

Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten | NJCM-Bulletin

Jaargang 50, nummer 4, 2025

REDACTIONEEL

- *J. Uzman, Lang, Langer, Lawson* 387

ARTIKELN

- *E. de Becker*, De wetgevende en uitvoerende macht als hoeders van het recht op bestaanszekerheid: een analyse van artikel 20 Gw. In rechtsvergelijkend perspectief 395
- *S. Fortuin*, Als het de gemeente behaagt: is de beoordelingsvrijheid bij het toekennen van respijtzorg een inbreuk op het recht op privé-leven van de mantelzorger ex art. 8 EVRM? 416
- *L. Hanrath, Y. Haggui, V. Horst & I. Raats*, Het demonstratierecht op semi-openbare plekken 432

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 453
- *L.P. Dikkers & A. Yayla*, Chroniques Strasbourgeoises 461
- *M.S. Avramtcheva, B. Burger & J. Bossenbroek*, Tussen New York en Genève: VN-kroniek 472
- *M. Beijer, A. Pahladsingh & G. de Vries*, EU-kroniek 483
- *B.E.P. Myjer*, Myj/mering. Meeste stemmen gelden echt niet altijd 489

NJCM/ICJ-BERICHTEN

- NJCM-jaarverslag 2024 493
- Notulen Algemene Ledenvergadering NJCM 2025 529
- Seminarmiddag Demonstratierecht 535

REGISTER JAARGANG 50, 2025 545

LANG, LANGER, LAWSON

Jerfi Uzman *

Samenvatting | Met zijn aantreden als voorzitter van het College voor de Rechten van de Mens verlaat Rick Lawson na meer dan een kwarteeuw de redactie. Hij doet dat in een paradoxale tijd voor de mensenrechten. Een tijd waarin de VN de respectabele leeftijd van 80 jaar bereikte en de internationale (en daarmee samenhangende Europese) mensenrechten een vrijwel niet weg te denken rol hebben gekregen in het Nederlandse stelsel van grondrechtenbescherming. Maar ook een tijd waarin mensenrechten steeds meer onder druk komen te staan, en zelfs sprake is van een politieke waardenstrijd over wat die mensenrechten precies inhouden en wie er een beroep op kan doen. Het is nu belangrijker dan ooit dat regering, parlement en samenleving kundig en gezaghebbend geadviseerd worden over aard, inhoud en reikwijdte van grondrechten. Wie kan dat beter dan onze eigen Rick Lawson?

DOI | 10.54195/NTM.24997

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

Bijzonder weekje hoor. De deadline voor een redactioneel is vaak wat flexibel. Dat is onhandig voor de redactiesecretaris, die auteurs en drukbezette redacteurs enerzijds de nodige ruimte wil bieden, maar ook de ongemakkelijke plicht heeft om de doorlooptijden van het productieproces in de gaten te houden. Maar het is, omgekeerd, buitengewoon prettig voor de redacteur die zo'n redactioneel hoopt te plooiën rondom de actualiteit. En zo kon deze editie geschreven worden in een week dat allerlei ogenschijnlijk nauwelijks samenhangende draden, opeens bijeenkwamen.

Van oude internationale organisaties, de dingen die voorbijgaan?

In de eerste plaats was het de week dat het Handvest van de VN precies tachtig jaar geleden in werking trad. Een moment dat voor de naoorlogse bescherming van mensenrechten beeldbepalend was. Niet alleen in de vele conflictgebieden buiten onze landsgrenzen, maar óók voor de bevordering van de mensenrechten in eigen land. Of we het de afgelopen decennia nu over de rechten van gehandicapten hadden, de rechten van kinderen (op een nationaliteit bijvoorbeeld), over een evenwichtige belastingheffing, over effectieve rechtsbescherming, over de assistentie bij de nachtelijke productieverlevering door Sinterklaas, of over de oprichting van een College voor de Rechten van de Mens: de VN en haar dochterinstellingen waren er direct bij betrokken. Minstens zo belangrijk echter, is dat de wisselwerking die het mondiale bevorderen van rechtsstaat en mensenrechten had, op de regionale bescherming ervan: de oprichting en het vervolgens

■ Prof. mr. J. Uzman is als hoogleraar staatsrecht verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is tevens redacteur van dit tijdschrift.

ontzagwekkende succes van de Raad van Europa, met het EVRM en het bijbehorende mensenrechtenhof voorop. Directer nog dan de VN en haar instellingen en verdragen, hebben EVRM en EHRM een transformerende rol gespeeld op vrijwel alle rechtsgebieden in Nederland. En juist voor de totstandkoming van die Europese mensenrechtenbescherming waren de VN en haar in 1948 aangenomen Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens van bijzondere betekenis.

En toch. Dat het banketbakkersgilde in Nederland deze week druk met de bereiding van slagroomtaarten in de weer was, had weinig meer te maken met het tachtigjarige bestaan van de VN. Integendeel, zou je bijna zeggen. Het NOS Journaal wijdde op haar website aan de verjaardag van de *Grand Old Lady* van de internationale rechtsorde weliswaar een bericht, maar dat was vervat in omineuze termen: ‘de VN viert 80ste verjaardag in crisis: mensenrechten onder druk’, heette het.¹ Dat het Witte Huis in Washington zich momenteel in plaats van als pleitbezorger van de internationale rechtsorde en de mensenrechten, eerder als Hoofd Sloopwerkzaamheden opwerpt, is daarvoor natuurlijk de tamelijk voor de hand liggende reden. Of we het nu over de beëindiging van de oorlog in Gaza hebben, over het brengen van voedsel naar conflictgebieden, over het bevorderen van de positie van minderheden wereldwijd, over het borgen van de persvrijheid, of over het overeindhouden van de democratische rechtsstaat: de VN staat langs de kant en moet in veel gevallen toezien hoe het toch weer in toenemende mate gaat om botte politieke en militaire macht.

Van een land op zoek naar zichzelf

Voor Nederland, een landje dat het altijd van die internationale rechtsorde moet hebben – niet voor niets meldt de naoorlogse Grondwet in artikel 90 dat de regering die te bevorderen heeft – is dat zonder meer een zorgwekkende ontwikkeling. De Nederlandse mensenrechtenbescherming, zo wordt in toenemende mate duidelijk, zal nu toch wel echt op eigen benen moeten (gaan) staan. Stonden we dat dan niet al? Nou ja, we doen het natuurlijk lang niet slecht als we naar de wereldwijde *rankings* kijken. Zo staat Nederland nog altijd in de top-10 van de, deze week toevalligerwijs óók gepubliceerde *Rule of Law Index* van het *World Justice Project*. Daar valt natuurlijk altijd wel wat op af te dingen. Academics mogen graag pronken wanneer hun eigen universiteit het goed doet in wereldwijde ranglijsten, maar als het wat minder gaat, weten we ook allemaal dat ranglijstjes eigenlijk niet zo veel zeggen. Daar komt bij dat een top-10-notering minder goed gaat klinken als je bedenkt dat het decennialang top-5 was. En als het dan specifiek om de bescherming van fundamentele rechten gaat, is het trouwens top-15 en niet top-10. Maar dat neemt allemaal niet weg, dat het in Nederland doorgaans nog altijd vrij aardig toeven is voor wie dat wil vergelijken met Tanzania, Chili, Zimbabwe, Afghanistan of, ja inderdaad, de Verenigde Staten.

Het gevaar van zo’n relatieve benadering is intussen wel dat het zicht ontnomen wordt op structurele tekortkomingen. De Nederlandse *nationale* mensenrechtenbescherming is nog altijd voor een belangrijk deel gebouwd op een (mogelijk straks verbrokkelend) internationaal en Europees fundament. Ondanks vele adviezen van (staats)commissies, heeft onze Grondwet nog

1 Sjoerd den Daas, ‘VN viert 80e verjaardag in crisis: mensenrechten onder druk’, *NOS.nl*, 22 oktober 2025.

altijd een bijna grenzeloos, ja *dare I say* kinderlijk vertrouwen in de wetgever als protector en interpretator van grondrechten. Dat vertrouwen spreekt niet alleen uit het welbekende rechterlijk toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet, maar ook uit de beperkingssystematiek van de Nederlandse grondrechten. Die omvat nauwelijks inhoudelijke maatstaven, maar spreekt impliciet de verwachting uit dat wat regering en parlement doen, wélgedaan is.

Dat vertrouwen is deels gestoeld op de zorgvuldigheid van een wetgevingsproces dat uitgaat van *checks & balances*, samenwerking tussen regering en parlement, en maatschappelijke en institutioneel georganiseerde deliberatie (denk in dat verband aan de adviezen van de Raad van State, maar ook van organisaties als het College voor de Rechten van de Mens).² Toch is voor de zelfgenoegzaamheid die het debat zo'n tien jaar geleden nog domineerde, nu geen reden meer. Sprak men destijds bijvoorbeeld nog van 'een enkele politieke partij [die] met evident ongrondwettige voorstellen komt, zoals een verbod op het bezit van een heilig boek of een belasting op het dragen van bepaalde religieuze kleding, [...] het overgrote gedeelte van deze plannen brengt het niet eens tot wetsontwerp'.³ Tegenwoordig komen de inconstitutionele voorstellen al lang niet meer van één partij, zoals de afgelopen verkiezingscampagne nog illustreerde.⁴ De veranderde opstelling van de BoerBurgerBeweging (BBB) was in dat verband exemplarisch: waar voorstellen in strijd komen met Grondwet of mensenrechtenverdragen, hebben die laatsten maar te wijken.⁵ En ondanks een vooraf afgesproken 'basislijn' dat men zich zou 'bewegen binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat',⁶ zag de afgelopen regeerperiode een onthutsende lijst van kabinetsplannen die op zijn best schuurden met die democratische rechtsstaat.⁷

Alle reden dus, om juist in dit tijdsbestek, waarin democratie en rechtsstaat in toenemende mate onder druk staan, de nationale grondrechtenbescherming op orde te brengen. Dat vergt nadenken over de herziening van het rechterlijk toetsingsrecht – daarvoor leek de afgelopen jaren duidelijk momentum te ontstaan, maar die lijkt intussen weer wat weggeëbt⁸ – maar óók

- 2 Zie daarover o.a. J.P. Loof, 'Het parlement, de mensenrechten en de zorgvuldigheid in het wetgevingsproces' in: R. de Lange (red.), *Wetgever en grondrechten* (Staatsrechtconferentie 2007), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2008, p. 85-128; L.F.M. Verhey, 'Enkele beschouwingen over de mug en de olifant', in: L.F.M. Verhey e.a., *Wetgever en constitutie* (preadviezen Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, p. 1-43.
- 3 R.J.B. Schutgens, 'Toetsing in het wetgevingsproces versterkt', *RegelMaat* 2012, p. 196-211.
- 4 De door de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) ingestelde Commissie rechtsstatelijkheidstoets verkiezingsprogramma's kwam tot de sombere conclusie dat vrijwel alle partijen (op drie na) voorstellen deden die schuurden met de rechtsstaat. Beschikbaar via: <https://www.uu.nl/nieuws/rechtsstatelijke-toets-verkiezingsprogrammas-2025-recordaantal-voorstellen-in-strijd-met-de>. Op punten kan men overigens wel vraagtekens zetten bij de gevolgde methode en de daaruit voortvloeiende conclusies. Zie o.a. K. de Goede, 'Constitutionele politiek en het rapport van de NOvA-commissie', *Weblog Nederlandrechtsstaat*, 27 oktober 2025, beschikbaar via <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/constitutionele-politiek-en-het-rapport-van-de-nova-commissie/>.
- 5 A. de Vries, 'Brokkelt BBB de rechtsstaat af? 'Dan moet de Grondwet maar veranderen' (interview met BBB-lijsttrekker Van der Plas), *RTV Oost*, beschikbaar via www.oost.nl/nieuws/3578711, 25 oktober 2025.
- 6 Vgl. *Kamerstukken II* 2023/24, 36471, nr. 21, p. 3.
- 7 Zie voor een beoordeling: Commissie rechtsstatelijke toets regeerprogramma NOvA, *Rechtsstatelijke toets regeerprogramma 2024* (oktober 2024). De commissie bevond 9 kabinetsvoornemens onrechtsstatelijk en signaleerde bij maar liefst 28 voorstellen knelpunten.
- 8 Waar bij eerdere verkiezingen partijen als NSC, maar ook bijvoorbeeld BBB nog voor de (gedeeltelijke) opheffing van het toetsingsverbod pleitten, waren de verkiezingsprogramma's in 2025 aanzienlijk meer verdeeld. Partijen als D66, CU, Volt en GroenLinks/PvdA zijn al langer voorstander van een rechterlijk toetsingsrecht. Een relatieve nieuwkomer in dat verband is ook het CDA. Ter rechterzijde lijkt de gedeeltelijke welwillendheid om hieraan

dat het debat in Nederland over de inhoud van die grondrechten zélf gevoerd gaat worden. Vragen die in het rechtswetenschappelijke discours en door verschillende (staats)commissies al eerder werden geagendeerd, zijn in dat verband, in hoeverre we toe zijn aan nieuwe grondrechten (bijvoorbeeld vanwege de sterk toegenomen digitalisering van de samenleving), en of het nu niet langzamerhand tijd wordt om de beperkingssystematiek van onze nationale grondrechten aan de eisen des tijds aan te passen.

Van grondrechten als de inzet van een waardenstrijd

Het antwoord dat we op zulke vragen formuleren, hangt in grote lijnen samen met de visie die we in Nederland hebben op wat grondrechten in de kern (zouden moeten) zijn. Gaat het om politieke richtingwijzers, of toch meer om juridische piketpaaltjes? De beperkingssystematiek van de Grondwet en het toetsingsverbod van artikel 120 lijken in de eerste richting te wijzen. Maar de afgelopen halve eeuw bleek Nederland toch wel behoefte te hebben aan wat duidelijke piketpaaltjes. Op basis van het EVRM ontwikkelde zich een grondrechtendiscours dat ons, hoe casuïstisch ook, toch vrij duidelijk kon vertellen op welke punten ons familierecht, ons belastingrecht, ons bestuursrecht en onze strafvordering nog een ontwikkelingsslag te maken hadden. Wie de halve eeuw tussen, ruwweg, 1970-2020 vanuit grondrechtelijk perspectief zou moeten duiden, komt er vermoedelijk op uit dat deze periode een technocratisering van de mensenrechten inhield.⁹ De politiek oriënteerde zich in deze periode niet in de eerste plaats op grondrechten, maar hoorde aan wat volgens rechtswetenschap, ambtenarij of de nationale rechter moest gebeuren om het Haagse beleid in lijn met de 'Straatsburgse eisen' te krijgen.

Die periode heeft ons veel goeds gebracht: van de gelijkstelling van buiten het huwelijk geboren kinderen tot de aanwezigheid van een raadsman bij het eerste politieverhoor en een onafhankelijke rechtsgang in het bestuursrecht. De Straatsburgse mensenrechten fungeerden als een spiegel en een effectieve motor van verandering.¹⁰ Maar het maakte onze politieke gemeenschap misschien ook wel een beetje lui. Doen wat Straatsburg ons voorschrijft is gemakkelijk, soms ook wel handig, maar zeker niet wat men daar in Straatsburg zelf voor ogen had. Het EHRM zélf benadrukte bij gelegenheid dat de bescherming van mensenrechten in de eerste plaats thuishoort op het nationale niveau.¹¹ Juist ook omdat op dat nationale niveau recht kan worden gedaan aan de politieke aspecten die nu eenmaal vaak ingebakken zitten in mensenrechtelijke vraagstukken die een collectieve dimensie hebben. Het bracht oud-Tweede Kamerlid Kees van der Staaij (SGP) ooit, in een debat over de mensenrechtelijke toelaatbaarheid van levenslange detentie, tot de volgende verzuchting:

mee te werken evenwel verdampt. De VVD is verklaard tegenstander, net zoals FvD en JA21, en ook de PVV is bepaald geen warm pleitbezorger. De eerdergenoemde BBB heeft het punt in 2025 uit het verkiezingsprogramma geschrapt, en NSC is inmiddels geen factor van politieke betekenis meer.

9 En dat bedoel ik niet noodzakelijkerwijs negatief, ook al heeft de term vaak een wat negatieve connotatie.

10 Zie daarover enige jaren geleden: R. Lawson, 'Het EVRM als motor van verandering', *NTM/NJCM-Bulletin* 2021, p. 7-23.

11 Vgl. J.H. Gerards, 'The European Court of Human Rights and the national courts: giving shape to the notion of "shared responsibility"', in: J.H. Gerards & J.W.A. Fleuren, *Implementation of the European Convention on Human Rights and of the judgments of the ECtHR in national case law*, Antwerpen: Intersentia 2014, p. 13-92, 19, 28.

‘Ik vind het de dood in de pot voor dit soort debatten om alleen maar bezig te zijn met de interpretatie van de uitspraken van het Europees Hof en dergelijke zonder dat je eerst toekomt aan de vraag wat nu eigenlijk ons politieke oordeel is. Wij zijn hier ook wetgever’.¹²

En zo komen we bij de Tweedekamerverkiezingen van 2025: de televisie stond bij het schrijven van dit redactioneel op de achtergrond aan. De eerdergenoemde banketbakkers waren in de weer met slagroomtaarten die de winnaars traditioneel bij hun eerste fractievergadering oppeuzelen. We weten inmiddels dat die vooral bij D66, het CDA en JA21 bezorgd werden, al weet de lezer bij lezing van deze bijdrage beter dan de auteur of D66 nu ook daadwerkelijk de grootste partij van het land is geworden, en welke coalitiemogelijkheden er zijn.

Wat we alvast wel kunnen zeggen is dat deze verkiezingen, vanuit mensenrechtelijk perspectief, echt ergens over gingen. Want bij alle euforie over de winst van ‘radicale middenpartijen’ als D66 en het CDA moeten we niet vergeten dat zich – naar het zich laat aanzien blijvend – een stevig nativistisch-populistisch blok heeft gevormd dat ook na het weinig succesvolle experiment met een door de PVV geleide regering, nog altijd kan rekenen op ruwweg een derde van het electoraat.¹³ Met nativistisch-populistisch doel ik in dit verband op een ideologie die de ‘echte’ Nederlander centraal stelt, en ervan uitgaat dat ‘de Ander’ (die niet dezelfde culturele opvattingen of achtergrond heeft) een bedreiging voor de natie is.¹⁴ Een ideologie bovendien, waarin het belang van de meerderheid niet of nauwelijks afweging toelaat met andere belangen, en onafhankelijke instituties per definitie verdacht zijn.¹⁵ Het is juist dit gedachtegoed dat frontaal op de tot dusver heersende opvattingen van mensenrechten botsen. Niet alleen veronderstellen die mensenrechten, zoals de Straatsburgse rechtspraak dagelijks illustreert, juist stevast afweging, verantwoording en rechtsbescherming bij onafhankelijke instituties, een wezenskenmerk ervan is juist dat ze voor iedereen gelden. De in september 2025 overleden Ierse grootheid Conor Gearty formuleerde dat ooit zo:

‘Human rights is the phrase that comes to mind when we want to capture in words a particular view of the world that we share with others and that we aspire to share with still greater numbers of people. That view is rooted in the simple insight that each of us counts, that we are each equally worthy of esteem. This esteem is not on account of what we do, or how we look, or how bright we are, or what colour we are, or where we come from, or our ethnic group; it is simply on account of the fact that we are’.¹⁶

Als de jongste verkiezingsuitslag ons iets leert dat is het dat dit gegeven niet meer vanzelfsprekend is. Zo staat de PVV inmiddels niet meer alleen met het standpunt dat bijvoorbeeld de geloofsvrijheid niet toekomt aan moslims omdat de islam geen geloof maar een ideologie zou zijn, maar lijken meer partijen op de uiterst rechterflank van het politieke spectrum dat te suggereren. Enigszins vergelijkbare discussies doen zich voor met betrekking tot het demonstratie-

12 *Handelingen II* 2015/16, 29279, nr. 109, item 8, p. 10-11.

13 Volgens de onofficiële stand die tijdens het schrijven van dit redactioneel bekend was hebben PVV, JA21, FvD en de BBB gezamenlijk 46 zetels.

14 Vgl. in dit verband o.a. C. Mudde, *The Far Right Today*, Cambridge: Polity 2019, p. 24; J.W. Duyvendak & J. Kesic, m.m.v. T. Stacey, *The Return of The Native*, Oxford: Oxford University Press 2023, p. 5-6.

15 Zie bijv. B. Moffitt, *The Global Rise of Populism. Performance, Political Style, and Representation*, Stanford University Press 2016.

16 C. Gearty, *Can Human Rights Survive? (The Hamlyn Lectures 2005)*, Cambridge: Cambridge University Press 2006, p. 4.

recht waarvan de reikwijdte in toenemende mate afhankelijk gesteld lijkt te worden van degene die ervan gebruik probeert te maken.¹⁷ Diezelfde Conor Gearty signaleerde kort voor zijn overlijden nog dat die ontwikkeling zich ook in het Verenigd Koninkrijk onder Labour voor-
doet.¹⁸

Grondrechten zijn, kortom, de inzet geworden van een politieke waardenstrijd. Dat is niet alleen maar slecht nieuws. Politiek gaat immers over waardenconflicten. Het is in een democratie de vreedzame manier om zulke conflicten op vreedzame wijze te bespreken en te beslechten. Juist in mensenrechtenland is het daarom belangrijker dan ooit om het niet te laten bij de uitleg van wat Europese mensenrechten voor onze rechtspraak betekenen, maar ook om uit te leggen wat de waarden zijn die aan die verplichtingen voor regering en parlement ten grondslag liggen. Dat vergt een enorm inzicht in die mensenrechten bij diegenen die regering en parlement in dit opzicht van advies dienen.

Lang, Langer, Lawson: van een oud-redacteur die het land moet gaan redden

En dat is precies het bruggetje naar het laatste draadje dat hier nog aaneengebonden moet worden. Dat draadje betreft de mededeling van Rick Lawson aan de redactie, dat hij na ruim meer dan een kwarteeuw de redactie verlaat. Rick is inmiddels voorzitter geworden van het College voor de Rechten van de Mens en hij vond het (om begrijpelijke redenen) zuiverder om dat niet met het redactielidmaatschap van dit tijdschrift te combineren. Het tekent zijn integriteit als academicus en als toekomstige bestuurder.

Écht afscheid zullen we, in dit blad, nog van hem gaan nemen. Want met Rick verdwijnt niet alleen een heel bijzondere jurist en een buitengewoon prettige collega uit de redactie. Uit die redactie verdwijnt een instituut: ons redactionele geweten en een absolute kenner van de Straatsburgse jurisprudentie, het Hof en de Straatsburgse mensenrechtenwereld. Niet alleen maakte hij, zo wil het althans Wikipedia, al sinds 1991 deel uit van de redactie van het toenmalige *NJCM-Bulletin*, decennialang registreerde hij, samen met co-auteurs als Jan-Peter Loof, Maarten den Heijer en Antoine Buyse, het wel en wee van de Raad van Europa in brede zin in de *Chroniques Strasbourgeoises*. De bijzondere stijl die sindsdien lange tijd de 'CS' kenmerkte, een combinatie van zakelijkheid en een vleugje humor, komt toch in belangrijke mate uit zijn pen. Een stijl die door latere chroniqueurs, waaronder ondergetekende, werd overgenomen toen de *premier chroniqueur* een stap terugdeed om de Leidse rechtenfaculteit als decaan onder zijn hoede te nemen.

Bij deze rubriek bleef het echter niet. Toen hij na zijn decanaat de redactie weer versterkte, toonde Rick zich een begenadigd interviewer van Mensenrechtenmensen en hij wist via zijn brede netwerk geregeld een auteur uit de hoge hoed te toveren als de redactie weer eens een ingewikkeld mensenrechtelijk thema had bedacht. Maar wat deze redacteur toch vooral bij zal blijven, is de uitzonderlijke kracht van de pen van Rick Lawson. Als iemand de kunst verstaat van het combineren van retorica met een exemplarische kennis en inzicht in 's Hofs jurisprudentie, dan is het Rick wel. Ons blad telt een aantal juweeltjes van de schrijver Lawson, vaak met titels die klinken als een klok. Illustratief in dat opzicht is zijn *Wild, Wilder, Wilders – Over de*

17 Sander Heijne, 'Adieu demonstratierecht', *Vrij Nederland*, 22 september 2025.

18 Owen Bowcott, 'Conor Gearty obituary', *The Guardian*, 18 september 2025.

ruimte die het EVRM laat voor de vervolging van kwetsende politici, dat hij in 2008 in dit blad publiceerde en dat zijn vooruitziende blik illustreerde: sindsdien heeft het artikel nauwelijks aan actualiteit ingeboet.

