopted the landmark Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, the first-ever international legally binding instrument aimed at providing a legal framework for the States to regulate the activities within the lifecycle of AI systems and their impact on human rights. What is interesting to note is the truly global reach of this instrument which is open for signature by non-Council of Europe Member States (and indeed has been signed by Israel and the United States of America) as well as the European Union.

2 Beschikbaar via <https://pace.coe.int/en/news/9764/pace-gives-green-light-to-new-council-of-europe-treaty-which-protects-the-profession-of-lawyer>.

3 Op www.coe.int/AI is ook een heel nuttig boekje te vinden met een Overview of the Council of Europe activities in the field of artificial intelligence.

Over the last years, the Court has been called upon to adjudicate cases concerning the impact of technology and machine learning on the protection of the rights and freedoms enshrined in the Convention. As we can see from the background paper, our existing caselaw is well-stocked with judgments and decisions regarding the use and impact of emerging technologies, a number of interesting applications are also pending.

These cases can undoubtedly assist our analysis of new applications on generative AI (the likes of ChatGPT etc.) and its implications, which must be approached with an understanding of this evolving legal context and the potential for significant developments in the near future. Indeed, surely one of the primary objectives of our Seminar is to familiarise ourselves, as judges and not technical experts, with the basic features and scope of AI to improve our understanding of where and how it is operating in our day-to-day lives.

Moreover, there have been cases at the national level and so your insights, distinguished guests and dear friends, play – as ever – a pivotal role in shaping the future of human rights in a world of AI and nourishing our discussions today on our shared responsibility of protecting human rights in this new technological era. I very much encourage you to take the floor when you have the opportunity. The more dialogue we generate the better.

We have asked our distinguished speakers to delve into some of the most pertinent questions raised by the development and use of AI systems, with a focus on identifying the challenges and opportunities that they represent for the protection of human rights.

We have structured the seminar around four topics: Council of Europe/European standards on Artificial Intelligence; Freedom of expression in the age of Artificial Intelligence; Artificial Intelligence and the right to a fair trial; and Addressing potential discrimination in Artificial Intelligence.'

Een video van het besprokene op het seminar kan worden bekeken op de website van het EHRM.

Protecting human rights in a world of Artificial Intelligence, algorithmes and big data. Dat hadden de regeringsvertegenwoordigers die bijna 75 jaar geleden, op 4 november 1950, het EVRM tekenden, toch echt niet kunnen bedenken. Zo goed als ik niet zou kunnen myjmeren over wat de *living instrument*-benadering in 2100 zal hebben opgeleverd.

Meer over de viering van de 75ste verjaardag van het EVRM een volgend keer.

IN MEMORIAM AART HENDRIKS

DOI | 10.54194/NTM.23194

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

Op 9 februari 2025 overleed Aart Hendriks. Een vertrouwde naam voor onze lezers: Aart was van 1999-2017 lid van de redactie van het *NJCM-Bulletin/Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*. Vanaf 2017 maakte hij deel uit van de redactieraad van ons tijdschrift.

Aart Hendriks studeerde Nederlands recht en politieke wetenschappen in Leiden. Na zijn afstuderen in 1985 vervulde hij allerlei functies, in binnen- en buitenland, op het grensvlak van het gezondheidsrecht en de rechten van de mens. Bij het Deens Instituut voor de Mensenrechten kreeg hij de opdracht onderzoek te doen naar de mensenrechtelijke implicaties van AIDS/HIV. Daarmee werd een zaadje geplant voor zijn verdere, zeer indrukwekkende, loopbaan waarin hij de werelden van het gezondheidsrecht en de rechten van de mens met elkaar verbond.¹ In 2000 promoveerde Hendriks aan de UvA op het proefschrift *Gelijke toegang tot de arbeid voor gehandicapten, Een grondrechtelijke en rechtsvergelijkende analyse*. Promotores waren prof. Sjef Gevers en prof. Jenny Goldschmidt. Vier jaar later, in 2004, werd Hendriks benoemd als hoogleraar Gezondheidsrecht aan Universiteit Leiden. In zijn oratie *In beginsel. De gezondheidsrechtelijke beginselen uitgediept*, diepte hij de beginselen van het gezondheidsrecht uit: zelfbeschikking, bescherming, gelijkheid, menselijke waardigheid, vrijheid en solidariteit.