En nu verlaat diezelfde Rick de redactie en laat hij een stel relatief jonge prutsers op de brug achter. Dat is eigenlijk een inbreuk op het eigendomsrecht van het blad. Volgens de Straatsburgse systematiek moet voor zo'n inbreuk dan wel een bijzondere rechtvaardiging voorhanden zijn. Zij moet noodzakelijk en proportioneel zijn. En hoe erg we dat misschien bij de redactie ook vinden: voor het vertrek van Rick is weldegelijk een *pressing social need*. Het is dat strategische inzicht, die kennis en die collegiale werkwijze die de regering er ongetwijfeld toe bracht om Rick voor te dragen voor benoeming als voorzitter van het College voor de Rechten van de Mens. Hij zal die kwaliteiten nodig hebben in het huidige tijdsbestek, want juist nu is gezag onontbeerlijk voor het College, en juist nu is gezag niet vanzelfsprekend en moet het verdiend worden. Daarvoor is Rick Lawson, al zal hij al die lof misschien een beetje over de top vinden, bij uitstek geschikt. Want als iemand met gezag over de mensenrechten kan spreken, dan is het Rick – zoals hij dat decennialang in de redactie deed. Zijn uitdaging wordt in dat verband om een samenleving die in toenemende mate sceptisch is over het verschijnsel van de mensenrechten, te laten zien waarom bij die mensenrechten gedeelde belangen spelen.

'Pourquoi mourir pour Dantzig?' luidt de boventitel van een boekbijdrage van Rick uit 2018.¹⁹ Waarom zou Europa zich moeten bemoeien met de Poolse rechtsstaat, was de vraag die hij in die bijdrage probeerde beantwoorden. Het antwoord dat hij gaf – de rechtsstaat en de mensenrechten gaan ons allemaal aan – is het credo dat hij mee kan nemen naar de Kleinesingel in Utrecht. We wensen hem daar veel plezier, veel sterkte, en bovenal veel succes toe.

19 R. Lawson, 'Pourquoi mourir pour Dantzig? Europa als hoeder van de democratische rechtsstaat', in: A. Ellian, G. Molier & B. Rijpkema B. (red.), *De strijd om de democratie: essays over democratische zelfverdediging*, Amsterdam: Boom 2018, p. 217-259.

DE WETGEVENDE EN UITVOERENDE MACHT ALS HOEDERS VAN HET RECHT OP BESTAANSZEKERHEID

Een analyse van artikel 20 Gw. in rechtsvergelijkend perspectief

Eleni De Becker *

Samenvatting | Het grondrecht op bestaanszekerheid is in Nederland onderbenut gebleven. Deze bijdrage onderzoekt de rol van de wetgevende en uitvoerende macht in de bescherming van dit recht, tegen de achtergrond van de Toeslagenaffaire. Om aan het kennistekort over artikel 20 Gw tegemoet te komen, onderzoekt deze bijdrage hoe we dit recht vorm kunnen geven aan de hand van Europese, internationale en nationale voorbeelden, vanuit de rol die de wetgevende en uitvoerende macht daarbij te vervullen hebben. Deze bijdrage combineert internationale en Europese rechtsbronnen met rechtsvergelijkende inzichten uit andere EU-lidstaten. Deze bronnen bieden geen kant-en-klaar model, maar wel gezaghebbende ijkpunten om artikel 20 Gw te concretiseren en te komen tot een juridisch kader voor de wetgever en de beleidsmaker.

Trefwoorden | [recht op bestaanszekerheid], [wetgever], [sociale zekerheid], [fundamentele rechten], [sociaalzekerheidsrecht], [constitutioneel recht], [artikel 20 Gw], [artikel 9 IVESCR], [artikel 12 ESH], [Europese Pijler Sociale Rechten]

DOI | 10.54195/NTM.24956

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

1 Inleiding

Het recht op bestaanszekerheid in de Nederlandse grondwet: veel geschreeuw, weinig wol? Al bij de opname van dit grondrecht in de Grondwet in 1983 rezen vragen over de praktische invulling ervan, mede in het licht van het constitutioneel toetsingsverbod.¹ In de Nederlandse rechtsleer wordt artikel 20 van de Grondwet (Gw) doorgaans niet geïnterpreteerd als een bepaling die duidelijke verplichtingen oplegt aan de overheid, laat staan dat het aanleiding geeft tot

■ Prof. dr. E. De Becker is professor in het sociaalzekerheidsrecht aan de Vrije Universiteit Brussel en de KU Leuven. In haar onderzoek spitst zij zich toe onder meer toe op de bescherming van het grondrecht op sociale zekerheid. Samen met prof. Gijsbert Vonk, werkt zij op het GAK-project ‘Een menswaardig bestaan in de sociale zekerheid: naar een versterking van de rol van sociale grondrechten’, waarin zij nader invulling probeert te geven aan het recht op bestaanszekerheid in de Nederlandse rechtsorde. Deze publicatie is in het kader van dit GAK-project tot stand gekomen.

1 Uit de parlementaire geschiedenis blijkt wel duidelijk de kracht van de sociale grondrechten in de grondwet in twijfel wordt getrokken: ‘wel zal de rechter besluiten van lagere lichamen kunnen toetsen aan de grondwettelijke

afdwingbare individuele rechten.² Het recht op bestaanszekerheid wordt veeleer gezien als een terrein waar de overheid moet optreden, zonder dat het grondrecht zelf richting bevat.³

De beperkte rol van artikel 20 Gw in de Nederlandse rechtsorde kan deels verklaard worden door de klassieke tweedeling tussen verschillende types van grondrechten. Anders dan burgerlijke en politieke rechten, werden sociale en economische grondrechten beschouwd als vage en onbepaalde instructienormen.⁴ Deze opvatting, die zeker niet uniek is voor Nederland, wordt steeds vaker als achterhaald beschouwd.⁵ Uit rechtsvergelijkend onderzoek van rechtspraak,⁶ alsook in de algemene grondrechtenliteratuur,⁷ kan een evolutie worden ontwaard dat de verplichtingen uit grondrechten eerder als meervoudig⁸ moeten worden beschouwd. Zo bevatten alle grondrechten zowel positieve als negatieve verplichtingen. Vaagheid hoeft dan ook niet als een onoverkomelijk probleem te worden gezien, maar eerder als een uitnodiging tot dialoog tussen wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht over de verhouding tussen beleid en grondrechten.⁹

Een bijkomende moeilijkheid wat betreft artikel 20 Gw is het constitutioneel toetsingsverbod: formele wetgeving kan niet worden getoetst aan de grondrechten in de Nederlandse Grondwet.

bepalingen inzake sociale grondrechten. In de praktijk echter zal hij bij deze toetsing niet gemakkelijk tot de conclusie kunnen komen, dat het betreffende besluit onverbindend is wegens strijd met deze grondwettelijke bepalingen. De ruime beleids marge, die deze bepalingen inhouden voor de wetgevende en besturende organen – waarover nader hieronder – maakt dat zij zich niet of nauwelijks tot toetsingscriterium lenen. [...] Wij achten dan ook de mogelijkheid dat zulk een geval zich zal voordoen, vrijwel een theoretische' in Memorie van toelichting – verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake sociale grondrechten, *Kamerstukken II 1975/76*, 13873, nrs. 1-4.

- 2 O. Brinkman & G. Vonk, 'Constitutionele toetsing: jazeker, maar dan ook aan sociale grondrechten', *NJB* 2022, p. 1919; zie ook: M. Houwerzijl & F. Vlemminx, 'Artikel 20 – Bestaanszekerheid' in X, *Nederland Rechtsstaat over grondwet en rechtsstaat*, 2022.
- 3 P. Van Sasse Van Ysselt, 'Realisering van sociale grondrechten: wetgever, ubi est?', *RegelMaat* 2016, 284 waarin de auteur deze stelling ook in vraag stelt; zie ook: Brinkman & Vonk 2022 (*supra* noot 2), p. 1919.
- 4 F. Coomans, 'Introductory Remarks on the Justiciability of Economic and Social Rights' in F. Coomans (ed.), *Justiciability of Economic and Social Rights: Experiences From Domestic Systems*, Antwerpen: Intersentia 2006, p. 2; P. O'Connell, *Vindicating Social Rights: International Standards and Comparative Experiences*, Abingdon: Routledge 2012, p. 1.
- 5 Zie ook de Vienna Declaration and Programme of Action 1993, aangenomen op de VN-wereldconferentie voor de mensenrechten op 25 juni 1993, waarin de idee terugkwam dat grondrechten 'indivisible, interdependant and interrelated' zijn; zie ook I. Koch, *Human Rights as Indivisible Rights: The Protection of Socio-Economic Demands Under the European Convention of Human Rights*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2009, p. 6; en F. Vlemminx, *Een nieuw profiel van de grondrechten: een analyse van de prestatieplichten ingevolge klassieke en sociale grondrechten*, Deventer: Kluwer 2002, p. 49.
- 6 Zie bijvoorbeeld E. De Becker, *Het recht op sociale zekerheid in de EU: een rechtsvergelijkende analyse van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de constitutionele tradities gemeen aan de EU-lidstaten*, Brugge: die Keure 2019.
- 7 Zie bijv: E. Reidel, 'Menschenrechte der Dritten Dimension', *EuGRZ* 1989, p. 9.
- 8 Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat ook andere opdelingen mogelijk zijn.
- 9 P. Akkermans, C. Bax & L. Verhey, *Grondrechten: Grondrechten en grondrechtsbescherming in Nederland*, Deventer: Kluwer 2005, p. 39.

Sinds de Toeslagenaffaire klinkt de roep om (beperkte) opheffing van dit verbod luider.¹⁰ Recent politieke voorstellen¹¹ – zoals de hoofdlijnenbrief (2022),¹² latere reacties hierop (bijvoorbeeld 2023),¹³ het regeerakkoord Schoof (2024),¹⁴ de brief van Omtzigt (2024),¹⁵ en de Contourennota (2025)¹⁶ – voorzien in constitutionele toetsing van wetgeving aan ‘klassieke’ grondrechten, maar sluiten sociale grondrechten zoals artikel 20 Gw doorgaans expliciet uit.¹⁷ Deze terughoudendheid weerspiegelt een diepgewortelde vrees voor een te sturende rol van de rechter,¹⁸ terwijl constitutionele toetsing juist zou kunnen bijdragen aan het verduidelijken van de inhoud en reikwijdte van sociale grondrechten. Dit zou de wetgever bovendien in staat stellen die invulling mee te nemen bij het ontwikkelen en herzien van wetgeving.¹⁹ Daarbij is het cruciaal dat ook sociale grondrechten, zoals artikel 20 Gw, deel uitmaken van die dialoog. Dit standpunt sluit aan bij recente analyses van Krommendijk,²⁰ Leijten²¹ en Vonk.²² De Commissie Rechtsstaat benadrukte terecht dat opheffing van het toetsingsverbod kan bijdragen aan

- 10 Staatscommissie Rechtsstaat, ‘De gebroken belofte van de rechtsstaat, tien verbetervoorstellen met oog voor de burger’, 2024, beschikbaar via <https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/documenten/rapporten/2024/06/01/index>.
- 11 Deze bouwen voort op eerder parlementair werk: Voorstel van wet van het lid Halsema houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter, *Kamerstukken II* 2002/03, 28331.
- 12 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hoofdlijnenbrief constitutionele toetsing, 1 juli 2022, *Kamerstukken II* 2021/22, 35925-VII, nr. 8.
- 13 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Constitutionele Zaken en Wetgeving, Drie Kamerbrieven inzake constitutionele toetsing, 28 maart 2024, 2024-0000197057.
- 14 Nederlandse regeerakkoord – leer zeggenschap van burgers door een ander kiesstelsel en versterking van grondrechten door een constitutioneel hof, beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerprogramma>.
- 15 Initiatiefnota van het lid Omtzigt over tien voorstellen ter verbetering van de constitutionele toetsing, *Kamerstukken II* 2022/23, 36344, nr. 4.
- 16 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Contourennota constitutionele toetsing, 21 februari 2025, 2025-0000026931.
- 17 Nederlandse regeerakkoord – leer zeggenschap van burgers door een ander kiesstelsel en versterking van grondrechten door een constitutioneel hof, beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerprogramma>, p. 17; zie ook de kritiek: reactie van J. Krommendijk, ‘Meer rechtsbescherming, maar niet teveel. De jammerlijke uitsluiting van constitutionele toetsing aan sociale grondrechten’, *NJB Blog*, 20 juli 2022, beschikbaar via <https://www.njb.nl/blogs/meer-rechtsbescherming-maar-niet-teveel-de-jammerlijke-uitsluiting-van-constitutionele-toetsing-aan-sociale-grondrechten/>.
- 18 Zie ook: J. Krommendijk, ‘Contourennota (deel 1): hoe mythes over sociale grondrechten een goede discussie over de opheffing van het toetsingsverbod bemoeilijken’, *blog Nederland Rechtsstaat over grondwet en rechtsstaat*, 25 februari 2025, beschikbaar via <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/contourennota-deel-1-hoe-mythes-over-sociale-grondrechten-een-goede-discussie-over-de-opheffing-van-het-toetsingsverbod-bemoeilijken/>.
- 19 Zie ook Staatscommissie Rechtsstaat, ‘De gebroken belofte van de rechtsstaat, tien verbetervoorstellen met oog voor de burger’, 2024, p. 47; en ook: de zienswijze van de Raad voor de rechtspraak, 27 mei 2022, beschikbaar via [njb.nl/media/4737/zienswijze-van-de-rechtspraak-op-rechterlijke-constitutionele-toetsing.pdf](https://www.njb.nl/media/4737/zienswijze-van-de-rechtspraak-op-rechterlijke-constitutionele-toetsing.pdf), p. 3.
- 20 Krommendijk 2025 (*supra* noot 18).
- 21 I. Leijten, ‘Gespreksnotitie – sociale grondrechten in de democratische rechtsstaat d.d. 5 maart 2025’, 4 maart 2025, beschikbaar via https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2025A00233.
- 22 G. Vonk, ‘Constitutionele toetsing aan sociale grondrechten: een nieuwe dageraad voor het grondrecht van de bestaanszekerheid’, *RegelMaat* 2023, p. 283.

een levendige constitutionele cultuur, waarin staatsmachten elkaar controleren en bij de rechtsstatelijke les houden.²³

Naast een eventuele afschaffing van het toetsingsverbod bestaan er overigens ook alternatieve initiatieven om de bescherming van grondrechten te versterken, zoals de oprichting van een vaste Tweede Kamercommissie voor grondrechten en constitutionele toetsing.²⁴ Eerder werden al voorstellen gedaan tot oprichting van een tijdelijke commissie, die ondertussen werd aangesteld.²⁵ Zulke initiatieven kunnen echter slechts slagen indien de inhoudelijke kennis over sociale grondrechten, en in het bijzonder het recht op bestaanszekerheid, wordt verdiept.²⁶ Om aan het kennistekort over de invulling van artikel 20 Gw tegemoet te komen, onderzoekt deze bijdrage de volgende centrale onderzoeksvraag: ‘hoe kan het recht op bestaanszekerheid in artikel 20 Gw nader vorm krijgen aan de hand van Europese, internationale en nationale voorbeelden, vanuit de rol die de wetgevende en uitvoerende macht daarbij te vervullen hebben?’. Deze bijdrage combineert internationale en Europese rechtsbronnen met rechtsvergelijkende inzichten uit andere EU-lidstaten. Deze bronnen bieden geen kant-en-klaar model, maar wel gezaghebbende ijkpunten²⁷ om artikel 20 Gw te concretiseren. Ongeacht of het toetsingsverbod wordt opgeheven, rust immers op de wetgevende en uitvoerende macht de verplichting dit grondrecht bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van sociaal beleid in acht te nemen. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, bestaat deze bijdrage uit vier delen.

Paragraaf 2 biedt het theoretisch kader en bespreekt waarom sociale grondrechten, en het recht op bestaanszekerheid in het bijzonder, een essentieel onderdeel vormen van de democratische rechtsstaat. Daarbij wordt aangesloten bij bestaande rechtswetenschappelijke literatuur. Dit biedt vervolgens het theoretische kader voor het verdere vervolg van deze bijdrage. Paragraaf 3 onderzoekt vervolgens hoe de wetgevende en uitvoerende macht invulling kunnen geven aan artikel 20 Gw. Eerst wordt de huidige interpretatie en beperkte toepassing in de Nederlandse rechtsorde besproken (3.1). Daarna wordt een inhoudelijke invulling ontwikkeld op basis van internationale en Europese bronnen (3.2.1), gevolgd door een analyse van hoe in andere lidstaten en in het ESH sociale grondrechten functioneren als motiveringsnorm (3.2.2). Paragraaf 4 sluit af met het besluit.

Deze bijdrage beoogt niet om een gedetailleerde analyse te maken van hoe het Nederlandse socialezekerheids- en bijstandsstelsel zou moeten worden aangepast in het licht van het voorgestelde grondrechtelijke kader. De beginselen die hier worden uitgewerkt bieden wel richtinggevend aanknopingspunten voor de verdere toepassing op specifieke wetgeving. Evenmin gaat deze bijdrage in op de vraag naar rechterlijke afdwingbaarheid van artikel 20 Gw of de ontwikke-

23 Staatscommissie Rechtsstaat, ‘De gebroken belofte van de rechtsstaat, tien verbetervoorstellen met oog voor de burger’, 2024, p. viii.

24 Nederlandse regeerakkoord – leer zeggenschap van burgers door een ander kiesstelsel en versterking van grondrechten door een constitutioneel hof, beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerprogramma>, p. 17.

25 Zie Tweede Kamer der Staten-Generaal, Opvolging aanbevelingen staatscommissie parlementair stelsel 2018, 11 september 2024, p. 12; alsook Verslag Werkgroep Tijdelijke Commissie Grondrechten en Constitutionele Toetsing, 4 oktober 2024, 2024D40328.

26 Verslag Werkgroep Tijdelijke Commissie Grondrechten en Constitutionele Toetsing, 4 oktober 2024, 024D40328, p. 4.

27 Zie ook: L. Besselink, ‘De publieke taak en de sociale grondrechten; de betrekkelijke waarde van sociale grondrechten’ in J.W. Sap e.a. (eds.), *De publieke taak (preadviezen staatsrechtconferentie 2002)*, Deventer: Publikaties van de Staatsrechtkring. Staatsrechtconferenties 2002, p. 109.

ling van subjectieve rechten door de rechterlijke macht. Dat sluit echter niet uit dat in uitzonderlijke omstandigheden alsnog een individueel recht op bescherming uit artikel 20 Gw kan worden afgeleid.²⁸

2 Sociale grondrechten als voorwaarde voor democratische participatie

De democratische rechtsstaat is niet alleen gebaseerd op klassieke vrijheidsrechten, maar vereist ook sociale grondrechten die burgers in staat stellen daadwerkelijk te participeren in het maatschappelijk leven. In de rechtswetenschappelijke literatuur is dit herhaaldelijk onderstreept als essentieel onderdeel van het democratisch rechtsbestel.²⁹ Over de precieze inhoud van sociale grondrechten bestaat geen limitatieve lijst, maar internationale bronnen zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het IVESCR en het ESH bieden richtinggevende normen. Ook in de grondwetten van andere EU-lidstaten bestaat variatie in de mate en wijze van bescherming, maar het belang van sociale grondrechten wordt vrijwel overal erkend.³⁰

Deze paragraaf beoogt te verduidelijken waarom het recht op bestaanszekerheid in artikel 20 Gw niet vrijblijvend is. Sociale grondrechten zijn een expressie van de zorgplicht van de overheid en bieden zowel legitimatie als begrenzing aan het sociaal beleid.³¹ Door deze verantwoordelijkheden grondwettelijk te verankeren, wordt zichtbaar gemaakt dat sociale bescherming niet louter beleidsmatig, maar ook constitutioneel is ingebed. Het recht op bestaanszekerheid legt de primaire verantwoordelijkheid bij de wetgevende en uitvoerende macht: zij moeten dit recht nader vormgeven, structurele noden aanpakken en beleid ontwikkelen dat gericht is op verwezenlijking van de grondrechten. Hun ruime beleidsvrijheid wordt daarbij begrensd door de Grondwet zelf, die niet alleen het overheidsoptreden legitimeert, maar er ook inhoudelijke voorwaarden aan stelt.³²

De parlementaire voorbereiding bij de opname van sociale grondrechten in de Gw in 1983 bevestigt bovenstaand uitgangspunt. Sociale grondrechten werden omschreven als een 'plicht voor de overheid' en een stimulans tot het in het leven roepen van nieuwe voorzieningen. Tevens

28 Zie Vonk die opwerpt dat er grond bestaat om in uitzonderlijke omstandigheden zulke minimumbescherming af te leiden uit artikel 20 Gw, al dan niet in samenhang met andere beginselen van Nederlands recht: G. Vonk, 'Het grondrecht van de bestaanszekerheid: een Nederlands perspectief', *TRA* 2023/108, afl. 12, p. 13.

29 Zie ook de bespreking: E. Hirsch Ballin, *Waakzaam burgerschap*, Amsterdam: Querido 2022, waar dit op verschillende momenten doorheen het boek terugkomt; alsook: C. Sunstein, 'Social and economic rights? Lessons from South Africa', *John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper no. 124* 2001, p. 11-12; en K.G. Young, 'Introduction' in K.G. Young (ed.), *The future of economic and social rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2019, p. 10; zie ook in dat boek: J. King, 'The future of social rights', p. 315-316; alsook: W. Konijnenbelt, 'Herijking van de rechtsstaat en het Nederlandse recht' in F. Vanneste e.a., *Preadviezen 2012 Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2012, p. 68; ook in de brief van 3 september 2024 van het College voor de Rechten van de Mens kwam dit aan bod in brief over constitutionele toetsing van het College voor de Rechten van de Mens aan de vaste commissie Binnenlandse Zaken met aandachtspunten voor de vergaderingen over constitutionele toetsing, 3 september 2024, p. 3.

30 Zie ook de bespreking in C. Fabré: C. Fabré, 'Social rights in European Constitutions' in G. de Búrca & B. De Witte, *Social Rights in Europe*, Oxford: Oxford University Press 2005, p. 15-28; De Becker 2019 (*supra* noot 6), p. 179 e.v.

31 Zie ook: D. Dirksen e.a., 'Het belang van sociale grondrechten', Wiardi Beckman Stichting, 13 februari 2023, beschikbaar via <https://www.wbs.nl/publicaties/het-belang-van-sociale-grondrechten>.

32 E. Hirsh Ballin, 'Inleiding' in E. Hirsh Ballin e.a. (eds.), *Uitleg van de grondwet*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2021, p. 18; zie gelijkaardig ook: Besselink 2002 (*supra* noot 27), p. 97.

werd benadrukt dat de overheid zich actief moet richten op de ‘verbetering van de menselijke ontplooiingsmogelijkheden in de samenleving’, en dat maatschappelijke dialoog en bescherming van bestaande wetgeving tegen afbouw daarvan belangrijke elementen vormen.³³ Ook het grondrechtenevaluatieonderzoek uit 1993³⁴ bevestigde dat sociale grondrechten richtinggevende kaders voor sociaal beleid zouden moeten uitmaken, die een actieve en structurele invulling vergen van wetgever en bestuur.

In het hedendaagse debat over grondrechten in Nederland ligt de nadruk veelal op rechterlijke controle, met name in het kader van het constitutioneel toetsingsverbod. Deze focus dreigt de eigen verantwoordelijkheid van wetgevende en uitvoerende macht te onderschatten.³⁵ Wanneer zij die verantwoordelijkheid onvoldoende opnemen, ontstaat het risico dat de rechter – bij wijze van correctie – alsnog optreedt ter bescherming van fundamentele rechten. Duurzame bescherming van grondrechten vergt daarentegen een structurele dialoog waarin de drie staatsmachten elk hun rol vervullen binnen een afgestemd constitutioneel geheel.

De beperkte aandacht voor de rol van wetgevende en uitvoerende macht in de bescherming van sociale grondrechten is niet uniek voor Nederland; ook internationaal ligt de nadruk vaak op de rechterlijke controle.³⁶ Toch impliceert een model van dialoog een complementaire en wederzijds versterkende rol van alle staatsmachten. De wetgevende macht geeft invulling aan grondrechten via wetgeving; de uitvoerende macht implementeert deze normen via beleid; de rechter toetst binnen zijn bevoegdheden of het overheidsoptreden verenigbaar is met grondrechten.³⁷ Zoals Gutmann benadrukt, hebben wetgevende en rechterlijke macht elk een eigen, maar niet-exclusieve rol in de ontwikkeling van recht.³⁸ West wijst in dezelfde lijn op de grondwet als richtinggevend kader voor wetgevingsactiviteiten.³⁹ Juist in de wisselwerking tussen grondwet, wetgeving en beleidskader ontstaat een invulling van het recht op bestaanszekerheid in artikel 20 Gw die niet alleen juridisch, maar ook democratisch legitiem is,⁴⁰ en die rechters bovendien verdere handvatten biedt.⁴¹ De bescherming van het recht op bestaanszekerheid is daarmee in de eerste plaats een constitutionele opdracht voor wetgever en bestuur. In de volgende paragraaf wordt onderzocht hoe deze machten het grondrecht concreet kunnen invullen.

33 Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de grondwet van bepalingen inzake grondrechten en Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake sociale grondrechten, *Kamerstukken I 1976/77*, 13872-13873, nr. 55b, p. 27.

34 T. Barkhuysen e.a., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd: anker of verdwijnpunt*, Deventer: Kluwer 2009, p. 58-59.

35 V. Mantouvalou, ‘In support of legislation’ in C. Gearty & V. Mantouvalou (eds.), *Debating social rights*, Oxford: Hart Publishing 2011, p. 130.

36 Zie ook de kritiek op deze te eenzijdige blik in Mantouvalou 2011 (*supra* noot 35), p. 133.

37 Besselink 2002 (*supra* noot 27), p. 110.

38 Zie ook A. Gutmann, ‘Foreword: legislatures in the constitutional state’ in R. Baumann & T. Kahana (eds.), *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, Cambridge: Cambridge University Press 2006, p. ix.

39 Zie R. West, ‘The missing jurisprudence of the legislated constitution’, in J. Balkin e.a. (eds.), *The constitution in 2020*, Oxford: Oxford University Press 2009, p. 88-89.

40 Besselink 2002 (*supra* noot 27), p. 110; zie ook Mantouvalou 2011 (*supra* noot 35), p. 147.

41 Dirksen 2023 (*supra* noot 31).

3 Naar een mogelijke inhoudelijke invulling van het grondrecht van de bestaanszekerheid?

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe de wetgevende en uitvoerende macht invulling kunnen geven aan artikel 20 Gw. Daartoe wordt eerst onderzocht hoe artikel 20 Gw in de Nederlandse rechtsorde wordt geïnterpreteerd en waarom de toepassing ervan tot dusver beperkt blijft (3.1). Vervolgens wordt op basis van internationale en Europese bronnen een voorstel ontwikkeld voor een meer inhoudelijke concretisering van dit grondrecht (3.2.1). Aansluitend wordt nagegaan hoe het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand in andere EU-lidstaten en in het Europees Sociaal Handvest functioneert als motiveringsnorm voor wetgever en bestuur (3.2.2).

3.1 De huidige stand van zaken in Nederland

Artikel 20 Gw erkent het recht op bestaanszekerheid, en benadrukt daarmee het belang van een toereikende levensstandaard.⁴² Lid 1 bevat een breed geformuleerde verplichting voor de overheid, zoals ook blijkt uit de parlementaire voorbereiding.⁴³ Het begrip bestaanszekerheid bestrijkt een ruimer terrein dan sociale zekerheid (lid 2) en sociale bijstand (lid 3).⁴⁴ Volgens Houwerzijl en Vlemminx is lid 1 echter te algemeen geformuleerd om er concrete juridische verplichtingen aan te kunnen ontleen.⁴⁵ Ook Vonk benadrukt dat beleidsvrijheid het uitgangspunt is, en dat uit lid 1 geen subjectieve rechten voortvloeien.⁴⁶ Toch kan de bepaling richtinggevend zijn in het wetgevingsproces. Zo wees Van Sasse Van Ysselt op de potentiële betekenis van artikel 20, lid 1 in het decentralisatieproces van het sociale domein, bijvoorbeeld met betrekking tot de Participatiewet en de Wmo. In de parlementaire behandeling van deze hervormingen kwam artikel 20 echter nauwelijks ter sprake.⁴⁷

Lid 2 bepaalt: ‘de wet stelt regels omtrent aanspraken op sociale zekerheid’. Daarmee wordt de wetgever aangeduid als centrale actor bij de inrichting van het socialezekerheidsstelsel. De bepaling bevestigt wat in de praktijk al grotendeels was gerealiseerd,⁴⁸ waardoor uit deze bepaling geen subjectieve rechten voor de burger kunnen worden afgeleid.⁴⁹ Wel impliceert lid 2 volgens Houwerzijl en Vlemminx een zekere beperking van de beleidsvrijheid van de wetgever: de geboden wettelijke socialezekerheidsbescherming mag niet zomaar tot nul geredu-

42 Houwerzijl & Vlemminx 2022 (*supra* noot 2).

43 Memorie van Toelichting – Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake sociale grondrechten, *Kamerstukken II 1975/76*, 13873, nr. 3, p. 11.

44 Memorie van Toelichting – Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake sociale grondrechten, *Kamerstukken II 1975/76*, 13873, nr. 3, p. 11.

45 Houwerzijl & Vlemminx 2022 (*supra* noot 2).

46 Vonk 2023 (*supra* noot 22), p. 284.

47 Van Sasse Van Ysselt 2016 (*supra* noot 3), p. 287.

48 Memorie van Toelichting – Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake sociale grondrechten, *Kamerstukken II 1975/76*, 13873, nr. 3, p. 11.

49 Barkhuysen 2009 (*supra* noot 34), p. 57.

ceerd worden. Uitvoeringsmaatregelen zijn slechts mogelijk binnen dat wettelijk kader⁵⁰; een interpretatie die ook steun vindt in de parlementaire voorbereiding.⁵¹

De privatisering van de Ziektewet laat zien hoe de wetgever bij stelselwijzigingen rekening moet houden met het vereiste dat sociale bescherming behouden blijft.⁵² De Raad van State benadrukte destijds dat de wetgever vrij is om het stelsel te organiseren via publieke of private verzekeringen, zolang dit niet in strijd is met het algemeen belang. Wel rust op de wetgever de plicht om het socialezekerheidsstelsel inhoudelijk te blijven aansturen en toezicht te houden. Ook moest de wetgever maatregelen nemen om het sociale karakter van de Ziektewet te waarborgen. Zo moest het mogelijk blijven voor werkgevers om betaalbare verzekeringen af te sluiten, diende bescherming te worden geboden bij faillissement van de werkgever en moest ondersteuning beschikbaar zijn voor chronisch zieke werknemers.⁵³ Zoals Vonk opmerkt, moest de privatiseringsoperatie dus sociaal worden geconditioneerd.⁵⁴ Niettegenstaande het voorbeeld van de Ziektewet, is er slechts sporadisch aandacht voor artikel 20, lid 2 Gw door de wetgever bij de aanname of herziening van wetgeving.⁵⁵

Artikel 20, lid 3 Gw bevat een expliciet recht op bijstand voor Nederlanders met onvoldoende bestaansmiddelen, dat bij wet nader moet worden geregeld. In de literatuur wordt dit vaak gezien als de bepaling die de minste beleidsruimte aan de wetgever laat, juist vanwege de centrale rol van sociale bijstand in de bescherming van kwetsbare groepen.⁵⁶ Volgens Vonk kan uit lid 3 een subjectieve aanspraak worden afgeleid. Ook de Raad van State stelde in een advies dat deze bepaling is opgezet als de erkenning van een subjectief recht: de uitoefening ervan hangt af van de wetgever, maar de opdracht is uitgevoerd in de Algemene Bijstandswet.⁵⁷ De Nederlandse rechtspraak neemt echter een terughoudende houding aan: subjectieve rechten

50 Zie gelijkaardig ook Houwerzijl & Vlemminx 2022 (*supra* noot 2).

51 Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten en Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake sociale grondrechten, *Kamerstukken I* 1976/77, 13872-13873, nr. 55b, p. 25.

52 Advies Raad van State (Nederland), *Kamerstukken II* 1995/96, 24439, nr. B, beschikbaar via de website officiële bekendmakingen.nl (laatst geraadpleegd op 14 november 2017); Zie ook de bespreking in Vonk 2023 (*supra* noot 22), p. 286.

53 Memorie van toelichting bij wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Ziektewet en enkele andere wetten in verband met loondoorbetaling door de werkgever bij ziekte van de werknemer, *Kamerstukken II* 1995/96, 24439, nr. 3.

54 G. Vonk, *Recht op sociale zekerheid. Van identiteitscrisis naar hernieuwd zelfbewustzijn (oratie Groningen)*, Groningen: Universiteit van Groningen 2008, p. 8; zie ook Houwerzijl & Vlemminx 2022 (*supra* noot 2).

55 Zie bijvoorbeeld: Advies Raad van State en nader rapport bij wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving), *Kamerstukken II*, 2011/12, 33207, nr. 4, p. 11; en Advies afdeling advisering Raad van State en nader rapport bij wijziging van de wet werk en bijstand en enkele andere socialezekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten), *Kamerstukken II* 2013/14, 33801, nr. 4, p. 26.

56 Houwerzijl & Vlemminx 2022 (*supra* noot 2); en Vonk 2023 (*supra* noot 22), p. 285; zie verder ook: A.W. Heringa, *Sociale grondrechten: hun plaats in de gereedheidskist van de rechter*, Zwolle: Tjeenk Willink 1989, p. 75 en p. 109; ook in de parlementaire debatten werd dit aangehaald: Voorlopig verslag – verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake sociale grondrechten, *Kamerstukken II* 1975/76, 13873, nr. 5.

57 Advies Raad van State, 21 juni 2002, W01.02.0179/I, *Kamerstukken II* 2001/02, 28331, nr. A.

worden ontleend aan de wet, niet rechtstreeks aan artikel 20 zelf.⁵⁸ Zo overwoog de Centrale Raad van Beroep in 2017 dat ‘appellant aan artikel 20, derde lid, van de Grondwet niet rechtstreeks het recht op bijstand kan ontleen. De wetgever heeft het recht op bijstand geregeld in de Participatiewet’.⁵⁹

Ondanks de erkenning van sociale rechten in artikel 20 Gw blijft de rechtspraktijk dus gekenmerkt door juridische vaagheid en terughoudendheid. Daardoor is het moeilijk vast te stellen welke concrete verplichtingen uit de bepaling voortvloeien.⁶⁰ Meerdere studies – waaronder de grondrechtenevaluaties uit 1993⁶¹ en 2009,⁶² en de analyses van Van Sasse van Ysselt (2016)⁶³ en Oldenhuis en Vonk (2024) – wijzen op de beperkte rol van artikel 20 Gw bij de totstandkoming van wetgeving. Ook de Toeslagenaffaire heeft hierin geen duidelijke kentering teweeggebracht. Oldenhuis en Vonk signaleren weliswaar een toegenomen aandacht voor ‘maatwerk’ in de sociale zekerheid sinds 2019, maar merken tegelijk op dat dit zelden expliciet wordt verbonden met de Grondwet. Toch zou het idee van de menselijke maat zich goed laten koppelen aan het recht op sociale zekerheid zoals vervat in artikel 20, lid 2 Gw.⁶⁴

Hoewel Nederland beschikt over een uitgebreid wettelijk kader inzake sociale zekerheid en bijstand, blijkt de wetgever zich weinig bewust van het grondwettelijk kader waarop dit beleid zou kunnen en moeten steunen.⁶⁵ Door het ontbreken van een eigen interpretatiekader valt de betekenis van artikel 20 grotendeels samen met het gevoerde beleid. Zoals Hirsch Ballin terecht stelde, mag de invulling van een grondrecht echter niet volledig tijds- of beleidsafhankelijk zijn.⁶⁶ Bovendien is er weinig aandacht voor de eigen aard van artikel 20 Gw, dat in de praktijk vaak ondergeschikt wordt gemaakt aan andere grondrechten, zoals artikel 19, lid 1 Gw, dat de overheid opdraagt te zorgen voor voldoende werkgelegenheid.⁶⁷

3.2 Voorstellen voor de verdere invulling van het grondrecht van de bestaanszekerheid

3.2.1 *Internationale en Europese beginselen als richtinggevend kader*

Zoals in de vorige paragraaf werd uiteengezet, heeft het recht op bestaanszekerheid in artikel 20 Gw tot op heden slechts beperkte inhoud gekregen in Nederland. Internationale en Europese rechtsbronnen bieden echter een reeks substantiële en procedurele beginselen die richting kunnen geven aan de verdere invulling van dit grondrecht. Hoewel deze normen niet steeds juridisch afdwingbaar zijn, bieden zij wel gezaghebbende ijkpunten om beleidskeuzes te verantwoorden

58 CRvB 19 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2810.

59 CRvB 19 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2810.

60 Zoals ook aangehaald door Houwerzijl & Vlemminx 2022 (*supra* noot 2).

61 Tj. Gerbranda & M. Kroes, *Grondrechtenevaluatieonderzoek: Eindrapport*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 1993, p. 290.

62 Barkhuysen 2009 (*supra* noot 34), p. 60; eenzelfde bedenking vonden we eerder al terug bij Heringa 1989 (*supra* noot 56), p. 134.

63 Van Sasse Van Ysselt 2016 (*supra* noot 3), p. 290 en p. 292.

64 G. Oldenhuis & G. Vonk, ‘Eerder een worsteling dan een vrijpartij, de zoektocht van wetgever en rechter naar de menselijke maat in de sociale zekerheid’, *TRA* 2024/103, p. 24; zie eerder al: Vonk 2023 (*supra* noot 22), p. 286.

65 Van Sasse Van Ysselt 2016 (*supra* noot 3), p. 290 en p. 292.

66 Zie gelijkaardig ook E. Hirsch Ballin e.a., *De menselijke maat van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving – inleidende beschouwing*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 46.

67 Gerbranda & Kroes 1993 (*supra* noot 61), p. 290; en de discussie in Van Sasse Van Ysselt 2016 (*supra* noot 3), p. 285.

binnen een constitutioneel kader. Cruciaal is dat deze invulling niet noodzakelijk een grondwetswijziging of constitutionele toetsing vergt: de beginselen kunnen de basis vormen voor een eigen Nederlands interpretatiekader voor artikel 20 Gw, dat richtinggevend kan zijn bij wetgeving en beleid. In de volgende paragrafen worden de belangrijkste beginselen besproken, telkens met het oog op hun toepasbaarheid in de Nederlandse context: (1) artikel 9 IVESCR en Commentaar nr. 19, (2) het ESH, en (3) twee niet-bindende EU-aanbevelingen (2019⁶⁸ en 2023⁶⁹) over sociale bescherming en minimuminkomens. Nederland is partij bij zowel het IVESCR als het ESH. De EU-aanbevelingen bouwen voort op artikel 34 van het EU-Grondrechtenhandvest (HGEU) en de Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR).

3.2.1.1 Artikel 9 IVESCR en Commentaar nr. 19

Het recht op sociale zekerheid in artikel 9 IVESCR wordt in Commentaar nr. 19⁷⁰ verder uitgewerkt via de driedeling 'to respect', 'to protect' en 'to fulfil'.⁷¹ Deze benadering impliceert onder meer dat bestaande voorzieningen niet zomaar mogen worden afgebouwd, en dat wettelijke bescherming moet worden gegarandeerd via publieke, private of collectieve structuren. Deze plicht herinnert aan de verantwoordelijkheid van de wetgever onder artikel 20 Gw, bijvoorbeeld bij de privatisering van de Ziektewet (zie paragraaf 3.1). Artikel 9 IVESCR verplicht bovendien tot bescherming tegen armoede en klassieke sociale risico's⁷² en vraagt dat stelsels zich aanpassen aan veranderingen in de arbeidsmarkt, zoals platformwerk of zelfstandigen zonder personeel (zzp).

Naast deze driedeling bevat Commentaar nr. 19 aanvullende beginselen die het recht op sociale zekerheid verder concretiseren. De belangrijkste worden hieronder besproken, rekening houdende met de Nederlandse context.

Sociale bescherming moet beschikbaar zijn binnen een stelsel dat toegankelijk, toekomstgericht en financieel houdbaar is.⁷³ Dit vergt aandacht voor inter- en intragenerationele solidariteit en het waarborgen van een (minimum)bescherming voor iedereen.⁷⁴ Cruciaal is ook de betrokkenheid van (middel)hogere inkomensgroepen om draagvlak en duurzame financiering te garanderen.⁷⁵

68 Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, *Pb. C.* 387, 15 november 2019.

69 Aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie, *Pb. C.* 3 februari 2023.

70 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 19, The right to social security (art. 9) (Thirty-ninth session, 2007), U.N. Doc. E/C.12/GC/19 (2008).

71 Zoals aan bod komt in par. 43 e.v. in Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 19, The right to social security (art. 9) (Thirty-ninth session, 2007), U.N. Doc. E/C.12/GC/19 (2008).

72 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 19, The right to social security (art. 9) (Thirty-ninth session, 2007), U.N. Doc. E/C.12/GC/19 (2008), par. 11.

73 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 19, The right to social security (art. 9) (Thirty-ninth session, 2007), U.N. Doc. E/C.12/GC/19 (2008), par. 11.

74 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 19, The right to social security (art. 9) (Thirty-ninth session, 2007), U.N. Doc. E/C.12/GC/19 (2008), par. 23.

75 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 19, The right to social security (art. 9) (Thirty-ninth session, 2007), U.N. Doc. E/C.12/GC/19 (2008), par. 22: 'When a person makes contributions to a social security scheme that provides benefits to cover lack of income, there should be a reasonable relationship between earnings, paid contributions, and the amount of relevant benefit'.

Het beginsel van beschikbaarheid impliceert dat de wetgever dient te reflecteren over de geschiktheid van bestaande bescherming wanneer fundamentele begrippen als ‘werk’ en ‘inkomen’ evolueren.⁷⁶ Het is net in zulke veranderende context dat een reflectie over welke sociale bescherming wenselijk is, in combinatie met artikel 20 Gw. Enkele actuele vragen voor Nederland zijn bijvoorbeeld: hoe moeten werknemersverzekeringen worden gefinancierd nu steeds meer mensen op alternatieve wijze inkomen verwerven? In welke mate biedt het stelsel voldoende bescherming aan zelfstandigen bij ziekte of werkloosheid? Hoewel het Nederlandse systeem enige flexibiliteit kent⁷⁷ – zoals de mogelijkheid om uitkeringen te combineren met werk, of rechten op te bouwen met tijdelijke contracten – rijst de vraag of om bestaanszekerheid te garanderen. Het recht op bestaanszekerheid nodigt uit tot een fundamentele heroverweging van het onderliggende systeem: houden we vast aan het bestaande werknemersmodel, of zoeken we naar nieuwe vormen van bescherming die breed beschikbaar en solidair zijn.

Een tweede fundamenteel beginsel in Commentaar nr. 19 is adequaatheid.⁷⁸ Sociale bescherming moet van een zodanig niveau zijn dat een menswaardig bestaan mogelijk is. Het solidariteitsbeginsel, het verbod op discriminatie en het verzekeringsprincipe geven verdere invulling aan dit beginsel. Ook het beginsel van toegankelijkheid is essentieel.⁷⁹ Deze omvat feitelijke toegang, betaalbaarheid, en het recht op informatie en participatie in de uitvoering.⁸⁰ Substantiële bescherming is dus niet los te zien van procedurele garanties.

Deze beginselen bieden concrete ijkpunten voor de evaluatie van bestaande wetgeving. Een voorbeeld betreft het verbod op discriminatie. Zo stelde de Nederlandse rechter eerder vast dat de uitsluiting van werkloosheidsbescherming voor bepaalde groepen van huishoudpersoneel een indirecte discriminatie op grond van geslacht⁸¹ uitmaakte.⁸² Ook in het gebruik van sancties en controlemiddelen binnen sociale bijstand zou de menselijke waardigheid als toetsingsnorm kunnen functioneren – een aspect dat ontbrak in recente debatten over ‘maatwerk’. Oldenhuis en Vonk merkten terecht op dat artikel 20 Gw in dat debat nauwelijks een rol speelde.⁸³ De

76 Zie de bespreking in: E. De Becker, ‘Hoe voorzien mensen in hun levensonderhoud anno 2035? De impact van inkomen op de sociale zekerheid’ in P. Schoukens e.a. (ed.), *Wonen en Werken anno 2035. Uitdagingen voor de (uitvoering van) de sociale zekerheid*, Leuven: KU Leuven 2024, p. 17-32.

77 Zie de bespreking in E. De Becker e.a., ‘Mapping social protection coverage for platform workers: A comparative analysis of Belgium, Italy and the Netherlands’, *European Journal of Social Security* 2024, p. 3-26.

78 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 19, The right to social security (art. 9) (Thirty-ninth session, 2007), U.N. Doc. E/C.12/GC/19 (2008), par. 22.

79 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 19, The right to social security (art. 9) (Thirty-ninth session, 2007), U.N. Doc. E/C.12/GC/19 (2008), par. 23.

80 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 19, The right to social security (art. 9) (Thirty-ninth session, 2007), U.N. Doc. E/C.12/GC/19 (2008), par. 24 e.v.

81 Zie ook de bespreking in A. Eleveld, ‘Huishoudelijke werkers in de particuliere huishouding gelijk behandeld met andere werknemers? Annotatie bij het Hof van Justitie van de EU 24 februari 2022 en Rechtbank Rotterdam 16 december 2021’, *Tijdschrift voor Arbeidsrecht in Context* nr. 3, 3 oktober 2022, p. 89-97.

82 Het betrof de persoonlijke dienstverlener, zoals een huishoudelijke hulp of zorghulp, die doorgaans op minder dan vier dagen per week diensten verleent aan een particulier bij wie ze in dienstbetrekking zijn. Deze werden uitgesloten van onder andere werkloosheidsbescherming. De Rechtbank van Rotterdam, en later de Centrale Raad van Beroep, stelde een discriminatie op grond van geslacht vast: CRvB 30 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:481.