Lang daarvoor, in de loop van de jaren '90, was Aart Hendriks al begonnen te schrijven voor het *NJCM-Bulletin*. Hij schreef artikelen,² analyses³ en een lange reeks van annotaties. Die noten betroffen uitspraken van de nationale rechter⁴ en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.⁵ Maar Hendriks becommentarieerde ook uitspraken van het IVESCR-comité,⁶ het Europees Comité voor Sociale Rechten⁷ en het toenmalige Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen.⁸ Zijn belangstelling was breed: in de loop van vele jaren schreef hij voor dit tijdschrift over onderwerpen als discriminatie van Roma, ongelijke behandeling wegens handicap, regulering van euthanasie, medisch-geassisteerde voortplanting en abortus, de eerste plannen voor het instellen van een Nederlands mensenrechteninstituut, de invloed van de EHRM-jurisprudentie op het Europees Comité voor Sociale Rechten en het medisch beroepsgeheim. Zijn stukken waren altijd glashelder geschreven en voorbeeldig gedocumenteerd. Hendriks toonde zich een kritische auteur met een stellig maar toch steeds afgewogen oordeel.

1 Aart Hendriks in interview bij *Voices in the Field*, 16 september 2017, beschikbaar via https://www.youtube.com/watch?v=TG87E_ixy7M.

2 Vormt de AWGB een bedreiging voor de vrouwengezondheidszorg?, in *NJCM-Bulletin* 1993, nummer 18-8.

3 De ontwerptekst van de Bio-ethiekconventie van de Raad van Europa, in *NJCM-Bulletin* 1995, nummer 20-1.

4 RB Breda over een rookvrije werkomgeving, in *NJCM-Bulletin* 2000, nummer 25-6.

5 Klassieke zaken *Andersson/Zweden*, in *NJCM-Bulletin* 1998, nummer 23-2, *Botta/Italië*, *NJCM-Bulletin* 1998, nummer 23-5 en *Thlimmenos/Griekenland*, *NJCM-Bulletin* 2000, nummer 25-6.

6 *NJCM-Bulletin* 1994, nummer 19-2.

7 *NJCM-Bulletin* 2009, nummer 34-6.

8 *NJCM-Bulletin* 1994, nummer 19-8.

Als redacteur heeft hij talloze kopijbijdragen beoordeeld, met scherpe blik en verstandig commentaar.

Ook buiten de kolommen van het *NJCM-Bulletin/NTM* bleek hoe belangrijk het voor Hendriks was om op te komen voor minderbedeelden. Hij combineerde zijn wetenschappelijke werk met tal van functies buiten de academie. Zo was hij onder andere lid van de toenmalig Commissie gelijke behandeling, lid van de Commissie Nederlandse Gebarentaal, juridisch adviseur van het European Disability Forum (EDF), lid van het College van Advies van de Gehandicaptenraad, bestuurslid van het Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE). Op het gebied van het gezondheidsrecht vestigde hij al snel zijn naam. Hij werd redacteur van de *European Journal of Health Law*, jurist bij de Artsenfederatie KNMG, voorzitter van de Vereniging voor Gezondheidsrecht, lid van het Regionaal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg, lid van de Klachtencommissie GGZ Amsterdam en lid van de Raad van Toezicht van het Erasmus MC.

Voor zijn talrijke vrienden was Aart een trouwe, loyale en attente kameraad, die graag mensen én wetenschappelijke disciplines samenbracht. Voor de redactie en de redactieraad van het *NJCM-Bulletin/NTM* was hij een fantastische collega. Zijn liefde voor het vak, zijn aanstekelijke enthousiasme, zijn scherpe geest, zijn indrukwekkende parate kennis en zijn vrolijke ogen en schaterende lach blijven ons bij.