83 Oldenhuis & Vonk 2024 (*supra* noot 64), p. 24.

hierboven besproken beginselen kunnen bijdragen aan een concretere invulling van artikel 20 Gw en zo het vaak als ‘vaag’ bestempelde karakter van dit grondrecht verzachten.⁸⁴

3.2.1.2 *Het Europees Sociaal Handvest*

De conclusies en collectieve klachten van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) bij artikel 12, lid 1 ESH bevatten vergelijkbare beginselen.⁸⁵ Deze betreffen onder meer het solidariteitsbeginsel, de toegang tot sociale bescherming in de vorm van een voldoende grote dekking van de bevolking, de noodzaak om voldoende bescherming te bieden tegen het zich voordoen van één van de klassieke sociale risico's, het solidariteitsbeginsel, het beginsel van adequaatheid, inter- en intergenerationele solidariteit en de noodzaak om systemen te herdenken bij gewijzigde (financiële of maatschappelijke) omstandigheden. Bovendien wordt bijzondere aandacht gevraagd voor kwetsbare groepen.⁸⁶ Ook het recht op sociale bijstand in artikel 13 ESH⁸⁷ bevat een reeks beginselen die richting kunnen geven aan het recht op sociale bijstand in artikel 20 Gw. Het recht erkend in het ESH is een individueel en universeel recht, dat van staten verwacht dat ze een wettelijk stelsel van sociale bijstand invoeren en in stand houden. Dit recht mag niet afhankelijk zijn van de discretie van de nationale overheden.⁸⁸ Sociale bijstand ook mag niet beperkt worden tot specifieke groepen; er dient voldoende bescherming in de vorm van een algemeen stelsel te zijn. Sociale bijstand moet ook voldoende niveau bereiken om het recht op menselijke waardigheid te garanderen; dit sluit niet uit dat andere middelen moeten worden aangewend – wanneer voorhanden – om in de eigen bestaansmiddelen te voorzien. Ook activeringsvoorwaarden kunnen worden gesteld.⁸⁹

3.2.1.3 *Het EU-recht: de Europese Pijler Sociale Rechten en de Aanbevelingen 2019 en 2023*

Op EU-niveau is sinds 2009 het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand onderdeel van het primaire recht door artikel 34 HGEU. Hoewel de rechtspraak beperkt is, heeft de EU sociale bescherming sinds de invoering van de Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR) prominenter op de agenda geplaatst. Dit resulteerde in de EPSR, waarin het recht op adequate sociale bescherming (beginsel 12) en het recht op een minimuminkomen (beginsel 14) zijn opgenomen. Deze beginselen/rechten werden verder uitgewerkt in twee niet-bindende aanbevelingen: de Aanbeveling inzake toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019) en de Aanbeveling inzake toereikende minimuminkomens (2023). Hoewel niet juridisch afdwingbaar, weerspiegelen deze documenten een Europees sociaal model dat sterk aansluit bij de principes uit Commentaar nr. 19 en de conclusies en collectieve klachten van het ECSR.

84 Zie ook de kritiek van Vonk dat voor de positie van de uitkeringsgerechtigde niet altijd voldoende aandacht was in internationale doctrine: Vonk 2023 (*supra* noot 28), p. 11; zie ook G. Vonk, *Welfare state dystopia as a challenge for the right to social security*, Maastricht: Inaugurale rede Maastricht University, 2024.

85 Nadere toelichting is terug te vinden in de Digest van het Europees Comité Sociale Rechten, p. 120 en verder (versie juni 2022).

86 De Becker 2019 (*supra* noot 6), p. 96-97.

87 Ook deze werden verder uitgewerkt in het Digest van het Europees Comité Sociale Rechten, p. 123 en verder (versie juni 2022).

88 De Becker 2019 (*supra* noot 6), p. 112.

89 Zie Digest van het Europees Comité Sociale Rechten, p. 123 en verder (versie juni 2022); en De Becker 2019 (*supra* noot 6), p. 117-119.

De Aanbeveling 2019 benadrukt het belang van toegang tot sociale bescherming, maar kent enkele beperkingen. Het personele toepassingsgebied is beperkt tot werknemers en zelfstandigen, en het materiële toepassingsgebied tot arbeidsgerelateerde sociale risico's (zoals werkloosheid, ziekte, moederschap, invaliditeit en ouderdom).⁹⁰ Desondanks is het vertrekpunt van de Aanbeveling relevant. Toegang tot sociale bescherming wordt benaderd vanuit vier pijlers: formele, effectieve, adequate en transparante toegang.⁹¹ Formele en effectieve toegang tot sociale zekerheid garanderen, betekent dat landen dienen na te denken over de regels over het toepassingsgebied (bijvoorbeeld de uitsluiting in Nederland van zelfstandigen voor bepaalde sociale risico's, zoals werkloosheid) en hoe die zich verhouden met de idee van bestaanszekerheid.⁹² De pijler adequate toegang⁹³ sluit aan bij het adequaatheidsbeginsel uit Commentaar nr. 19 en het ESH: de geboden sociale bescherming moet individuen toelaten een behoorlijke levensstandaard te behouden en er moet worden vermeden dat individuen in armoede terechtkomen. De laatste pijler van de Aanbeveling 2019 is transparante toegang.⁹⁴ Dit betekent dat lidstaten worden aanbevolen om erop toe te zien dat de voorwaarden en regels voor alle socialebeschermingsstelsels transparant zijn en dat burgers toegang hebben tot regelmatig bijgewerkte, alomvattende, toegankelijke en gebruiksvriendelijke, gemakkelijk te begrijpen en kosteloze informatie over hun individuele rechten en verplichtingen. Ook worden lidstaten aangemoedigd om de geboden bescherming te vereenvoudigen – waar mogelijk.

Complementair aan de Aanbeveling 2019 is de Aanbeveling 2023 en de nadruk dat dit instrument legt op toereikende inkomenssteun, via een minimuminkomen dat een menswaardig bestaan garandeert. De aanbeveling formuleert zeven kernprincipes: (1) de toereikendheid van de inkomenssteun,⁹⁵ (2) bereik van het minimuminkomen,⁹⁶ (3) gebruik van het minimuminkomen,⁹⁷ (4) toegang tot inclusieve arbeidsmarkten,⁹⁸ (5) toegang tot ondersteunende en

90 Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, *Pb. C.* 387, 15 november 2019, art. 3.1 (personeel toepassingsgebied) en art. 3.2. (materieel toepassingsgebied).

91 Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, *Pb. C.* 387, 15 november 2019, art. 2.

92 Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, *Pb. C.* 387, 15 november 2019, art. 8 (formele dekking) en art. 9 (effectieve dekking).

93 Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, *Pb. C.* 387, 15 november 2019, art. 11-14.

94 Aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie, *Pb. C.* 3 februari 2023, art. 15-16.

95 Aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie, *Pb. C.* 3 februari 2023, art. 3-8.

96 Aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie, *Pb. C.* 3 februari 2023, art. 9.

97 Aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie, *Pb. C.* 3 februari 2023, art. 10.

98 Aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie, *Pb. C.* 3 februari 2023, art. 11.

essentiële diensten,⁹⁹ (6) geïndividualiseerde ondersteuning¹⁰⁰ en (7) governance, monitoring en verslaglegging.¹⁰¹ Ook hier valt een zekere overlap op met artikel 13 ESH.

Toereikendheid vereist robuuste vangnetten voor alle levensfasen. Net als in de pijler transparante toegang uit 2019, wordt ook hier gepleit voor heldere, robuuste berekeningsmethoden met betrokkenheid van belanghebbenden.¹⁰² De lidstaten worden aangespoord het beschermingsniveau regelmatig te evalueren en bijzondere aandacht te besteden aan kwetsbare groepen.¹⁰³ Gelijkaardig geldt voor het bereik en het gebruik van het minimuminkomen, dat de nadruk ligt op transparante en niet-discriminerende criteria, regelmatige evaluatie van de geboden bescherming, een duidelijk procedureel en administratief kader bestaande uit eenvoudige, snelle, onpartijdige en kosteloze klachten- en beroepsprocedures,¹⁰⁴ alsook een flexibel kader dat inspeelt op uiteenlopende crises.¹⁰⁵ Ten slotte wordt onder andere aan lidstaten gevraagd het juridische kader te herzien om fragmentatie en leemtes te vermijden, met het oog op een samenhangend en responsief beleid.¹⁰⁶

De hierboven besproken internationale en Europese bronnen maken duidelijk dat het recht op bestaanszekerheid in artikel 20 Gw zowel een substantiële als een procedurele component kan kennen. Substantieel vereist het een stelsel van sociale bescherming dat beschikbaar, adequaat, toegankelijk en duurzaam is. De procedurele dimensie vraagt transparantie, motivering, periodieke herziening en effectieve rechtsbescherming. Deze beginselen zijn niet louter vrijblijvende richtsnoeren, maar kunnen fungeren als toetsingsnormen binnen beleidsvorming en wetgeving. Hun toepassing vereist geen rigide model, maar wel een expliciete verantwoording van de beleidsmatige keuzes in het licht van deze normen.

De geschetste beginselen bieden concrete aanknopingspunten voor de Nederlandse wetgevende en uitvoerende macht, zowel bij het opstellen als bij het herzien of evalueren van beleid. Een tweeledige toepassing dringt zich op. Op microniveau betekent dit dat bij afzonderlijke wetgevingsprojecten of beleidsmaatregelen die raken aan bestaanszekerheid, expliciet moet worden afgewogen of en hoe de maatregel voldoet aan de bovengenoemde beginselen. Op macroniveau vergt dit een periodieke evaluatie van het stelsel als geheel, met oog voor lacunes, inconsistenties of indirecte discriminatie. Zulke reflectiemomenten laten toe de vinger aan de pols te houden, lacunes tijdig te signaleren en de maatschappelijke legitimiteit van het stelsel te versterken. Gezien het grote aantal wetgevingsnormen en de complexiteit van het stelsel,

99 Aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie, *Pb. C.* 3 februari 2023, art. 12.

100 Aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie, *Pb. C.* 3 februari 2023, art. 13.

101 Aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie, *Pb. C.* 3 februari 2023, art. 14-16.

102 Aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie, *Pb. C.* 3 februari 2023, art. 4.

103 Aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie, *Pb. C.* 3 februari 2023, art. 4 en art. 7; zie ook de andere bepalingen van art. 3 tot en met 8 die nader de toereikendheid van de inkomenssteun bespreken.

104 Zoals nader uitgewerkt in art. 9 a) tot en met e) in Aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie, *Pb. C.* 3 februari 2023.

105 Aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie, *Pb. C.* 3 februari 2023, art. 9f.

106 Aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie, *Pb. C.* 3 februari 2023, art. 14a.

lijkt het bij uitstek de taak van de wetgevende macht om te beoordelen of het systeem als geheel coherent is, in het licht van de sociaalrechtelijke doelstellingen én het recht op bestaanszekerheid in de Nederlandse grondwet. Zo wordt artikel 20 Gw niet gereduceerd tot een open norm, maar ingevuld als richtinggevend en toetsbaar constitutioneel kader. De in deze paragraaf besproken beginselen tonen aan dat artikel 20 Gw, ook in de afwezigheid van constitutionele toetsing, toch richting kan geven aan de wetgevende en uitvoerende macht.

3.2.2 *Het grondrecht op bestaanszekerheid als (sociale) motiveringsplicht*

In verschillende EU-lidstaten – waar toetsing van wetgeving aan het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand mogelijk is – hebben deze grondrechten de afgelopen decennia meer vorm gekregen, vaak in de context van hervormingen waarbij sociale bescherming werd beperkt, herverdeeld of heringericht.¹⁰⁷ Deze voorbeelden, aangevuld met de rechtspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) over artikel 12, lid 3 ESH, tonen dat sociale grondrechten, zoals het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand, zowel procedurele als substantiële beginselen omvatten. Beide clusters bieden richtinggevende aanknopingspunten voor de invulling van artikel 20 Gw.

De gekozen voorbeelden – uit België, Duitsland, Letland, Litouwen en Italië – zijn geselecteerd op basis van rechterlijke uitspraken van hoogste rechtscolleges waarin sociale grondrechten zijn betrokken bij de beoordeling van beleid. Daarnaast wordt verwezen naar artikel 12, lid 3 ESH, dat het ECSR steeds vaker aanwent als toetsingsnorm bij structurele wijzigingen in socialezekerheidsstelsels. De analyse is niet bedoeld als uitputtende rechtsvergelijking, maar beoogt te laten zien hoe richting gegeven kan worden aan het Nederlandse debat over artikel 20 Gw. De bespreking van landen waarin wél constitutionele toetsing bestaat, is relevant om te illustreren hoe het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand in de praktijk functioneren. Dit laat toe om af te leiden hoe ook in Nederland, ondanks het constitutioneel toetsingsverbod, het grondwettelijk denken vorm kan krijgen met respect voor sociale grondrechten, zoals artikel 20 Gw.

3.2.2.1 *Procedurele beginselen*

Als uitgangspunt geldt dat wetgeving steeds kan worden aangepast in minder gunstige zin bij gewijzigde omstandigheden. Een voorbeeld betreft artikel 12, lid 3 ESH: deze bepaling is geformuleerd als een voortdurende inspanning om het socialezekerheidsstelsel te verbeteren. Toch aanvaardt het ECSR dat beperkingen aan het socialezekerheidsstelsel kunnen worden doorgevoerd, opdat demografische veranderingen, wijzigingen met betrekking tot arbeidsrelaties of budgettaire moeilijkheden opgevangen kunnen worden.¹⁰⁸ Dergelijke beperkingen moeten voorgeschreven zijn bij wet, een legitiem doel nastreven en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.¹⁰⁹ Ook in verschillende EU-lidstaten, zoals België, Italië, Litouwen en Letland wordt het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand aangewend om hervormingsmaatregelen aan te toetsen.

¹⁰⁷ De Becker 2019 (*supra* noot 6), p. 218 e.v.

¹⁰⁸ Zie bijvoorbeeld ECSR, collectieve klacht nr. 76/2012, (*IKA-ETAM/Griekenland*), par. 76; ECSR, collectieve klacht nr. 88/2012, (*Finnish Society of Social Rights/Finland*), par. 85.

¹⁰⁹ Art. G HESH.

Uit de nationale voorbeelden en artikel 12, lid 3 ESH blijkt dat het proportionaliteitsbeginsel een veelgebruikt juridisch kader vormt¹¹⁰: wetgevers hebben ruime beleidsvrijheid, maar moeten hun keuzes inhoudelijk onderbouwen en aantonen hoe deze zich verhouden tot sociale grondrechten.¹¹¹ Rechters schrijven het beleid niet voor, maar verlangen dat de wetgever zijn beslissingen motiveert en alternatieven afweegt.¹¹² Deze benadering waarborgt de scheiding der machten en versterkt het democratisch proces. Tegelijk benadrukt zulke werkwijze dat beleidsvrijheid steeds gepaard moet gaan met verantwoording. Deze benadering is ook toepasbaar in Nederland, waar de rechter geen constitutionele toetsing verricht, maar waar de wetgever wel grondwettelijke plichten draagt. Zoals Contiades en Fotiadou benadrukken, mag brede beleidsvrijheid er niet toe leiden dat sociale grondrechten buiten beeld raken¹¹³; ook Koch en O'Connell wijzen op de verplichting van wetgevers om beleid te verantwoorden.¹¹⁴ Deze invulling van sociale grondrechten vertoont een zekere gelijkenis met de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals de noodzaak van parlementair debat, transparantie, onderzoek naar de gevolgen van hervormingen en aandacht voor kwetsbare groepen.¹¹⁵

Uit de nationale rechtspraak en de collectieve klachten en conclusies van het ECSR, kunnen we voorbeelden terugvinden hoe we de idee van behoorlijk bestuur bij sociale grondrechten nader kunnen concretiseren. Wetgeving wordt bijvoorbeeld afdoende onderbouwd wanneer ze wordt besproken in het parlement waarbij er ruimte is voor debat en consultatie over hoe bij de herziening van sociale zekerheidsrechten de (sociale) grondrechten in acht worden genomen. Ook dient de nodige aandacht worden besteed voor mogelijke alternatieve maatregelen met minder verregaande gevolgen. Dit komt ook duidelijk terug in de collectieve klachten van het ECSR, zoals twee collectieve klachten tegen Griekenland¹¹⁶ aantonen.

Het ECSR diende zich in 2012 uit te spreken over een reeks van Griekse hervormingsmaatregelen, aangenomen naar aanleiding van de financiële steun toegekend aan Griekenland door de Europese Commissie, de Europees Centrale Bank en het Internationaal Monetair Fonds.¹¹⁷ Het ECSR had hier in het bijzonder aandacht voor het gebrek aan het vereiste onderzoek en

110 De Becker 2019 (*supra* noot 6), p. 284; zie ook: O'Connell 2012 (*supra* noot 4), p. 188; X. Contiades & A. Fotiadou, 'How constitutions reacted to the financial crisis' in X. Contiades (ed.), *Constitutions in the global financial crisis. A comparative analysis*, Abingdon: Routledge 2013, p. 33.

111 O'Connell 2012 (*supra* noot 4), p. 188; zie ook K. Tuori, 'Judicial constitutional review as a last resort' in T. Campbell e.a. (eds.), *The legal protection of human rights*, Oxford: Oxford University Press 2011, p. 373.

112 Zie in die zin ook de bespreking van O'Connell over welke rechterlijke controle we koppelen aan sociale en economische rechten: O'Connell 2012 (*supra* noot 4), p. 172 en p. 177; J. Woods, 'Justiciable social rights as a critique of the liberal paradigm', *Tex. Int'l L.J.* 2003, p. 773; zie ook J. King, *Judging social rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2012, p. 117.

113 Zie ook Contiades & Fotiadou 2013 (*supra* noot 110), p. 33.

114 Zie ook Contiades & Fotiadou 2013 (*supra* noot 110), p. 33; en ook O'Connell 2012 (*supra* noot 4), p. 190: 'This deference should not amount to abdication and the artificial characterization of any case with resource implications as a veritable "no go area".'

115 De Becker 2019 (*supra* noot 6), p. 289 e.v.; zie ook King 2012 (*supra* noot 112), p. 107.

116 ECSR, collectieve klacht nr. 76/2012, (IKA-ETAM/Griekenland); ECSR, collectieve klacht nr. 165/2018, (Panhellenic Association of Pensioners of the OTE Group Telecommunications (PAP-OTE)/Griekenland). De collectieve klachten in 2012 bestonden uit vijf klachten (namelijk collectieve klacht 76 tot en met 80/2012, hieronder wordt er enkel verwezen naar collectieve klacht 76/2012, aangezien eenzelfde redenering werd gehanteerd in de verschillende klachten).

117 ECSR, collectieve klacht nr. 76/2012, (IKA-ETAM/Griekenland); ECSR, collectieve klacht nr. 165/2018, (Panhellenic Association of Pensioners of the OTE Group Telecommunications (PAP-OTE)/Griekenland).

analyse van de Griekse overheid.¹¹⁸ In 2012 stelde het ECSR vast dat de Griekse hervormingsmaatregelen onvoldoende onderbouwd waren, onder meer wegens het gebrek aan diepgaand onderzoek naar de sociale impact. Deze zaak verschilt van een latere vervolgzaak tegen Griekenland: daarin benadrukte het Comité het onderzoek dat had plaatsgevonden om ervoor te zorgen dat de hervormingen wel effectief de houdbaarheid van het Griekse pensioensysteem op de lange termijn konden garanderen.¹¹⁹ Internationale organisaties en mensenrechtenorganisaties hadden de noodzaak van de hervorming benadrukt.¹²⁰ Het ECSR wees er ook op dat de ingevoerde hervormingen overwegend positieve evaluaties had gekregen, zowel wat betreft de toereikendheid van de verstrekte uitkeringen, met name voor kwetsbare huishoudens, als wat betreft de budgettaire houdbaarheid ervan.¹²¹ De Griekse regering had ook stappen ondernomen om enkele van de verregaande eerdere hervormingen terug te draaien, aangezien de economische vooruitzichten van het land waren verbeterd.¹²²

Ook in andere nationale rechtssystemen is het belang van een afdoende motivering van beleid erkend. Zo oordeelde het Belgische Grondwettelijk Hof dat de invoering van een voorafgaande verblijfsvoorwaarde voor bepaalde bijstandsregelingen¹²³ onvoldoende was verantwoord, omdat niet werd aangetoond in welke mate deze maatregel daadwerkelijk zou bijdragen tot de financiële houdbaarheid van het systeem.¹²⁴ Elementen die het Hof eveneens meenam waren de beperkte financiering via eigen bijdragen van de Vlaamse zorgregelingen,¹²⁵ alsook de kwetsbaarheid van de personen in kwestie.¹²⁶ Het Letse Grondwettelijk Hof heeft zelfs uit de grondwet een verplichting geformuleerd om het socialezekerheidsstelsel tijdig te hervormen, gelet op huidige en toekomstige uitdagingen.¹²⁷ De rechters benadrukten dat economische moeilijkheden de werking van de grondwet niet opschorten. Bovendien verweten zij de overheid te laat en te reactief opgetreden te hebben, wat de marge aan beleidsvrijheid bijkomend inperkte.¹²⁸

118 ECSR, collectieve klacht nr. 76/2012, (*IKA-ETAM/Griekenland*), par. 79.

119 ECSR, collectieve klacht nr. 165/2018, (*Panhellenic Association of Pensioners of the OTE Group Telecommunications (PAP-OTE)/Griekenland*).

120 ECSR, collectieve klacht nr. 165/2018, (*Panhellenic Association of Pensioners of the OTE Group Telecommunications (PAP-OTE)/Griekenland*), par. 67.

121 ECSR, collectieve klacht nr. 165/2018, (*Panhellenic Association of Pensioners of the OTE Group Telecommunications (PAP-OTE)/Griekenland*), par. 68 en 70.

122 ECSR, collectieve klacht nr. 165/2018, (*Panhellenic Association of Pensioners of the OTE Group Telecommunications (PAP-OTE)/Griekenland*), par. 69.

123 Grondwettelijk Hof (België), nr. 6/2019, 23 januari 2019; Grondwettelijk Hof (België), nr. 41/2020, 12 maart 2020 en Grondwettelijk Hof (België), nr. 112/2023, 20 juli 2023.

124 Grondwettelijk Hof (België), nr. 112/2023, 20 juli 2023, par. B 11.2.4.

125 Grondwettelijk Hof (België), nr. 112/2023, 20 juli 2023, par. B 11.2.4.

126 Grondwettelijk Hof (België), nr. 6/2019, 23 januari 2019, par. B. 9.6 en Grondwettelijk Hof (België), nr. 41/2020, 12 maart 2020, par. B.9.7.

127 Grondwettelijk Hof (Letland), Besl. nr. 2010-21-01, 1 december 2010, par. 15-18 en 20; zie ook Grondwettelijk Hof (Letland), Besl. nr. 2009-43-01, 21 december 2009, par. 27.2; K. Dupate, 'The constitutional social security rights in Latvia' in A. Egorov & M. Wujczyk (eds.), *ILO Global Study: the right to social security in the Constitutions of the world: Broadening the moral and legal space for social justice*, Genève: IAO 2016, p. 152-153 en p. 159-161; zie ook R. Balodis & J. Pleps, 'Financial crisis and the constitution in Latvia' in X. Contiades (ed.), *Constitutions in the global financial crisis: a comparative analysis*, Abingdon: Routledge 2013, p. 123.

128 Grondwettelijk Hof (Letland), Besl. nr. 2009-43-01, 21 december 2009, par. 27.2; Grondwettelijk Hof (Letland), Besl. nr. 2010-21-01, 1 december 2010, par. 2 en 15-18.

Als ondergrens van het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand wordt vaak verwezen naar de idee van kernbescherming.¹²⁹ Zowel in nationale rechtspraak als bij het ECSR wordt aangenomen dat het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand een essentiële kern kent die zelfs bij crisis of herstructurering niet mag worden aangetast. Wat precies tot die kern behoort, blijft onduidelijk.¹³⁰ Hierdoor is het moeilijk toepasbaar in rechtspraak door een gebrek aan duidelijke handvatten voor de rechter; het is tevens onduidelijk in welke mate het aan de rechter toekomt zo'n kern te definiëren.¹³¹ Door te werken met een proportionaliteitstoets en de focus op het besluitvormingsproces, kan het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand verder vorm worden geven, waarbij de beleidsvrijheid van de wetgevende en uitvoerende macht wordt gerespecteerd.

3.2.2.2 Substantiële beginselen

Naast procedurele beginselen, zijn er ook substantiële inhoudelijke beginselen terug te vinden in de voorbeelden uit de rechtspraak van de EU-lidstaten en de collectieve klachten en conclusies van het ECSR.

Een eerste beginsel betreft de toereikendheid van de geboden bescherming: uitkeringen moeten een menswaardig bestaan mogelijk maken. Het ECSR erkende dit expliciet in de collectieve klachten en conclusies van het Comité met betrekking tot Finland, waar het Comité oordeelde dat het niveau van de socialezekerheidsuitkeringen te laag was.¹³² Het ECSR benadrukte ook dat artikel 12, lid 3 ESH een verplichting bevat om uitkeringen periodiek te herzien om deze aan te passen aan de stijging van de levenskosten.¹³³ Landen kunnen de noodzaak van dergelijke compensatiemaatregelen echter beperken tot de mate waarin ze nodig zijn om het behoud van een bepaald socialezekerheidsstelsel te garanderen. De plicht tot indexatie komt ook terug in verschillende EU-lidstaten¹³⁴: de Italiaanse rechtspraak haalt aan dat de wetgever de indexatie van pensioenuitkeringen niet op regelmatige basis kan opschorten of gedurende korte periodes kan beperken.¹³⁵ Dit geldt zowel voor hogere als lagere uitkeringen. Het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand kan dan ook geschonden zijn wanneer de wetgever gedurende een lange periode uitkeringen niet herbekijkt of wanneer de bestaande indexatiemechanismen dermate inadequaat zijn dat de uitkering onder de minimale levensstandaard valt. Ook het solidariteitsbeginsel speelt een rol: lasten van crises mogen niet eenzijdig bij één groep worden gelegd, en socialezekerheidsuitkeringen mogen niet zonder meer worden omgevormd tot bijstand.

Uit verschillende voorbeelden in EU-lidstaten kunnen eventuele boven- en ondergrenzen worden opgelegd op basis van het solidariteitsbeginsel, maar zulke uitkeringen moeten wel nog de nodige bescherming bieden bij het wegvallen van inkomen uit arbeid, aangezien ze

129 De Becker 2019 (*supra* noot 6), p. 291.

130 De Becker 2019 (*supra* noot 6), p. 291, alsook: X. Contiades & A. Fotiadou, 'Social rights in the age of proportionality: Global economic crisis and constitutional litigation', *ICON* 2012, p. 673.

131 Zie ook Contiades & Fotiadou 2012 (*supra* noot 130), p. 673.

132 Zie ECSR, collectieve klacht nr. 88/2012, (*Finnish Society of Social Rights/Finland*); ECSR, collectieve klacht nr. 172/2018, (*Finnish Society of Social Rights/Finland*); alsook ECSR, conclusies 2017 gericht aan Finland.

133 ECSR, collectieve klacht nr. 172/2018, (*Finnish Society of Social Rights/Finland*), par. 71.

134 Zie de bespreking met verwijzingen naar nationale rechtspraak in De Becker 2019 (*supra* noot 6), p. 237.

135 Grondwettelijk Hof (Italië), Besl. nr. 316/2010, 11 november 2010, par. 3; zie verder ook Grondwettelijk Hof (Italië), Besl. nr. 70/2015, 10 maart 2015, par. 8-10.

voortbouwen op de voormalige levensstandaard.¹³⁶ Ook het ECSR benadrukt dit. Zo kan de wetgever socialezekerheidsuitkeringen niet zomaar omvormen tot socialebijstandsuitkeringen.¹³⁷ Ook uit voorbeelden van de Griekse¹³⁸ rechtspraak vinden we terug dat het niet de bedoeling kan zijn om één bepaalde groep de lasten van een crisis te laten dragen; de idee is immers dat die last evenredig moet worden verdeeld over de verschillende groepen van de maatschappij.

Het Duitse *Existenzminimum* toont aan hoe procedurele en substantiële verplichtingen samengebracht kunnen worden. In twee uitspraken van 2010¹³⁹ en 2012¹⁴⁰ bevestigde het Duitse Grondwettelijk Hof dat individuen rechtsovereenkomsten kunnen instellen met betrekking tot het *Existenzminimum*, wat het Hof in staat stelde om nader te preciseren hoe en wanneer de wetgever aan zijn grondwettelijke verplichting heeft voldaan.¹⁴¹ Dit afdwingbaar recht en de vraag naar subjectieve rechten komt in deze bijdrage niet nader aan bod. Wel wordt er stilgestaan bij de invulling van het *Existenzminimum*: volgens het Duitse Grondwettelijk Hof garandeert het *Existenzminimum* de lichamelijke integriteit van het individu en vereist het dat essentiële uitgaven worden gedekt, zoals voor voeding, kleding, huisvesting, verwarming, hygiëne en gezondheidszorg. Hieraan gekoppeld is de sociaal-culturele dimensie, die waarborgt dat individuen sociale relaties kunnen onderhouden en kunnen deelnemen aan het sociale, culturele en politieke leven. Beide dimensies moeten door de wetgever in acht worden genomen.¹⁴² Een ander kernaspect van de rechtspraak over het *Existenzminimum* betreft de procedurele vereisten die aan wetgeving worden gesteld.¹⁴³ Dit kwam duidelijk tot uiting in de *Hartz IV*- en *AsylbLG*-arresten (2010 en 2012), waarin het Duitse Grondwettelijk Hof oordeelde dat de gehanteerde berekeningsmethode van de wetgever niet geschikt was.¹⁴⁴

3.2.2.3 Relevantie voor Nederland?

Bovenstaande procedurele en substantiële principes stemmen overeen met ander onderzoek. Zo verwees King naar (1) het belang van wetgevend toezicht, (2) afdoende onderbouwde wetgeving, (3) de nodige transparantie en overleg binnen het besluitvormingsproces, en (4) de nodige aandacht voor kwetsbare groepen en overgangsmaatregelen, in het bijzonder bij structurele maatregelen.¹⁴⁵ Daarnaast kunnen we de volgende principes uit bovenstaande paragrafen destilleren, namelijk dat ondanks de vrijheid van landen om socialezekerheidsstelsel in te vullen,

136 Zie de bespreking met verwijzingen naar nationale rechtspraak in De Becker 2019 (*supra* noot 6), p. 254.

137 ECSR, collectieve klacht nr. 88/2012, (*Finnish Society of Social Rights/Finland*), par. 85.

138 Raad van State (Griekenland), Besl. nr. (samengevoegde zaken) 1284-1286/2012, 2 april 2012; Raad van State (Griekenland), Besl. nr. 2287/2015, 10 juni 2015.

139 Grondwettelijk Hof Duitsland, besl. nr. 1 BvL 1/09, 9 februari 2010.

140 Grondwettelijk Hof Duitsland, besl. nr. 1 BvL 10/10, 18 juli 2012.

141 I. Leijten, 'The German Right to an Existenzminimum, human dignity and the possibility of minimum core socioeconomic rights protection', *GLJ* 2015, p. 29-30.

142 Grondwettelijk Hof Duitsland, besl. nr. 1 BvL 10/10, 18 juli 2012, par. 102-107.

143 Grondwettelijk Hof Duitsland, besl. nr. 1 BvL 10/10, 18 juli 2012, par. 102-107.

144 Grondwettelijk Hof Duitsland, besl. nr. 1 BvL 1/09, 9 februari 2010, par. 142-144; Grondwettelijk Hof Duitsland, besl. nr. 1 BvL 10/10, 18 juli 2012, par. 71 en 75; S. Egidy, 'Casenote – the fundamental right to the guarantee of a subsistence minimum in the Hartz IV decision of the German Federal Constitutional Court', *GLJ* 2011, p. 1964-1965; en in De Becker 2019 (*supra* noot 6), p. 244.

145 J. King, Working paper: 'Social rights and welfare reform in times of economic crisis in commission for democracy through law: Venice Commission, conference on protecting economic and social rights in times of economic crisis: What role for the judges?', beschikbaar via [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-LA\(2014\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-LA(2014)002-e), p. 8-9.

moet wel nog steeds in een (5) adequaat socialezekerheidsstelsel worden voorzien, waarbij de bescherming inzake sociale zekerheid een andere invulling kent dan het recht op sociale bijstand, (6) er voldoende aandacht is voor de betaalde socialezekerheidsbijdragen, alsook voor de principes van inter- en intragenerationale solidariteit, (7) de idee dat sociale bijstand niet dermate mag worden uitgehold dat het recht op menselijke waardigheid in het gedrang komt, en (8) dat uitkeringen ook regelmatig moeten worden herzien opdat rekening wordt gehouden met de gestegen levenskost. Deze beginselen vertonen ook overlap met de hoger besproken beginselen in 3.2.1.

De rechtsvergelijkende voorbeelden tonen dat sociale grondrechten functioneren als maatstaf voor zorgvuldige wetgeving en beleid. Het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand werkt daarbij als een zorgvuldigheidsbeginsel: wetgever en bestuur moeten hun keuzes motiveren en verantwoorden, terwijl de rechter nagaat of die verantwoording voldoende is, met respect voor de beleidsvrijheid van de politiek.¹⁴⁶ Aan de rechter komt het toe om de betrokken belangen af te wegen in het licht van onder meer het proportionaliteitsbeginsel, met respect voor de beleidsvrijheid van de wetgever.¹⁴⁷ Zulke invulling staat los van de vraag of er al dan niet subjectieve aanspraken afgeleid kunnen worden uit het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand en de rol van de rechterlijke macht in de erkenning van zulke rechten. Het voorbeeld van Duitsland toont aan dat dit enkel in uitzonderlijke situaties het geval zal zijn. Ook in Nederland kan artikel 20 Gw als een motiveringsplicht worden opgevat. Of Nederland nu kiest voor afschaffing van het constitutionele toetsingsverbod of niet: de besproken voorbeelden tonen dat artikel 20 Gw ook vandaag reeds richtinggevend kan zijn. Door het te hanteren als motiveringsplicht, versterkt artikel 20 Gw de rol van wetgever en bestuur als hoeders van sociale grondrechten.

4 Besluit

Deze bijdrage onderzocht hoe het grondrecht op bestaanszekerheid in artikel 20 Gw nader kan worden ingevuld, aan de hand van Europese, internationale en nationale voorbeelden, en vertrekkende vanuit de constitutionele verantwoordelijkheid van de wetgevende en uitvoerende macht in de bescherming van het grondrecht. De Toeslagenaffaire gaf aanleiding tot een hernieuwd debat over de rol van (sociale) grondrechten in de Nederlandse rechtsorde en de mogelijkheid van constitutionele toetsing van wetgeving aan de (sociale) grondrechten in de Nederlandse grondwet. In de initiatieven van de Nederlandse wetgever om de grondrechtenbescherming te versterken, valt de sterke terughoudendheid op wanneer het over sociale grondrechten, zoals het recht van de bestaanszekerheid in artikel 20 Gw, gaat. De traditionele bezwaren dat dit grondrecht te vaag is en de invulling ervan toebehoort aan de wetgever blijven overheersen.

Paragraaf 2 van deze bijdrage werkte een theoretisch kader uit, waarin het recht op bestaanszekerheid in artikel 20 Gw werd gepositioneerd als een essentieel onderdeel van een goed functionerende democratische rechtsstaat. Sociale grondrechten, zoals het recht op bestaanszekerheid vormen niet louter een vage norm, maar weerspiegelen de grondwettelijke verplichting

146 Contiades & Fotiadou 2012 (*supra* noot 130), p. 669; zie ook: Koch 2009 (*supra* noot 5), p. 268.

147 Contiades & Fotiadou 2012 (*supra* noot 130), p. 669; zie ook Tuori 2011 (*supra* noot 111), p. 374.

van de overheid om sociale bescherming vorm te geven. Vanuit dit perspectief werd betoogd dat de primaire verantwoordelijkheid bij de wetgevende en uitvoerende macht ligt.

Paragraaf 3 bracht vervolgens in kaart hoe artikel 20 Gw tot nu toe functioneert in de Nederlandse rechtsorde, en toonde dat deze bepaling maar in beperkte mate echt richting heeft gegeven aan het Nederlandse beleid. Hoewel wetgeving op het gebied van sociale zekerheid en bijstand ruimschoots aanwezig is, ontbreekt vaak een expliciete grondwettelijke reflectie die artikel 20 Gw betekenis zou kunnen geven. Vonk was kritisch in zijn commentaar als hij artikel 20 Gw omschreef als een stilstaande poel. De analyse in paragraaf 3.2.1 maakte duidelijk dat internationale en Europese rechtsinstrumenten – waaronder het IVESCR, het ESH en recente EU-aanbevelingen – een reeks inhoudelijke en procedurele beginselen aanreiken, zoals beschikbaarheid, toegankelijkheid, adequaatheid en transparantie. Deze beginselen kunnen worden aangewend als constitutionele ijkpunten voor de Nederlandse wetgevende en uitvoerende macht bij de invulling van artikel 20 Gw. In paragraaf 3.2.2 werd onderzocht hoe het recht op sociale zekerheid en bijstand in verschillende EU-lidstaten functioneert als motiveringsplicht bij hervormingsmaatregelen. Daaruit blijkt dat wetgevers verplicht worden geacht sociale hervormingen zowel procedureel als materieel te verantwoorden in het licht van sociale grondrechten. Procedureel vereist dit een transparante motivering, parlementair debat en systematische evaluatie van de gevolgen. Materieel houdt dit in dat hervormingen de kernbescherming niet mogen aantasten, dat uitkeringen toereikend moeten blijven voor een menswaardig bestaan en dat inter- en intragenerationele solidariteit wordt gewaarborgd. Deze beginselen tonen dat beleidsvrijheid onlosmakelijk verbonden is met constitutionele verantwoording. Ook in Nederland kan deze benadering richtinggevend zijn voor de herwaardering van artikel 20 Gw, zelfs zolang constitutionele toetsing ontbreekt.

Deze bijdrage heeft zich bewust beperkt tot de vraag hoe artikel 20 Gw richting kan geven aan wetgevings- en bestuurspraktijk, zonder een analyse te maken van de eventuele afdwingbaarheid of het bestaan van subjectieve rechten. Dat neemt niet weg dat in uitzonderlijke omstandigheden, mede op basis van nationale of internationale rechtspraak, toch subjectieve aanspraken uit artikel 20 zouden kunnen worden afgeleid. De vraag naar afdwingbaarheid verdient nadere reflectie, maar maakte geen onderdeel uit van de opzet van deze bijdrage.

De bijdrage toont aan dat artikel 20 Gw meer potentieel in zich draagt dan vaak wordt aangenomen. Door de internationale en Europese beginselen te hanteren als richtinggevend kader voor de invulling van artikel 20 Gw, en door sociale grondrechten op te vatten als constitutionele verplichtingen tot motivering en herijking, kunnen de wetgevende en uitvoerende macht concrete invulling geven aan het recht op bestaanszekerheid. Dit vereist geen grondwetswijziging van artikel 20, maar wél een bewuste heroriëntatie in wetgevingspraktijk en beleidsvorming. Door expliciete toetsmomenten en reflectie te verankeren in de parlementaire en bestuurlijke cyclus, kan artikel 20 Gw evolueren van een onderbenutte grondwetsbepaling naar een werkzame norm binnen de democratische rechtsorde.

ALS HET DE GEMEENTE BEHAAGT

Is de beoordelingsvrijheid bij het toekennen van respijtzorg een inbreuk op het recht op privéleven van de mantelzorger ex artikel 8 EVRM?

Sanny Fortuin *

Samenvatting | Volgens vaste jurisprudentie is mantelzorg onverplicht en onbetaald.¹ Het is zorg die, bij ontstentenis ervan, geleverd dient te worden door de gemeente. Bij het toekennen van vervangende zorg (ook wel respijtzorg genoemd) heeft de gemeente op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) echter beoordelingsvrijheid.² Daarmee ontstaat er een spanningsveld tussen de vrijwilligheid van de mantelzorger en de beoordelingsvrijheid van de gemeente. Hier stel ik de vraag of deze beoordelingsvrijheid een inbreuk op het recht op privéleven van de mantelzorger oplevert ex artikel 8 EVRM.

Trefwoorden | [respijtzorg], [mantelzorg], [maatwerkvoorziening], [zelfbeschikkingsrecht], [beoordelingsvrijheid], [vagetermen].

DOI | 10.54195/NTM.24935

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

1 Inleiding

Van huisgenoten wordt verwacht dat zij elkaar helpen als dat nodig is. Dat is niet alleen een sociale norm, maar ook een wettelijke die is vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).³ Daarvoor is de term ‘gebruikelijke hulp’ in het leven geroepen.⁴ Het is ‘hulp die naar algemeen aanvaarde opvattingen in redelijkheid mag worden verwacht van de echtgenoot, ouders, inwonende kinderen of andere huisgenoten.’⁵ Alle hulp die daarbovenop komt, en zorg die door mantelzorgers wordt verleend die niet inwonend zijn, is bovengebruikelijke hulp.⁶ Hierop bestaat een wettelijke aanspraak via de Wmo.⁷ Deze zorg kan gratis en vrijwillig geleverd worden, bijvoorbeeld door een mantelzorger, maar bij ontstentenis daarvan dient de gemeente dit te leveren.⁸ De relatie tussen de mantelzorger en de zorgvrager heb ik eerder gekwalificeerd als een natuurlijke verbintenis.⁹ Een mantelzorger heeft een dringende morele verplichting jegens de zorgvrager en kan niet zomaar weglopen.

■ Mr. S.E. Fortuin, promovenda aan de Open Universiteit, Heerlen.

1 Vgl. CRvB 11 januari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:17; CRvB 25 januari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4317.

2 Vgl. art. 2.3.5 lid 3 en lid 6 Wmo.

3 Zie art. 1.1.1 Wmo. In de Wet langdurige zorg (Wlz) wordt deze term niet gehanteerd.

4 Zie art. 1.1.1 Wmo. In de Wet langdurige zorg (Wlz) wordt deze term niet gehanteerd.

5 Zie art. 1.1.1 Wmo. In de Wet langdurige zorg (Wlz) wordt deze term niet gehanteerd.

6 CIZ, Protocol gebruikelijke zorg, Driebergen, april 2005, p. 6.

7 CIZ 2005 (*supra* noot 6).

8 Ik bespreek dit in de volgende paragraaf.

9 S.E. Fortuin, ‘Mantelzorg: vrijwillig maar niet vrijblijvend’, *Handicap & Recht* 2022-1-2.

De Wmo geeft de mogelijkheid tot respijtzorg.¹⁰ Dat is vervangende zorg waarmee (een deel van de) mantelzorg overgenomen wordt door de gemeente. Respijtzorg is een zogenaamde maatwerkvoorziening ex artikel 2.3.5, lid 3 en 6 Wmo en kan alleen aangevraagd worden door de zorgvrager.¹¹ Een maatwerkvoorziening is een verstrekking op grond van de Wmo. Zij kan, zo wil het artikel 1.1.1 Wmo, met betrekking tot de mantelzorger ook toegekend worden ‘ten behoeve van zelfredzaamheid, daaronder begrepen kortdurend verblijf in een instelling ter ontlasting van de mantelzorger, het daarvoor noodzakelijke vervoer, alsmede hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen.’ Zelfredzaamheid is volgens artikel 1.1.1 Wmo ‘in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden.’ Of een zorgvrager al dan niet zelfredzaam is, hangt van het oordeel van het college af.¹² Verder kan de gemeente van oordeel zijn, dat iemand zich voor hulp bij de Wet langdurige Zorg (Wlz) of de Zorgverzekeringswet (Zvw) moet melden.¹³ Door de beoordelingsruimte van de gemeente wordt de vrijwilligheid van de mantelzorger afhankelijk gemaakt van het oordeel van het college. En dat roept de vraag op of artikel 2.3.5, lid 3 en 6 Wmo een inbreuk op het recht op zelfbeschikking van de mantelzorger op grond van artikel 8 EVRM opleveren jegens de mantelzorger.

In het tweede lid van artikel 8 EVRM staan de situaties vermeld waarin een inbreuk op het recht op een privé- en gezinsleven wel zijn toegestaan. Ten eerste moet een inmenging bij wet voorzien zijn, en het moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dit laatste alleen voor zover het in het belang is van de nationale of openbare veiligheid, het economisch welzijn van een land, ter voorkoming van wanordelijke en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of goede zeden, of van de rechten of vrijheden van anderen. Als aangetoond is dat de inmenging niet bij wet is voorzien, dan levert dit op zichzelf een schending op van artikel 8 EVRM.¹⁴ Het is dan niet meer nodig om aan te tonen dat de inmenging nodig was voor een legitiem doel in een democratische samenleving.¹⁵

Mijn onderzoek is primair juridisch-dogmatisch van aard: ik leg aan de hand van de Wmo uit wat respijtzorg is en waarom dit de mantelzorger raakt. De mantelzorger lijkt het slachtoffer te zijn van de beoordelingsruimte die het college van burgemeester en wethouders toekomt bij het toekennen van respijtzorg. Daarom stel ik de vraag of deze beoordelingsruimte ten aanzien van de mantelzorger strijd kan opleveren met artikel 8 EVRM.

10 Vgl. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, par. 3.6, tweede alinea; Zie ook art. 1.1.1, lid 1 Wmo, maatwerkvoorziening: op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen: 1°. ten behoeve van zelfredzaamheid, daaronder begrepen kortdurend verblijf in een instelling ter ontlasting van de mantelzorger, het daarvoor noodzakelijke vervoer, alsmede hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen.

11 Vgl. art. 1.1.1 Wmo jo art. 2.3.5, lid 3 en art. 3.1.1, lid 1 onder g, Wlz.

12 Zie art. 2.3.5, lid 3 Wmo.

13 Vgl. art. 2.3.5, lid 6 Wmo.

14 Europese Raad, *Guide on Article 8 of the European convention on Human Rights, Right to respect for private and family life, home and correspondence*, 31 augustus 2022, par. 21; Zie ook: EHRM 8 april 2003, 39339/98, par. 46 (M.M./Nederland).

15 Europese Raad, *Guide on Article 8 of the European convention on Human Rights, Right to respect for private and family life, home and correspondence*, 31 augustus 2022, par. 21; Zie ook: EHRM 8 april 2003, 39339/98, par. 46 (M.M./Nederland).

2 Mantelzorg en respijtzorg

2.1 Mantelzorg

Mantelzorg is volgens de Wmo:

‘hulp ten behoeve van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen, opvang, jeugdhulp, het opvoeden en opgroeien van jeugdigen en zorg en overige diensten als bedoeld in de Zorgverzekeringswet, die rechtstreeks voortvloeit uit een tussen personen bestaande sociale relatie en die niet wordt verleend in het kader van een hulpverlenend beroep’¹⁶

Mantelzorgers in Nederland zorgen gemiddeld 13,2 uur per week.¹⁷ Zij verlenen ruim vijf jaar lang mantelzorg.¹⁸ Van die 13,2 uur zorg besteden zij vier uur aan administratieve lasten als er gebruik wordt gemaakt van overheidshulp of zorg via de zorgverzekeraar. Dat komt neer op 30,3 procent van hun tijd. Zoals gezegd is mantelzorg volgens vaste jurisprudentie onverplicht en onbetaald.¹⁹

In de Wmo gaat de wetgever ervan uit dat men zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen leven en de organisatie daarvan.²⁰ Daarbij behoort het inschakelen van een eigen netwerk om een zo hoog mogelijke graad van zelfredzaamheid te realiseren.²¹ Zelfredzaamheid is een wettelijk, maar vaag begrip dat enigszins wordt ingekaderd door artikel 1.1.1 Wmo. Daarin staat dat huisgenoten elkaar dienen te ondersteunen met gebruikelijke hulp. Mantelzorg is altijd bovengebruikelijke hulp, hulp die gelijk is aan een maatwerkvoorziening. Dat wordt duidelijk uit de Memorie van Toelichting van de Wmo: ‘Indien niemand bereid of in staat is de mantelzorg te leveren, zal het college de betrokkene een maatwerkvoorziening moeten verstrekken.’²² Dit wordt de compensatieplicht genoemd.

Wat zijn de gevolgen als de mantelzorg minder zorg wil gaan leveren? Ik maak hier een versimpeld sommetje over de zelfredzaamheid. Laten we de maximale zelfredzaamheid voor dit voorbeeld op tien zetten. Stel u hebt niemand nodig om uw leven te leiden, dan hebt u een maximalenzelfredzaamheid van tien handelingen. Dit getal staat voor handelingen zoals aankleden, douchen, etc. Meneer A. is hulpbehoevend maar kan nog vijf handelingen zelf doen, de overige vijf worden geregeld door een mantelzorger Y. Meneer A. scoort nu een tien voor zelfredzaamheid. De mantelzorger wil er echter deels mee stoppen. Hij wil voortaan geen vijf, maar twee handelingen zorg leveren. Dan daalt de zelfredzaamheid van meneer A. van tien naar zeven. De gemeente moet nu drie handelingen compenseren via een maatwerkvoorziening.

16 Vgl. art. 1.1.1 Wmo.

17 CBS rapport van 29 november 2023, ‘Mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg’, Den Haag: CBS 2023. publiek online, geraadpleegd oktober 2025, <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2023/mantelzorg-en-vrijwilligerswerk-in-de-zorg/3-resultaten>.

18 Movisie, *5 miljoen Nederlandse mantelzorgers: de feiten en cijfers*, maart 2024, publiek online, geraadpleegd augustus 2025, <https://www.movisie.nl/artikel/5-miljoen-nederlandse-mantelzorgers-feiten-cijfers>.

19 Vgl. CvrB 25 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4317; CRvB 11 januari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:17, r.o. 4.2.2.

20 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3; Zie verder S. Klosse & G. Vonk, *Socialezekerheidsrecht in kort bestek*, Den Haag: BoomJuridisch 2023, p. 154.

21 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3; Zie verder S. Klosse & G. Vonk, *Socialezekerheidsrecht in kort bestek*, Den Haag: BoomJuridisch 2023, p. 154.

22 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 145.

Dat is geen vraag, noch iets dat zo behoort te zijn, het is een gegeven. Als mantelzorg (deels) wegvalt, ontstaat er een recht op meer zorg voor de zorgvrager.²³

2.2 Respijtzorg

Vaak wordt mantelzorg gestart en blijft het bij de relatie tussen de mantelzorger en de zorgvrager. Maar er kan een moment komen waarop de mantelzorg overheids hulp moet aanvragen omdat hij het niet meer redt. Om de mantelzorger te ondersteunen bij zijn zelfopgelegde taak, is er hulp mogelijk, respijtzorg genoemd. Artikel 2.3.5, lid 3 Wmo zegt:

‘Het college beslist tot verstrekking van een maatwerkvoorziening ter compensatie van de beperkingen in de zelfredzaamheid [...] voor zover de cliënt deze beperkingen naar het oordeel van het college niet op eigen kracht, met een algemeen gebruikelijke voorziening, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen kan verminderen of wegnemen. [...]’

Hieruit blijkt dat mantelzorg blijkbaar tot een inherent onderdeel is gemaakt van de zelfredzaamheid van een hulpbehoevende. Mantelzorg is vrijwillig, dus tot zover is er niets mis met de formulering van artikel 2.3.5, lid 3 Wmo. Zodra echter de mantelzorger gebruik wil maken van diezelfde vrijwilligheid, maar ditmaal om niet te zorgen, blijkt dat daarvoor toestemming van het college van burgemeester en wethouders nodig is, gezien de beoordelingsruimte die het college krijgt in dit wetsartikel. De gemeente is de uitvoerder van de Wmo, en moet hiervoor een verordening en een plan maken.²⁴ Elke gemeente maakt zijn eigen regels. En daar blijft het niet bij. Artikel 2.3.5, lid 6 Wmo geeft het college nog meer ruimte:

‘Het college kan een maatwerkvoorziening weigeren indien de cliënt aanspraak heeft op verblijf en daarmee samenhangende zorg in een instelling op grond van de Wet langdurige zorg, dan wel er redenen zijn om aan te nemen dat de cliënt daarop aanspraak kan doen gelden en weigert mee te werken aan het verkrijgen van een besluit dienaangaande.’

Iemand kan toegang krijgen tot de Wlz als er permanente 24-uurs zorg nodig is. Of iemand toegang krijgt tot de Wlz wordt bepaald door het Centrum Indicatiestelling zorg (CIZ) en niet de gemeente. Dit wetsartikel geeft de gemeente de ruimte voor een wettig gecreëerde wachtlijst op grond van ‘redenen om aan te nemen’.

23 NB: ondanks dat de hulp van de gemeente een ‘voorziening’ heet, in tegenstelling tot een ‘recht’, levert ook een sociale voorziening volgens het EHRM een recht op. Vgl. EHRM 12 april 2006, 65731/01 en 65900/01, par. 53 (*Stec e.a./Verenigd Koninkrijk*). Dit onderwerp valt verder buiten het bestek van dit artikel.

24 Vgl. art. 2.1.1-2.1.3 Wmo.

3 Juridisch kader

3.1 Actoren

Diegene die hulpbehoevend is, kan zorg aanvragen en ontvangen op grond van de Wmo. De Wmo kent twee soorten voorzieningen: algemene voorzieningen, die vrij toegankelijk zijn voor alle burgers, zoals bijvoorbeeld een maaltijdservice of buurthuizen.²⁵ Voor het gebruik hiervan is geen voorafgaande toestemming nodig. Daarnaast zijn er maatwerkvoorzieningen.²⁶ Dat zijn voorzieningen die specifiek zijn afgestemd op de behoefte van de aanvrager. Deze voorzieningen dienen ter bevordering van iemands zelfredzaamheid in het geval er hulp of ondersteuning wordt aangevraagd.²⁷ Degene die deze hulp aanvraagt, wordt in de Wmo de 'cliënt' genoemd. In de praktijk heeft men het vaak over de zorgvrager, dit is de term die ik verder hanteer. Mantelzorg, is volgens artikel 1.1.1 Wmo 'hulp ten behoeve van zelfredzaamheid, [...] die rechtstreeks voortvloeit uit een tussen personen bestaande sociale relatie en die niet wordt verleend in het kader van een hulpverlenend beroep.' Mantelzorg wordt dus gegeven in het kader van het verhogen van de zelfredzaamheid van de zorgvrager. De grondslag is een sociale relatie. Verder geeft de mantelzorger deze zorg niet in het kader van een hulpverlenend beroep. Hiermee is een scheidslijn aangebracht tussen beroepsmatige hulp en niet-beroepsmatige hulp. Dit is voornamelijk van belang als een zorgvrager een persoonsgebonden budget (PGB) heeft. Het PGB valt buiten het bestek van dit artikel.

De gemeente heeft de wettelijke opdracht gekregen om de Wmo uit te voeren.²⁸ De fondsen hiervoor zijn afkomstig van het Gemeentefonds, specifieke regelingen (zoals tijdens de Corona pandemie), heffingen, subsidies en eigen bijdragen.²⁹

3.2 Wetgeving

Het credo van de Wmo is dat de burger zoveel mogelijk zelfredzaam dient te zijn.³⁰ Volgens artikel 1.1.1 Wmo betekent dit dat men in staat moet zijn een gestructureerd huishouden te voeren in combinatie met het uitvoeren van 'de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen'.³¹ Iemand moet in staat zijn zichzelf zonder hulp te kunnen redden, thuis en in de maatschappij.³² Een maatwerkvoorziening, waar respijtzorg er een van is, wordt slechts toegekend als het iemands zelfredzaamheid verbetert.³³ Als onderdeel van de waardering van iemands zelfredzaamheid behoort ook wat de burger zelf kan 'regelen', zoals mantelzorg.³⁴

25 Vgl. art. 1.1.1 Wmo.

26 Vgl. art. 1.1.1 Wmo.

27 Vgl. art. 1.1.1 Wmo.

28 Vgl. art. 2.1.1 Wmo.

29 Het gemeentefonds en het provinciefonds zijn geregeld in de Financiële-verhoudingswet, *Stb.*1996, 576.

30 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, *Stb.* 2025/83, opschrift en aanhef.

31 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 123.

32 E. Klein Egelink, L. Veenman en M.F. Vermaat, 'Opvang in de Wmo? Alleen als je het echt niet zelf kan! Wet, recht en de gemeentelijke spagaat', *Handicap & Recht* 2020-2, p. 41-47.

33 Vgl. art. 1.1.1. Wmo bij 'maatwerkvoorziening'.

34 Vgl. art. 1.2.1, sub a Wmo.

Hieruit blijkt dat als iemand bijvoorbeeld tien handelingen voor zorg nodig heeft, en er is mantelzorg om dit op te vangen, dan is iemand dus 100 procent zelfredzaam en er geen beroep gedaan kan worden op overheidshulp.

Als men zorg nodig heeft, dan dient men daartoe eerst melding te maken bij de gemeente.³⁵ De gemeente moet nu binnen zes weken onderzoek doen naar de aard en omvang van de hulpvraag.³⁶ De gemeente verschaft de zorgvrager de uitkomsten van het onderzoek.³⁷ Daarna kan men pas een officiële aanvraag ex artikel 2.3.5 Wmo doen. En pas daarop volgt een besluit in de zin van artikel 1:3, lid 1 Awb. Indien noodzakelijk, kan men daarna pas bezwaar maken.³⁸

Omdat de mantelzorger de zorg levert die nu als respijtzorg van de gemeente wordt gevraagd, is hij een belanghebbende op grond van artikel 1:2 Awb. Hij heeft immers een eigen belang. Het is een persoonlijk belang, het is duidelijk te onderscheiden van de belangen van een willekeurige ander. Het is objectief bepaalbaar. Het is een rechtstreeks belang aangezien er een causaal verband is tussen de gevolgen van het besluit en de het getroffen belang. Daarbij is het een actueel belang.³⁹ Aangezien de aanvraag respijtzorg betreft, die dient ter ondersteuning van de mantelzorger, heeft deze nu de mogelijkheid om zelf een beroep te doen op het EVRM. De subjectieve rechten in het EVRM hebben in de regel directe werking in de zin van artikel 93 en 94 Grondwet. Doorgaans zal de bestuursrechter echter alleen individuele gevallen op grond van een besluit in de zin van de Awb toetsen, en is de rechtmatigheid van de wet zelf niet rechtstreeks object van toetsing.⁴⁰ In deze bijdrage staat de rechtmatigheid van een (deel van een) wetsartikel ter discussie. Deze rechtmatigheid kan in een bestuursrechtelijk geding alleen op indirecte wijze, via exceptieve toetsing, aan de orde komen. Directe toetsing is, de soms wat complexe afbakening tussen civiele en bestuursrechter daargelaten, in beginsel wel mogelijk bij deze civiele rechter. Deze is op basis van artikel 112 Grondwet bevoegd om van een vordering kennis te nemen, dat het vaststellen of uitvoeren van de desbetreffende regeling een onrechtmatige daad ex artikel 6:162 BW oplevert.⁴¹ De civiele rechter is ook bevoegd als de basis van de vordering geheel in het publiekrecht ligt.⁴²

4 Artikel 8 EVRM

4.1 Inleiding

Artikel 8 EVRM garandeert het individu in eerste instantie bescherming tegen willekeurige inmenging door de overheid in het leven van een individu, hetgeen in de basis een negatieve verplichting voor de Staat oplevert. Eerst beziet het of er sprake is van een inbreuk op artikel 8

35 Vgl. art. 2.3.2 lid 1 Wmo.

36 Vgl. art. 2.3.2 lid 1 en lid 4 Wmo.

37 Vgl. art. 2.3.2 lid 8 Wmo.

38 Vgl. art. 1:5 en art. 6:4 Algemene wet bestuursrecht.

39 Zie R.J.N. Schlössels e.a., *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1. Grondslagen, begrippen, normering, organisatie, wetgeving, uitvoering, handhaving* (Staats- en bestuursrecht Wetenschap), Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 123 e.v.

40 Vgl. art. 8:1 Awb.

41 Zie R.J.B. Schutgens, *Onrechtmatige wetgeving*, (diss. Radboud universiteit Nijmegen), Deventer: Kluwer, 2009, p. 20.

42 Zie R.J.B. Schutgens, *Onrechtmatige wetgeving*, (diss. Radboud universiteit Nijmegen), Deventer: Kluwer, 2009, p. 20. Schutgens verwijst ook naar de grondwetgever: *Kamerstukken II 1979/80, 16162, nr. 2, p. 6.*

EVRM. Het Hof toetst in dat verband of de bij het Hof ingediende klacht valt onder de reikwijdte van artikel 8 EVRM. Vervolgens beoordeelt het EHRM of die inbreuk gerechtvaardigd is. In het tweede lid van artikel 8 EVRM staan de situaties vermeld waarin een inbreuk op het recht op een privé- en gezinsleven zijn toegestaan. Ten eerste moet een inmenging bij wet voorzien zijn, en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dit laatste alleen voor zover zij een aantal limitatief in lid 2 opgesomde belangen dient, zoals de nationale of openbare veiligheid, het economisch welzijn van een land, de voorkoming van wanordelijke en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of goede zeden, of van de rechten of vrijheden van anderen. Als aangetoond is dat de inmenging niet bij wet is voorzien, dan levert dit op zichzelf een schending op van artikel 8 EVRM.⁴³ Het is dan niet meer nodig om aan te tonen dat de inmenging nodig was voor een legitiem doel in een democratische samenleving.⁴⁴

Met name de vraag of een inmenging wel noodzakelijk is in een democratische samenleving is in de toetsingspraktijk van het EHRM van groot belang.⁴⁵ Deze noodzakelijkheidstoets impliceert volgens de jurisprudentie van het EHRM namelijk tevens een proportionaliteitstoets.⁴⁶ Bij deze toets hebben lidstaten doorgaans een zekere beoordelingsvrijheid (*margin of appreciation*), en deze is niet onbeperkt.⁴⁷ De vraag of deze *margin of appreciation* is overschreden is (uiteeraard) aan het EHRM.

Ik ga in deze bijdrage eerst in op de vraag in hoeverre de beoordelingsruimte van het college bij het toekennen van respijtzorg, en een daaruit volgend negatief besluit een inbreuk oplevert op het recht op zelfbeschikking zoals dat wordt beschermd door artikel 8 EVRM. In dat verband bezie ik eerst of uit artikel 8 EVRM zo'n recht op zelfbeschikking voortvloeit. Vervolgens onderzoek ik of aan de beoordelingsruimte jegens de mantelzorger een positieve, dan wel een negatieve verplichting is verbonden. Ik betoog dat hier sprake is van een positieve verplichting. Vervolgens ga ik in op de vraag in hoeverre de beoordelingsruimte van het college de effectieve uitvoering van die positieve verplichting in de weg staat. Ik ga daartoe in op de proportionaliteit van de huidige regeling in de Wmo.

4.2 Is het zelfbeschikkingsrecht aan de orde?

Alvorens het EHRM toekomt aan de proportionaliteitstoets, moet er natuurlijk bezien worden of er een inbreuk is op het zelfbeschikkingsrecht en zo ja, of het dan gaat om een schending van een positieve of een negatieve verplichting. Ik bespreek eerst de vraag om welke inbreuk het precies gaat. Daartoe moet eerst bezien worden of de beoordelingsruimte van artikel 2.3.5, lid 3 en lid 6 Wmo onder de reikwijdte van artikel 8 EVRM valt.

43 Raad van Europa, *Guide on Article 8 of the European convention on Human Rights, Right to respect for private and family life, home and correspondence*, 31 augustus 2022, par. 21; Zie ook: EHRM 8 april 2003, 39339/98, par. 46 (M.M./Nederland).

44 Raad van Europa, *Guide on Article 8 of the European convention on Human Rights, Right to respect for private and family life, home and correspondence*, 31 augustus 2022, par. 21; Zie ook: EHRM 8 april 2003, 39339/98 (M.M./Nederland), par. 46.

45 EHRM 26 april 1979, 6538/74, par. 59 (*SundayTimes/Verenigd Koninkrijk*).

46 EHRM 24 maart 1988, 10465/83, par. 67 (*Olson/Zweden*, nr. 1).

47 EHRM 24 maart 1988, 10465/83, par. 67 (*Olson/Zweden*, nr. 1).

Het recht op een privéleven wordt door het EHRM ruim geïnterpreteerd.⁴⁸ Het betekent in ieder geval dat men een eigen sociaal leven en een eigen sociale identiteit moet kunnen opbouwen.⁴⁹ Het respect voor een privéleven gaat verder dan relaties binnen de eigen vertrouwde kring.⁵⁰ Het gaat om het recht om buiten de vertrouwde omgeving sociale contacten te vestigen en te onderhouden.⁵¹

Een van de maatwerkvoorzieningen is het kortdurend verblijf in een instelling ter ontlasting van de mantelzorger.⁵² Als het college volgens zelf opgestelde criteria moet beoordelen of iemands zelfredzaamheid afneemt zodra de mantelzorger (deels) afhaakt, dan hangt het lot van de mantelzorger af van het oordeel van het college, omdat een mantelzorger in theorie wellicht vrij is om te stoppen met zorgen, maar dit feitelijk niet kan doen zonder vervangende hulp, omdat zijn naaste niet zonder hulp kan. De mantelzorger die minder wil gaan zorgen, wordt door deze beoordelingsruimte beperkt in het beschikken over zijn eigen lot. Mantelzorgers verlenen vrijwillig zorg, die de gemeente zou moeten leveren als er geen mantelzorg is. Hieraan mag in mijn optiek ook de mantelzorger een gerechtvaardigde verwachting ontnemen op respijtzorg. Door de beoordelingsruimte van het college wordt de vrijwilligheid van de mantelzorger geweld aangedaan. Er is door de Staat een wettelijke regeling getroffen ter ondersteuning van de mantelzorger. Daarmee heeft de Staat deze kwestie zich aangetrokken. Hierdoor vallen deze wetsartikelen mijns inziens onder de reikwijdte van artikel 8 EVRM.

Wil er sprake zijn van een inmenging op het zelfbeschikkingsrecht dan dient een (deel van een) wetsbepaling de organisatie van het privé- of familieleven van de mantelzorger noodzakelijkerwijs te raken.⁵³ Mantelzorg kost tijd, veel tijd. Tijd die men niet aan zijn privé- of familieleven kan besteden. Ook is het algemeen bekend dat een mantelzorger niet zomaar kan weglopen van de zorg.⁵⁴ Zorg voor bijvoorbeeld een kind met beperkingen stopt nooit. Het proces van ouders die steeds minder zelfredzaam worden, laat zich ook niet terugdraaien. Ook het zesde lid van artikel 2.3.5 Wmo geeft de gemeente via een kan-bepaling de mogelijkheid om een aanvraag te weigeren als er naar het oordeel van het college redenen bestaan dat iemand een beroep kan doen op een andere wet. Met het zesde lid wordt de beoordelingsruimte van het derde lid feitelijk uitgebreid.

De beoordelingsruimte van artikel 2.3.5, lid 3 en 6 kan tot een inbreuk op het recht van autonomie en zelfbeschikking aanleiding geven. Het wetsartikel is dusdanig geformuleerd dat de vrijwilligheid van de mantelzorger afhankelijk wordt gemaakt van het oordeel van het college. Neemt het college op basis van de beoordelingsruimte een negatief besluit over de toekenning van respijtzorg, dan zal dat besluit – en daarmee indirect ook de beoordelingsruimte waarop

48 T. Wuyts, 'Autonomie in het personenrecht: de rol van artikel 8 EVRM en het EHRM in een samenleving in beweging – deel 1', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2023-4, 8 december 2022; Zie verder EHRM 5 september 2017, 61496/08, par. 70 (*Barbulescu/Roemenië*).

49 T. Wuyts, 'Autonomie in het personenrecht: de rol van artikel 8 EVRM en het EHRM in een samenleving in beweging – deel 1', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2023-4, 8 december 2022; Zie verder EHRM 5 september 2017, 61496/08, par. 70 (*Barbulescu/Roemenië*). Zie ook EHRM 16 december 1992, 13710/88 (*Niemietz/Duitsland*).

50 Zie ook EHRM 16 december 1992, 13710/88, par. 29 (*Niemietz/Duitsland*).

51 Zie ook EHRM 16 december 1992, 13710/88, par. 29 (*Niemietz/Duitsland*).

52 Vgl. art. 1.1.1 Wmo.

53 EHRM 22 maart 2012, 30078/06, par. 130 (*Konstantin Markin/Rusland*); Zie ook EHRM 11 oktober 2022, 78630/12, par. 72 (*Beeler/Zwitserland*).

54 Nationale Ombudsman, 'Mantelzorg: de laatste stand van zaken. Waar lopen mantelzorgers tegenaan?', Nieuwsbericht 7 december 2021.

het besluit rust – een inbreuk opleveren op het in artikel 8 EVRM besloten liggende recht op autonomie. Zoals ik al eerder heb betoogd, zie ik de relatie tussen de mantelzorger en de zorgvrager als een natuurlijke verbintenis ex artikel 6:3 BW.⁵⁵ Een naaste of bekende heeft dringend hulp nodig en iemand voelt zich moreel verplicht om de ander bij te staan. Het is deze morele verplichting waardoor een mantelzorger niet zomaar kan stoppen met zorgen als overbelasting dreigt, zoals vaak gebeurt. Dit laatste wordt ook bevestigd door de Nationale Ombudsman.⁵⁶ Een natuurlijke verbintenis is niet afdwingbaar en derden kunnen er zeker geen rechten aan ontleen. In artikel 2.3.5, lid 3 Wmo wordt mantelzorg feitelijk een integraal onderdeel van de zelfredzaamheid van een ander, en de beslissing hierover ligt bij het college. Het is dan niet meer aan de mantelzorger om zelf te bepalen of en in hoeverre hij (deels) kan stoppen met zijn werkzaamheden. Feitelijk wordt door de beoordelingsruimte in dit wetsartikel de compensatieplicht van de gemeente tot een mogelijkheid gemaakt. Hiermee wordt de invulling van het privéleven van de mantelzorger geraakt.

4.3 Gaat het om een positieve of negatieve verplichting?

De conclusie dat het zelfbeschikkingsrecht in het geding is, roept de vervolgvraag op of de regeling van de Wmo in dit verband een inbreuk maakt op een negatieve (onthoudings)verplichting van de Staat om zich niet met de zelfbeschikking van de betrokken mantelzorger te bemoeien, of dat sprake is van een positieve verplichting om juist het zelfbeschikkingsrecht van de mantelzorger zo veel mogelijk te waarborgen. Had de overheid, met andere woorden, actief moeten handelen om de mantelzorger te beschermen (positieve verplichting), of had de Staat zich dienen te onthouden van handelingen (negatieve verplichting).⁵⁷ Het onderscheid tussen deze twee is overigens niet strak af te bakenen.⁵⁸ Voor het aannemen van een positieve verplichting is het vereist dat de overheid bekend was met de risico's.⁵⁹ Dat het risico van overbelasting van mantelzorgers de regering bekend was, is te vinden in de MvT van de Wmo.⁶⁰ De mantelzorger heeft een naam en een rugnummer en is als zodanig te identificeren. Verder is mantelzorg onverplicht, terwijl de mantelzorger zorg verleent waarop een wettelijke aanspraak is op grond van de Wmo. Het college heeft, zoals eerder gezegd, een compensatieplicht als er geen mantelzorger is. In de aanvraag van respijtzorg ligt besloten dat er een grens zit aan de vrijwilligheid van de mantelzorger.

55 S.E. Fortuin, 'Mantelzorg: vrijwillig maar niet vrijblijvend', *Handicap & Recht* 2022-1-2.

56 Nationale Ombudsman, 'Mantelzorg: de laatste stand van zaken. Waar lopen mantelzorgers tegenaan?', Nieuwsbericht 7 december 2021.

57 EHRM 27 oktober 1994, 18535/91, par. 31 (*Kroon a.o./Nederland*).

58 EHRM 27 oktober 1994, 18535/91, par. 31 (*Kroon a.o./Nederland*).

59 EHRM 27 oktober 1994, 18535/91, par. 31 (*Kroon a.o./Nederland*).

60 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3.

5 Om welke positieve verplichting gaat het?

5.1 Fair balance

Ook in het geval van een positieve verplichting moet er een redelijke afweging gemaakt worden tussen de belangen van het individu en die van de Staat.⁶¹ Het gaat hier niet om een individu maar om circa vijf miljoen individuen, waarvan overigens ongeveer twintig procent gebruikmaakt van de Wmo.⁶² Het belang van de mantelzorger is algemeen bekend: het voorkomen of tegengaan van overbelasting. Circa tien procent van de mantelzorgers is volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) ernstig belast.⁶³ Daarbij lijkt het me dat het een enorme mentale belasting is om afhankelijk te zijn van de gemeente als men meer ruimte wil voor een privéleven.

Het andere belang, het economisch belang van de Staat, staat ook in de MvT van de Wmo, waarin verwezen wordt naar de groei van de langdurige zorg.⁶⁴ We mogen niet vergeten dat het ontstaan van de Wmo, na het opheffen van de Algemene Wet Bijzondere ziektekosten (AWBZ) een bezuiniging van ruim vijf miljard euro met zich mee bracht.⁶⁵ Als we dit zien in het licht van het feit dat 75 procent van de langdurige zorg in Nederland sowieso al geleverd wordt door mantelzorgers, lijkt het erop dat de belangenafweging is doorgeslagen naar de belangen van de Staat.⁶⁶ Dat mantelzorg vrijwillig is, is vastgesteld door de CRvB en het is in het sociale recht een vast uitgangspunt geworden.⁶⁷ Het verplichten van mantelzorg zou wellicht kunnen, zoals er ook een onderhoudsplicht bestaat voor ouders voor hun kinderen.⁶⁸ Maar aan het verplicht stellen van mantelzorg zitten vele haken en ogen, waaronder artikel 4 EVRM, het verbod op dwangarbeid. In mijn optiek levert de toevoeging van de tekst 'met mantelzorg' in artikel 2.3.5, lid 3 jo lid 6 Wmo een schending op van een positieve verplichting van de Staat jegens de mantelzorger omdat de beoordelingsruimte van de gemeente dusdanig groot is dat de vrijwilligheid van de mantelzorger in het geding is.

5.2 Kenbaarheid, voorzienbaarheid en vage termen

Over de vraag of de regeling van respijtzorg in de Wmo aan de eis van een wettelijke grondslag in de zin van artikel 8 EVRM voldoet valt zowel weinig, als veel te zeggen. Wie weinig wil zeggen, kan zich ertoe beperken dat de Wmo natuurlijk als wet in formele zin in het Staatsblad is gepubliceerd.⁶⁹ Een mantelzorger kan ook uit de wet opmaken dat er mantelzorgondersteu-

61 EHRM 21 februari 1990, 9310/81, par. 41 (*Powell en Rayner/Verenigd Koninkrijk*).

62 CBS, *Landelijke ontwikkelingen in de Wet maatschappelijke ondersteuning*, §8.1, publiek online, geraadpleegd oktober 2025, <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/landelijke-ontwikkelingen-in-de-wet-maatschappelijke-ondersteuning?onepage=true>.

63 A. de Boer, M. de Klerk, D. Verbeek-Oudijk, I. Plaisier, *Blijvende bron van zorg. Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*, SCP, Den Haag: 2020.

64 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 3.

65 K.P. Companje, S. Fortuin, P. Jeurissen, T. Kappelhof, R. Mouton en L. Tigchelaar, *Vijftig jaar kostenbeheersing in de zorg Deel II: 1995-2020*, Den Haag: Sdu 2021, p. 490.

66 *Kamerstukken II* 2004/5, 30169, nr. 1. (Notitie 'de mantelzorger in beeld- Mantelzorg'), p. 5.

67 CRvB 11 januari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:17, r.o. 4.2.2.

68 Vgl. art. 1:395a BW.

69 Wet maatschappelijke ondersteuning, *Stb.* 2014, 280.

ning bestaat.⁷⁰ In zoverre is de regeling kenbaar. Maar wie ook voor de feitelijke toegankelijkheid oog heeft, die ziet dat daarop toch wel wat af te dingen valt. Clémence Ross zegt hierover: ‘Voor veel gemeenten is slechte toegang tot respijtzorg bewust beleid’.⁷¹ De Nationale Ombudsman merkt zelfs op dat mensen die volledig zelfredzaam zijn, gemakkelijk vastlopen in het zorgsysteem.⁷² Er bestaan zelfs mantelzorgmakelaars. Deze mensen kennen de zorgwetten en kunnen iemand de weg wijzen. Je kunt pas een opleiding volgen tot mantelzorgmakelaar nadat een HBO opleiding succesvol is doorlopen.⁷³ Om te begrijpen hoe je aan gepaste (respijt)zorg komt, moet je dus gestudeerd hebben. Dit staat in schril contrast met de beleidsmatig goed bedoelde maar slecht doordachte wettelijke mogelijkheid voor gratis cliëntondersteuning. Belt u met de cliëntondersteuner van de gemeente, dan hebben zij alleen informatie over de Wmo. Cliëntondersteuning is het beginpunt van de toeristische route die naar respijtzorg zou moeten leiden. De akelige waarheid is bovendien dat elke wettelijke zorguitvoerder budgettair profiteert van het doorsturen van cliënten naar een andere wet. Artikel 2.3.5, lid 6 Wmo geeft hiervan een goede routebeschrijving:

‘Het college kan een maatwerkvoorziening weigeren indien de cliënt aanspraak heeft op verblijf en daarmee samenhangende zorg in een instelling op grond van de Wet langdurige zorg, dan wel er redenen zijn om aan te nemen dat de cliënt daarop aanspraak kan doen gelden en weigert mee te werken aan het verkrijgen van een besluit dienaangaande.’

Een maatwerkvoorziening is een: ‘[...] geheel van diensten, [...]: ten behoeve van zelfredzaamheid, daaronder begrepen kortdurend verblijf in een instelling ter ontlasting van de mantelzorger, [...]’.⁷⁴ Voor de langdurige zorg is een hele wet, de Wlz ontworpen maar wat kortdurend is, wordt nergens toegelicht. Daarover kan men in de praktijk dus verschillend denken. Veel gemeenten gunnen een mantelzorger maximaal 156 etmalen respijt per jaar. Maar daar kunnen blijkens de eigen verordening voorwaarden aan gesteld worden. Zo kan men in de gemeente Goeree-Overflakkee slechts achttien dagen per jaar respijtzorg in de vorm van kortdurend verblijf krijgen.⁷⁵ Amsterdam verleent maximaal 36 etmalen per cliënt per jaar.⁷⁶ De gemeente de Ronde Venen gaat daarentegen uit van 156 etmalen maar voegt daar ook het criterium ‘noodzaak’ aan toe.⁷⁷ De Ronde Venen stelt zich blijkbaar op als plaatsvervanger van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Het CIZ indiceert alleen Wlz zorg als er permanente 24-uurs zorg nodig is. De invulling van de term ‘kortdurend’ heeft niets met maatwerk te maken. Het maatwerk dient

70 EHRM 25 maart 1983, 7136/75, par. 87 *Silver e.a./Verenigd Koninkrijk*; Zie verder art. 1.1.1 Wmo onder maatwerkvoorziening.

71 C. Ross, *Rapport ‘aanjager respijtzorg’*, Bureau Obelon: januari 2020.

72 Nationale Ombudsman, ‘Zorgen voor burgers, Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij de toegang tot zorg’, rapportnummer 2018/030, 14 mei 2018, p. 14.

73 Zie Beroepsvereniging mantelzorgmakelaars, Publiek online, geraadpleegd oktober 2025 <https://www.bmzm.nl/mantelzorgmakelaar/opleidingen/>.

74 Vgl. art. 1.1.1 Wmo.

75 Vgl. Beleidsregel maatschappelijke ondersteuning Goeree-Overflakkee 2021, Publiek online, geraadpleegd september 2024 <https://www.goeree-overflakkee.nl/logээрzorg-wmo>.

76 Verordening maatschappelijke ondersteuning Amsterdam 2025, par. 4.6, Publiek online, geraadpleegd oktober 2025, <https://www.amsterdam.nl/sociaaldomein/voor-zorgprofessionals/regels-en-verordening-wmo/>.

77 Zie Nadere regels en beleidsregels maatschappelijke ondersteuning De Ronde Venen 2025, par. 5.6.2, Publiek online, geraadpleegd oktober 2025, <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR736700/1>.

toegespitst te zijn op de behoeftes van de zorgvrager. Dat is het basisuitgangspunt van maatwerk in de Wmo, zo zegt de regering: 'De regering wil hiermee de innovatie in ondersteuning en ondersteunende diensten bevorderen en de omslag naar het bieden van maatwerk in langdurige ondersteuning aan mensen markeren.'⁷⁸ In de praktijk lijkt de invulling per gemeente van de term 'kortdurend' meer op budgettair maatwerk. Vanuit dat oogpunt gebruikt het college haar bevoegdheid voor een ander doel dan waarvoor hij is verleend.⁷⁹

De burger moet bij het aanvragen van overheidshulp in redelijke mate kunnen voorzien wat hem te wachten staat als hij aanklopt bij de gemeente.⁸⁰ De voorzienbaarheid in het derde en zesde lid van artikel 2.3.5 Wmo is voor de gemiddelde mens ver te zoeken. Ik herhaal nog kort de wettelijke route die iemand moet nemen: Men doet een melding.⁸¹ Deze melding leidt tot een onderzoek.⁸² Dat onderzoek leidt tot een uitkomst, maar dat levert dan weer geen besluit op in de zin van de Awb.⁸³ Het college dient de zorgvrager een schriftelijke weergave te verstrekken van de uitkomsten van het onderzoek en pas daarna kan een aanvraag gedaan worden.⁸⁴ Vervolgens dient de zorgvrager alsnog een aanvraag in te dienen, waarop wél een besluit van het college moet komen.⁸⁵ Het zesde lid geeft het college de mogelijkheid een gehele aanvraag af te wijzen inclusief de al bestaande zorg via een herziening als men redenen heeft om aan te nemen dat iemand in aanmerking komt voor de Wlz.⁸⁶ Wat die redenen zijn, blijft onduidelijk.

Ook de term 'zelfredzaamheid', een kerndoel van de Wmo, wordt nergens verduidelijkt.⁸⁷ De mate van zelfredzaamheid bepaalt de omvang van de compensatieplicht. Voor het objectiveren van de zelfredzaamheid is de zelfredzaamheidsmatrix ontwikkeld door de gemeente Amsterdam en Rotterdam.⁸⁸ Het gebruik van deze matrix is echter een mogelijkheid en geen plicht. Mantelzorg maakt echter deel uit van de zelfredzaamheid van de zorgvrager. Dus ook het gebrek aan definiëring kan misbruik van de wet opleveren door de gemeente.⁸⁹

Zoals eerder uiteengezet bij de bespreking van de feitelijke toegankelijkheid, kunnen de open normen van de Wmo ertoe leiden dat mantelzorgers of zorgvragers niet snel weten waar ze aan toe zijn. In een rapport van de Nationale ombudsman wordt de kreet 'van het kastje naar de muur gestuurd' zeven keer herhaald.⁹⁰ Dit vindt zijn oorsprong in de zorgwetten, van een legaal kastje naar een wettelijke muur. Zo wijst artikel 3.1.5 van het Besluit langdurige zorg

78 Vgl. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, par. 1.1.2.

79 Voor het verbod van willekeur, zie art. 3:3 Awb.

80 EHRM 26 april 1979, 6538/74, par. 49 (*SundayTimes/Verenigd Koninkrijk*); Zie verder U. Kil Kelly, *The right to respect for private and family life, A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human Rights*, *Human rights handbooks No. 1*, Raad van Europa, 2001, p. 26.

81 Vgl. art. 2.3.2, lid 1 Wmo.

82 Vgl. art. 2.3.2, lid 1 Wmo.

83 Vgl. art. 2.3.2, lid 8 Wmo.

84 Vgl. art. 2.3.2, lid 8 en 9 Wmo.

85 Vgl. art. 2.3.5, 1 id 2 Wmo.

86 Vgl. art. 2.3.5, lid 6 Wmo.

87 Zie preambule Wmo: 'Wet van 9 juli 2014, houdende regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang'.

88 Movisie, *Zelfredzaamheid Voor iedereen?*, Publiek online, geraadpleegd oktober 2025 <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/publication-attachment/Zelfredzaamheid-voor-iedereen%20%5BMOV-4544237-1.0%5D.pdf>.

89 EHRM (Grote Kamer) 4 december 2008, nrs. 30562/04 en 30566/04, par. 99 (*S. en Marper/Verenigd Koninkrijk*).

90 Nationale Ombudsman, 'Zorgen voor burgers, Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij de toegang tot zorg', rapportnummer 2018/030, 14 mei 2018.

(behorend bij de Wlz) naar de Wmo en de Zvw als er recht is op zorg krachtens de Zvw of de Jeugdwet. De Wmo verwijst naar de Wlz.⁹¹ En artikel 5.4.1 Wmo spreekt over het afstemmen van de taken tussen de gemeente in de zorgverzekeraar. Hetzelfde staat in artikel 14a, lid 2 Zvw. De zorg die mantelzorg wordt genoemd, is exact dezelfde zorg als de zorg die verstrekt wordt via een maatwerkvoorziening.

5.3 Afgebakende beoordelingsruimte

In principe is het aan de lidstaten om de rechten op grond van het EVRM in hun eigen regelgeving te borgen.⁹² Daarbij heeft uiteindelijk het EHRM het laatste woord.⁹³ Via het derde lid van artikel 2.3.5 Wmo krijgt het college alle ruimte om zelf te oordelen of iemand in aanmerking komt voor respijtzorg. Het zesde lid doet daar nog een flinke schep bovenop. Zodra het college redenen heeft om aan te nemen dat iemand niet in de Wmo maar in de Wlz thuishoort, kan iemand gedwongen worden om zorg aan te vragen via de Wlz. De poortwachter voor de Wlz is echter het CIZ, en niet de gemeente. Op deze wijze kunnen mensen maandenlang het bos ingestuurd worden. Het is niet zo vreemd dat men klaagt dat men van het kastje naar de muur wordt gestuurd.

Dat willekeur geen theoretische mogelijkheid is, laat een voorbeeld uit de gemeente Velsen zien, in haar Wmo Verordening. Respijtzorg is pas mogelijk als ‘de mantelzorger door het overstijgen van het gebruikelijke, redelijkerwijs van hem te verwachten hulp, overbelast is of dreigt te worden’.⁹⁴ De gemeente Velsen is dus van mening dat men bepaalde hulp van de mantelzorger mag verwachten. Die aanname is onjuist en onwettig, gezien de vrijwilligheid van mantelzorg. De gemeente Velsen heeft dus een verwachtingspatroon van de mantelzorger. Ik zie de mantelzorger als een species van een vrijwilliger.⁹⁵ Als een vrijwilliger jarenlang op vrijdag koffie schenkt in een buurthuis, dan is het begrijpelijk dat er een verwachting ontstaat. Zo ook bij de mantelzorger. Maar zodra deze verwachting omgezet wordt in lokale wetgeving, dan is de grens mij betreft overschreden, omdat deze gemeente de beslissing over de vrijwilligheid heeft weggehaald bij de mantelzorger en zichzelf ook nog extra ruimte geeft om de term ‘redelijkerwijs’ in te vullen. Het enige wat je mag verwachten van een mantelzorger, is dat hij doorgaat met zorgen, totdat hij zelf aangeeft dit niet meer te willen doen. Met het aanvragen van respijtzorg is dat moment aangebroken. De mantelzorger heeft een streep in het zand getrokken.

Deze regel in deze specifieke verordening is wel in lijn met de mededeling die mantelzorgers regelmatig krijgen te horen vanuit de gemeente, dat het gevraagde onder ‘mantelzorg’ valt. Er is niet zoiets als mantelzorg, in tegenstelling tot overheidshulp. Mantelzorg is exact gelijk aan de zorg die de gemeente via een maatwerkvoorziening kan verstrekken. Verder blijkt dat – als gevolg van de beoordelingsruimte zonder grenzen – de gemeente zelf normen kan stellen om

91 Zie art. 2.3.5, lid 6 Wmo.

92 EHRM, 7 december 1976, 5493/72, par. 48, (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*).

93 EHRM 26 april 1979, 6538/74, par. 59, (*SundayTimes/Verenigd Koninkrijk*).

94 Art. 14 Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Velsen 2023.

95 S.E. Fortuin, ‘Een werkgeversaansprakelijkheid voor mantelzorgers’, *TRA* 2024/3, p. 8.

deze vervolgens zelf in te kleuren. Zo is daar het noodzakelijkheids criterium, gehanteerd in de gemeente Amsterdam.⁹⁶

‘Datgene wat nodig is om de mantelzorger (tijdelijk) te ontlasten in een situatie van (dreigende) overbelasting, kan onderdeel uitmaken van een maatwerkvoorziening. Van belang hierbij is de balans tussen draagkracht en draaglast.’⁹⁷

De gemeente voegt in een klap een drietrapsraket in: een kan-bepaling, een noodzakelijkheidstoets en een balans tussen draagkracht en draaglast. En dat, terwijl mantelzorg vrijwillige zorg is. Voor de gemeente Goeree Overflakkee moet zorg vanuit de Wmo zelfs ‘langdurig noodzakelijk’ zijn.⁹⁸ Wat dat is, wordt ook in Zeeland niet duidelijk.

Resumerend: Artikel 2.3.5, lid 3 jo lid 6 Wmo is in overeenstemming met het nationale recht. Ondanks dat het gaat om formele wetgeving, is de toegankelijkheid op zijn best een hordenloop en is de kernbepaling ‘zelfredzaamheid’ vaag. Buitendien is de voorzienbaarheid laag omdat de zorgvrager geen idee heeft wat hem te wachten staat gezien de onbegrensde beoordelingsruimte voor het college. Deze ruimte wordt vergroot door lid 6 van artikel 2.3.5 Wmo. Dit geheel van factoren bepaalt mijns inziens dat deze bepalingen op gespannen voet staan met de eisen die gesteld worden aan de term ‘in accordance with the law’. De wet mist voldoende waarborgen om de vrijwilligheid van de mantelzorger te garanderen.

5.4 Noodzakelijk in een democratische samenleving

Veruit de belangrijkste eis aan beperkingen van de rechten van het EVRM in de rechtspraak van het EHRM betreft de eis dat die beperkingen ‘noodzakelijk in een democratische samenleving’ moeten zijn. Toch is ook hier het uitgangspunt dat staten in de eerste plaats zelf uitmaken wat zo’n noodzakelijke maatregel is en hoe ver die moet gaan. Dat past bij het volkenrechtelijke uitgangspunt van subsidiariteit. Het Hof heeft echter wel wat grenzen aangegeven. Noodzakelijk wordt in de jurisprudentie van het EHRM ontleed in een model dat drie kerneisen omvat. In de eerste plaats gaat het daarbij om een ‘pressing social need’. Voorts dient de inmenging, zoals bekend, niet verder te gaan dan strikt noodzakelijk en proportioneel zijn ten opzichte van het te dienen doel.⁹⁹

Als men uitgaat van het economisch welzijn van Nederland, dan kost deze inperking over het algemeen meer geld dan dat het oplevert. Mantelzorgers leveren 75 procent van de langdurige zorg.¹⁰⁰ In 2019 werd hun tijdsinzet gewaardeerd op een maatschappelijke waarde van twintig miljard euro.¹⁰¹ Dat komt neer op bijna 55 miljoen euro per dag. Maar deze inzet komt met

96 Nadere regels maatschappelijke ondersteuning Amsterdam 2023, (publiek online, geraadpleegd augustus 2024), p. 16.

97 Nadere regels maatschappelijke ondersteuning Amsterdam 2023 (*supra* noot 96).

98 Vgl. Beleidsregel maatschappelijke ondersteuning Goeree-Overflakkee 2021, Publiek online, geraadpleegd september 2024 <https://www.goeree-overflakkee.nl/loggeerzorg-wmo>.

99 EHRM 26 april 1979, 6538/74, par. 59, (*SundayTimes/Verenigd Koninkrijk*).

100 *Kamerstukken II* 2004/5, 30169, nr. 1. (Notitie ‘de mantelzorger in beeld- Mantelzorg’), p. 5.

101 J. den Blanken, T. Huis in ‘t Veld, R. van Seben, W. Spit, Ecorys, *De maatschappelijke waarde van mantelzorg. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse*, Rotterdam, februari 2021, p. 7.

een prijs. Bijna tien procent van de mantelzorgers ervaart overbelasting.¹⁰² Uitval van mantelzorgers kost geld als dezelfde zorg door de overheid gegeven moet worden. De vraag is of het meer geld kost dan het weigeren van respijtzorg. Respijtzorg levert volgens Ecorys in het algemeen op jaarbasis € 1.000 meer op dan de kosten ervan.¹⁰³ Als werkende mantelzorgers echter uitvallen door ziekte ten gevolge van overbelasting, kost dit op jaarbasis € 3.300.¹⁰⁴ Tweederde van de mantelzorgers heeft een betaalde baan.¹⁰⁵ In gevallen waarin overbelasting dreigt, kunnen de kosten terugverdiend worden, zeker als ziekte bij een werkende mantelzorger voorkomen kan worden.¹⁰⁶

Bovendien moeten er voldoende en voldoende relevante rechtvaardigingsgronden zijn voor de inbreuk op een fundamenteel recht.¹⁰⁷ De rechtvaardiging moet bovendien objectief zijn, waarbij de vraag aan de orde komt of de inbreuk eigenlijk wel zinvol is. In de vorige paragraaf heb ik al uiteengezet dat dit niet het geval is omdat respijtzorg zich over het algemeen terugbetaalt en het de gezondheid van de mantelzorger ten goede komt.

7 Conclusie

Mantelzorg is vrijwillige zorg. Met het aanvragen van respijtzorg geeft de mantelzorger aan dat de grens van zijn vrijwilligheid is bereikt. Daarmee ontstaat feitelijk een compensatieplicht voor de gemeente. In de Wmo wordt mantelzorgondersteuning (respijtzorg) echter afhankelijk gemaakt van het oordeel van het college. De gemeente heeft hiertoe van de wetgever een onbegrensde beoordelingsruimte gekregen. Daardoor kan de mantelzorger gedwongen worden om door te zorgen, terwijl hij dat niet meer, of niet meer in dezelfde mate, wil of kan doen. De beoordelingsruimte ex artikel 2.3.5, lid 3 maar ook 6 Wmo, in het bijzonder de tekst ‘met mantelzorg’ levert de basis op voor een inbreuk op ex artikel 8 EVRM. Een negatief besluit ten aanzien van respijtzorg ter ontlasting van de mantelzorger is de feitelijke inbreuk. De wet is kenbaar, maar de voorzienbaarheid is ver te zoeken. Daarbij worden er vage termen gebruikt, zoals zelfredzaamheid, een kernbegrip in de Wmo, die per gemeente vrij kunnen worden ingevuld, en dat gebeurt ook in de praktijk. Ook worden via lokale regelgeving extra eisen gesteld aan het gebruik van respijtzorg. Omdat de mantelzorger afhankelijk is van de gemeente voor respijtzorg, en omdat het algemeen bekend is dat hij niet zomaar kan wegllopen van de zorg, maakt de verplichting van de Staat mijns inziens des te belangrijker. De Staat heeft een positieve verplichting om de vrijwilligheid van de mantelzorger te waarborgen. Een belangenafweging tussen het belang van de Staat en het belang van de mantelzorger, lijkt door te slaan naar het belang van de Staat. In principe levert respijtzorg meer geld op dan dat het kost. Daarbij heeft de mantelzorger gezondheidswinst omdat (dreigende) overbelasting via respijtzorg wordt tegengegaan.

102 De Boer e.a. 2020 (*supra* noot 63), p. 59.

103 Blanken e.a. 2021 (*supra* noot 101), p. 43. NB: In individuele gevallen hoeft dat niet zo te zijn.

104 Blanken e.a. 2021 (*supra* noot 101), p. 43. NB: In individuele gevallen hoeft dat niet zo te zijn.

105 M. de Klerk e.a., ‘Kerncijfers informele hulp in Nederland 2016’, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, december 2017.

106 M. de Klerk e.a., ‘Kerncijfers informele hulp in Nederland 2016’, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, december 2017.

107 EHRM 24 maart 1988, 10465/83, par. 67 (*Olson/Zweden*, nr. 1).

De vrijwilligheid van de mantelzorger wordt afhankelijk gemaakt van het oordeel van het college en daarmee wordt deze vrijwillige arbeid indirect verplicht gemaakt in het geval de gemeente een negatief besluit afgeeft op een aanvraag voor respijtzorg. Mijn conclusie is, dat artikel 2.3.5, lid 3 en 6 Wmo, in de huidige vorm onvoldoende waarborgen biedt voor de vrijwilligheid van de mantelzorger en daarom op gespannen voet staat met artikel 8 EVRM.

HET DEMONSTRATIERECHT OP SEMI-OPENBARE PLEKKEN

Laura Hanrath, Valerie Horst, Iris Raats & Yasmine Haggui *

Samenvatting | Het demonstratierecht op plaatsen die niet geheel openbaar zijn, zoals NS-stations en universiteiten, staat breed in de belangstelling van de media en de politiek. In een democratische rechtsstaat waar de grens tussen publiek en privaat vervaagt, rijzen vragen over het demonstratierecht. In hoeverre en op welke wijze wordt de mate van openbaarheid betrokken in het wettelijk kader en de rechterlijke beoordeling? Auteurs reflecteren op het schijnbare dichotome onderscheid tussen openbare en niet-openbare plaatsen in de Wet openbare manifestaties en construeren een meer glijdende-schaal-benadering uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waar een genuanceerde belangenafweging met private én publieke elementen plaatsvindt. Zij illustreren deze bevindingen aan de hand van twee actuele praktijkvoorbeelden.

Trefwoorden | [demonstratierecht], [openbare ruimte], [artikel 11 EVRM], [wet openbare manifestaties].

DOI | 10.54195/NTM.24998

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

1 Inleiding

Het afgelopen decennium kende een ogenschijnlijke toename aan demonstraties over uiteenlopende onderwerpen. Deze demonstraties namen bovendien verscheidene vormen aan: boeren reden met tractoren naar provinciehuizen,¹ er vonden studentenbetogingen bij of bezettingen van universiteiten plaats,² op treinstations werden sit-ins gehouden³ en er werd zelfs óp het spoor gedemonstreerd.⁴ Deze toename aan demonstraties ging gepaard met toenemende zorgen over het demonstratierecht. Zo riep Amnesty International in 2022 op het demonstratierecht in Nederland beter in lijn te brengen met mensenrechten die het recht op openbare manifestatie garanderen.⁵ Binnenkort verschijnt bovendien de evaluatie van de Wet openbare manifestaties (Wom), waarbij expliciet wordt gekeken naar de bestendigheid van het wettelijk kader wat betreft nieuwe, ontwrichtende vormen van demonstraties.⁶ Eén van de aspecten die in het bijzonder

- L.I.A. Hanrath is promovenda verbonden aan de Universiteit Leiden. V. Horst, I.E.C. Raats en Y. Haggui zijn masterstudenten Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. De auteurs schreven dit artikel op basis van een opdracht voor het Public Interest Litigation Project (PILP) in het kader van het Mastervak 'Bestuursrechtelijke vraagstukken', te raadplegen via 'relevante documenten' op pilp.nu/dossier/demonstratierecht ('Rapport law clinic Leiden over de rol van "openbaarheid" in het demonstratierecht'). De auteurs danken mr. dr. R. Stolk voor haar waardevolle feedback.

1 B. Kerstens, 'Boeren trekken in heel Nederland naar provinciehuizen', *Het Parool* 14 oktober 2019.

2 M. van Nuland, 'Een jaar van Gaza-protest op de universiteiten. Wat leverde dat op?', *Trouw* 6 mei 2025.

3 B. Hinke, 'Op veertien NS-stations werd een sit-in gehouden voor Gaza: Betogers hebben dat recht', *NRC* 8 oktober 2024.

4 C. Boersma, 'Politie verwijdt activisten die spoor in Rotterdamse haven bezetten', *AD* 25 april 2025; 'Politie haalt activisten van spoor, NS hervat treinverkeer Den Haag Centraal', *NOS.nl* 2 oktober 2025.

5 Amnesty International, 'Demonstratierecht onder druk', bijlage bij: *Kamerstukken II* 2022/23, 34324, nr. 7.

6 *Kamerstukken II* 2023/24, 34324, nr. 12; 'WODC-onderzoek naar demonstratierecht gestart', *wodc.nl* 20 januari 2025. Het onderzoek is ten tijde van het schrijven van dit artikel nog niet gepubliceerd.

aandacht vraagt, is de locatie van demonstraties, zoals blijkt uit de voorbeelden die deze bijdrage hebben ingeleid. Deze voorbeelden betreffen demonstraties die plaatsvinden op plekken die niet als volledig publieke plekken aan te merken zijn en dus worden beschouwd als semi-publieke plaatsen. De locatie van een demonstratie is van wezenlijk belang om het beoogde publiek van de demonstratie te bereiken. Een aanzienlijk deel van de Tweede Kamer stond echter positief tegenover demonstratieverboden in de vorm van strafbaarstellingen op semi-publieke locaties als luchthavens en snelwegen.⁷ Het toen demissionaire kabinet noemde demonstraties en de locatie daarvan zoals blokkades en bezettingen van infrastructuur, instellingen en bedrijven dan ook een ‘actueel dilemma over demonstreren in Nederland’ bij de aanstaande evaluatie van de Wom.⁸ Dat men private belangen en privéterreinen van bijvoorbeeld de Nederlandse Spoorwegen (NS), museumeigenaren of universiteiten wil beschermen, is begrijpelijk. Tegelijkertijd betreft het demonstratierecht een belangrijk grondrecht waarbij de locatie van de demonstratie cruciaal kan zijn voor de beoogde impact van de demonstratie, gelet op het te bereiken publiek en de ‘geadresseerde’ van de manifestatie. Dit artikel gaat over het spanningsveld dat ontstaat bij demonstraties op semi-openbare plekken: plaatsen die niet volledig openbaar zijn zoals het dorpsplein of het Malieveld, maar die ook niet geheel privaat terrein betreffen. Dit zijn plaatsen die bijvoorbeeld geëxploiteerd worden door private entiteiten of die lichte toegangsrestricties kennen, terwijl ze toch een belangrijke publieke en algemene functie kennen.

In dit artikel staat de vraag centraal in hoeverre en op welke wijze openbaarheid betrokken wordt in de rechterlijke toetsing van het demonstratierecht op semi-openbare locaties, en welke normatieve uitgangspunten vervolgens richtinggevend zouden kunnen zijn voor de beoordeling van overheidsingrijpen op dergelijke plekken. Daarvoor verhelderen wij allereerst de juridische en normatieve contouren van het demonstratierecht op semi-openbare plaatsen en bespreekt paragraaf 1 het belang van de fysieke openbare ruimte voor protest in de democratie, met bijzondere aandacht voor de vervagende grens tussen publiek en privaat eigendom. Ook wordt ingegaan op theorievorming over de betekenis van openbare ruimte. Paragraaf 2 zet het juridisch kader uiteen, waarbij het onderscheid tussen openbare en niet-openbare plaatsen in de Wom centraal staat, evenals de reikwijdte van artikel 9 Grondwet (Gw) en artikel 11 EVRM. Vervolgens analyseert paragraaf 3 relevante rechtspraak van het EHRM over demonstraties op semi-openbare locaties. Deze bespreking laat zien dat het EHRM steeds meer gewicht toekent aan feitelijke toegankelijkheid en maatschappelijke functie, in plaats van formele eigendomsverhoudingen. Waar de nadruk van deze bijdrage ligt bij het EHRM, komt waar relevant ook nationale rechtspraak aan bod, bijvoorbeeld wanneer de nationale rechter aanvult of een strengere lijn hanteert. Paragraaf 4 bevat een tussenconclusie, waarna in paragraaf 5 aan de hand van twee praktijkcassen wordt besproken welke ‘openbaarheids’-factoren relevant zijn voor de rechterlijke afweging: demonstraties op NS-stations (5.1) en op universiteiten (5.2). Het artikel sluit af met een conclusie in paragraaf 6, waarin wordt bepleit dat een contextgevoelige benadering van openbaarheid richtinggevender zou kunnen zijn dan een formele juridische kwalificatie, nu deze eerste benadering beter aansluiten bij de realiteit.

2 Het demonstratierecht op semi-openbare plaatsen

7 *Handelingen II* 2024/25, nr. 46, item 16, 28 januari 2025, p. 2.

8 *Kamerstukken II* 2024/25, 34324, nr. 14.

Uit de inleiding bleek al dat veel demonstraties op semi-openbare locaties plaatsvinden, waarbij niet altijd duidelijk is of het demonstratierecht op dezelfde wijze geldt als in de klassieke openbare ruimte. De vervagende grens tussen publiek en privaat is ook een centraal aandachtspunt in het rapport 'Demonstratierecht onder druk' van Amnesty International. Met name universiteiten, stationspleinen en publiek toegankelijke delen van overheidsgebouwen worden genoemd als voorbeelden van locaties die, hoewel niet formeel als openbaar gekwalificeerd, in de praktijk wél fungeren als plekken voor publieke uitwisseling en maatschappelijk debat. Het rapport pleit daarom voor een ruime interpretatie van het demonstratiebegrip, waarbij ook samenkomsten op niet-openbare plaatsen in beginsel onder de bescherming van het demonstratierecht vallen.⁹

In het rapport 'Publiek domein in private ruimtes. Hybridisering in theorie en praktijk' concludeert hoogleraar Edwin Buitelaar dat een groot deel van het publieke leven zich steeds meer in de private ruimte afspeelt.¹⁰ Een complicerende factor is dat niet al het publiek bezit openbaar toegankelijk is, en niet al het privébezit alleen voor de eigenaar. Bovendien vervullen steeds meer ruimtes, publiek en privé, een belangrijke rol in het publieke leven. Als gevolg van verregaande privatisering en verzelfstandiging – denk aan het beheer van NS-stations, universiteiten of winkelcentra – bevinden veel locaties zich niet langer in strikt publieke handen, terwijl zij wel een belangrijke publieke of maatschappelijke functie blijven vervullen.

Het vervagen van de scheidingslijn tussen het private en het publieke (of: het openbare en het niet-openbare) terrein heeft directe gevolgen voor het demonstratierecht, en brengt bovendien allerlei vragen en spanningen met zich mee. De eerste van deze vragen en spanningen betreft de Wom, die in de opbouw van de wet een dichotoom onderscheid lijkt te maken tussen 'openbare' en 'niet-openbare plaatsen' (zie paragraaf 2.2.). Hierdoor bestaat het risico dat in de praktijk onduidelijkheid bestaat over wat wel en niet mag op plaatsen waar de scheiding tussen privéterrein en publiek terrein niet altijd scherp te trekken is. Deze onduidelijkheid is onwenselijk omdat de handhavingspraktijk hierdoor minder voorspelbaar is. De onvoorspelbaarheid van de handhavingspraktijk, kan een *chilling effect* hebben op demonstraties, wat op zichzelf al op gespannen voet staat met het demonstratierecht.¹¹ Zoals het EHRM in een zaak benadrukt, moet bij het beperken van het demonstratierecht rekening worden gehouden met het *chilling effect* dat een beperking met zich mee kan brengen.¹²

Ten tweede is het noodzakelijk om de rol van publieke ruimte te herbezinnen voor het demonstratierecht binnen de democratie. Er bestaat steeds meer interesse in de rol die fysieke openbare ruimte speelt in een democratie als arena van demonstratie en protest.¹³ Parkinson beargumenteert in zijn boek 'Democracy and Public Space' dat democratie afhankelijk is van fysieke openbare ruimtes. Juist in een tijd waarin het epicentrum van de 'publieke ruimte' zich

9 Amnesty International 2022 (*supra* noot 5), p. 28.

10 E. Buitelaar, 'Publiek domein in private ruimtes: Hybridisering in theorie en praktijk', *Ruimte + Wonen*, 2021(4), p. 6-11, p. 7.

11 PILP, 'Analyse 'Richtlijn protesten universiteiten en hogescholen' en het demonstratierecht', *PILP.nu* 14 mei 2024, p. 8; Nationale Ombudsman, 'Demonstreren, een schurend grondrecht', rapport 2018/015, 14 maart 2018, p. 31.

12 EHRM 14 februari 2006, 28793/02, (*Christian Democratic People's Party/Moldova*).

13 J.R. Parkinson, *Democracy and Public Space: The Physical Sites of Democratic Performance*, Oxford: Oxford University Press 2012, p. 1-4.

steeds meer digitaal manifesteert.¹⁴ De vraag wanneer (in juridische zin) een ruimte geldt als openbaar of publiek wordt hierdoor prangender. Er dienen zich twee problemen aan.

Enerzijds wordt het begrip ‘openbare ruimte’ verschillend gedefinieerd, anderzijds is sprake van toenemende privatisering. Zo is in sommige definities bepalend of fysieke ruimtes publiek toegankelijk zijn, zoals dorpspleinen, terwijl de ander een meer abstracte betekenis geeft aan de fysieke ruimte op basis van van ruimte voor vrij discours.¹⁵ Auteurs als Arendt, Habermas en Benhabib bevinden zich in de eerste categorie waarbij gekeken wordt naar de publieke toegankelijkheid. Nuances daargelaten, benadrukken zij het belang van ruimte voor collectieve deliberatie en dialoog.¹⁶ Een expliciete connectie tussen democratie en fysieke publieke ruimte wordt dus niet altijd gemaakt. Daarnaast wordt het onderscheid publiek/privaat steeds lastiger door privatisering van voorheen ‘publieke ruimtes’, terwijl een zodanige scheiding juist een constitutieve voorwaarde lijkt te zijn voor democratie: er is private ruimte voor de uitoefening van individuele autonomie en publieke ruimte waar autonoom gevormde ideeën en opvattingen ter discussie kunnen worden gesteld.¹⁷ De onduidelijkheid over het begrip ‘openbare ruimte’ en de toenemende privatisering laten zien dat duidelijkheid over het demonstratierecht als democratische uiting op semi-openbare plaatsen geboden is.

3 Juridisch kader

In deze paragraaf wordt het juridisch kader uiteengezet, waarbij allereerst de materiële reikwijdte van het demonstratierecht aan bod komt (2.1) In deze paragraaf wordt het nationaalrechtelijke juridische kader geanalyseerd wat betreft het demonstratierecht, de Wom (2.2). Aan bod komt het in de Wom gehanteerde onderscheid tussen openbare en niet-openbare plaatsen en de consequenties van dit onderscheid voor de beperkingssystematiek van het demonstratierecht. De paragraaf sluit af met de ratio van dit onderscheid.

- 14 Resolutie 28/11 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (26 maart 2015), *The promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests*, A/HRC/RES/44/20; General comment 37 op artikel 21 IVBPR van het Mensenrechtencommissie (17 september 2020), CCPR/C/GC/37; Aanbeveling CM/Rec(2014)6 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (16 april 2014), *A guide to human rights for internet users*; Parkinson 2012 (*supra* noot 13).
- 15 C.T. Goodsell, ‘The Concept of Public Space and its Democratic Manifestations’, *American Review of Public Administration* 2003/33, afl. 4, p. 361.
- 16 J. Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge (MA): MIT Press 1989; H. Arendt, *The Human Condition*, Chicago: University of Chicago Press 1998; S. Benhabib, *The Reluctant Modernism of Hannah Arendt*, Thousand Oaks: Sage 1996; S. Benhabib, *Democracy and Difference*, Princeton: Princeton University Press 1996.
- 17 Parkinson 2012 (*supra* noot 13), p. 50. Leijten wijst erop dat een expliciete, duidelijke link tussen demonstratierecht en de democratische rechtsstaat in Nederlandse rapporten over het onderwerp soms ontbreekt, zie A.E.M. Leijten, ‘Het demonstratierecht in de onzekere democratische rechtsstaat’ in: B. Aarrass e.a. (red.), *De orde overzien. Opstellen voor prof.mr. A.E. Schilder*, Deventer: Wolters Kluwer 2025.

3.1 Materiële reikwijdte van het demonstratierecht

Het demonstratierecht is neergelegd in artikel 9 Gw, in artikel 11 EVRM en in andere internationale en Europese verdragen.¹⁸ Artikel 9 Gw kent bescherming toe aan een ruim scala aan betogingen, waarbij het moet gaan om twee of meer personen die in het openbaar een mening uiten.¹⁹ De openbaarheid waar in de Grondwet naar wordt verwezen, betekent niet dat het demonstratierecht beperkt is tot publieke plaatsen. Deze openbaarheid ziet op de invloed van een demonstratie op anderen, ook wel het ‘uitstralende effect’ genoemd. Hierdoor kan ook sprake zijn van een betoging in de zin van artikel 9 Gw indien deze plaatsvindt op een niet-openbare plaats.²⁰ Ook onder artikel 11 EVRM, dat ‘vreedzame vergaderingen’ beschermt, strekt het demonstratierecht zich uit tot zowel openbare als niet-openbare plaatsen.²¹ Relevant voor de reikwijdte is opnieuw het openbare bereik van een betoging, niet de openbaarheid van de plaats. Het ‘sight and sound’-principe van het EHRM ondersteunt het openbare bereik van de betoging. Het ‘sight and sound’-principe vereist dat demonstranten hun boodschap binnen zicht en gehoor van het beoogde publiek kunnen uiten.²² Op basis hiervan kan worden vastgesteld dat de openbaarheid van de locatie geen verschil maakt voor het toepassingsbereik van het demonstratierecht: dit recht omvat zowel demonstraties op publieke als private plekken. Het vervolg onderzoekt of de openbaarheid wellicht wel anderszins een rol van betekenis kan spelen, namelijk in de nationale beperkingsystematiek.

3.2 Openbaarheid onder de Wom

Een belangrijke doelstelling van de Wom was het creëren van één wettelijke regeling voor openbare manifestaties.²³ Hierbij wordt wel één belangrijk onderscheid geïntroduceerd, wat betreft het beperkingsregime. Waar paragraaf II (artikel 2 t/m 7) de regels formuleert voor ingrijpen door de burgemeester op openbare plaatsen, bevat paragraaf III (artikel 8) het regime voor niet-openbare plaatsen. In artikel 1 Wom is ‘openbare plaats’ gedefinieerd als een ‘plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor publiek.’ Voor deze laatste zinsnede is relevant of eenieder in beginsel vrij is er te komen, te vertoeven en te gaan, of dat verblijf op de plaats door gerechtigde(n) aan een bepaald doel is gebonden of onderworpen is aan een meldingsplicht of toegangsprijzen.²⁴ Stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen en kerken vallen niet onder deze definitie.²⁵ De openbaarheid moet bovendien berusten op bestemming, functie of bestendig gebruik. Uit een besluit, inrichting of bestaande praktijk moet blijken dat rechthebbende niet louter incidenteel de locatie openstelt.²⁶ Het gaat

18 Artikel 21 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 12 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

19 N. Swart & B. Roorda ‘De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht’, *NTM* 2023/03, p. 49.

20 Swart & Roorda (*supra* noot 19) 2023, p. 36.

21 EHRM 25 oktober 2017, 31475/10, par. 122 (*Annenkov e.a./Rusland*).

22 Zie o.a. EHRM 7 februari 2017, 57818/09, par. 405-407 (*Lashmankin e.a./Rusland*).

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

24 *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 15.

25 *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 15.

26 *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 16.

om plekken waar men ‘komt en gaat’, zoals plantsoenen, speelweiden, parken, voor ieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, winkelgalerijen, stationshallen en vliegvelden.²⁷ De wetgever kent expliciet geen doorslaggevende betekenis toe aan afscheidingen, muren of hekken.²⁸ Hoewel hieruit kan blijken dat de plaats besloten is, is dit niet doorslaggevend. Een park is immers nog steeds een voor het publiek toegankelijke plaats, ook al hebben parken vaak een afscheiding. De term ‘openbare plaats’ drukt dan vooral uit dat het om functionele in plaats van fysieke kenmerken gaat.²⁹ Daarnaast kunnen deze parken of gebouwen een sluitingstijd hebben, maar openingstijden lijken minder een rol te spelen bij de openbaarheidsvraag, maar eerder bij de vraag of dit soort tijden een (gerechtvaardigde) beperking vormen, waarover later meer.³⁰

Deze twee regimes kennen grofweg drie belangrijke verschillen. Ten eerste, wat betreft reikwijdte, geldt artikel 8 Wom niet voor samenkomsten van religieuze of levensbeschouwelijke aard, vanwege het belang dat de Wom-wetgever hechtte aan artikel 6 Gw.³¹ Ten tweede bestaat een verschil in het soort beperkingen dat kan worden gesteld: bij demonstraties op niet-openbare plaatsen kunnen geen preventieve maatregelen of kennisgevingsvereisten worden gesteld. Het derde verschil betreft de zogeheten doelcriteria, dat wil zeggen de gronden waarop regels kunnen worden gesteld aan demonstraties. De Wom kent namelijk een aantal beperkingsgronden, die overeenkomen met artikel 9 lid 2 Gw. Waar demonstraties op openbare plaatsen beperkt kunnen worden ‘ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’, ontbreekt de grond ‘in het belang van het verkeer’ bij demonstraties op niet-openbare plaatsen.

Dit is echter geen groot verschil, omdat in de praktijk blijkt dat deze grond ook zelden exclusief wordt gebruikt bij demonstraties op openbare plaatsen.³² Internationale organisaties hebben bovendien kritiek geuit op het bestaan en gebruik van deze beperkingsgrond.³³ In lijn met rechtspraak van het EHRM,³⁴ wordt deze grond dan ook gebruikt in combinatie met (één van de) andere doelcriteria.³⁵ Waar het juridische kader voor het beoordelingskader van ingrijpen bij een demonstratie niet noemenswaardig verschilt voor openbare en niet-openbare plaatsen, rijst de vraag waartoe dit onderscheid in de Wom is gemaakt. De Wom-toelichting stelt hierover dat gezondheids-, verkeers- en veiligheidsbelangen op openbare plaatsen doorgaans meer gewicht

27 *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 16.

28 Artikel 1 lid 2 Wom; *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 16-17.

29 *Kamerstukken II* 1987/88, 19427, nr. 135b, p. 2.

30 In 8 zaken over artikel 139 Wetboek van Strafrecht heeft het Gerechtshof Den Haag bepaald dat een sluitingstijd geen ontoelaatbare inbreuk op het demonstratierecht opleverde. Het ging hierbij om een demonstratie in het toenmalige ministerie van Economische Zaken en Klimaat, (24/01578, 24/01579, 24/01580, 24/01581, 24/01582 en 24/01583), waaronder de Tweede Kamer (24/01578), en de ING-bank (24/01584 en 24/01632), zie: Hof Den Haag, 10 april 2024, ECLI:NL:GHDA:2024:563 (EZK), Hof Den Haag 10 april 2024: ECLI:NL:GHDA:2024:566 (ING) Hof Den Haag 10 april 2024, ECLI:NL:GHDA:2024:565.

31 *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 7.

32 J.G. Brouwer, B. Roorda & A.E. Schilder, ‘Naar een nieuwe demonstratiewet: Pleidooi voor een grondige herziening van de Wet openbare manifestaties’, *NJB* 2017/1946, onder 10.

33 Amnesty International 2022 (*supra* noot 5), p. 76; OSCE/OHDIR, *Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States*, 18 september 2019, via osce.org.

34 EHRM 15 oktober 2015, 37553/03, par. 155 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

35 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren: Een vergelijkende studie naar de betogingsvrijheid in Nederland, Duitsland en Engeland vanuit internationaalrechtelijk perspectief* (diss. RUG) Groningen, 2016, p. 318.

in de schaal leggen dan bij manifestaties op andere plaatsen.³⁶ Dit wekt de indruk dat de openbaarheid van de plaats niet zozeer moet worden gezien als bepalend voor het beoordelingskader, maar eerder voor de beoordeling zelf.

Dit is om meerdere redenen een aantrekkelijke hypothese. Het maakt de weg vrij voor een minder dichotome benadering van ‘openbaar’ en ‘niet-openbaar’ dan dat het Wom-kader op het eerste gezicht suggereert. Dit past beter in een toenemend geprivatiseerde wereld, waarin de scheidslijn tussen openbaar en niet-openbaar steeds meer vervaagt, zoals bleek uit paragraaf 1. Wij menen dat een meer gedifferentieerde benadering omtrent openbaarheid bovendien past binnen de jurisprudentie van het EHRM over artikel 11 EVRM. Expliciete ruimte voor een belangenafweging is dan ook eerder aanwezig bij toetsing aan het EVRM, waar de inperking van een grondrecht ‘noodzakelijk in een democratische samenleving’ moet zijn.³⁷ De Nederlandse rechter sluit voor een (impliciete) proportionaliteitstoets vaak aan bij de proportionaliteitstoets uit het EVRM in aanvulling op de nationale proportionaliteitstoets die volgt uit artikel 9 Gw en het evenredigheidsbeginsel onder artikel 3:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb).³⁸

4 Artikel 11 EVRM en semi-openbare plaatsen

De bijzondere aard van een semi-openbare locatie die zich op het spectrum tussen openbare en niet-openbare locaties bevindt, komt op twee manieren terug in de rechtspraak van het EHRM en in het gevolg daarvan de Nederlandse rechter. De eerste manier waarop de semi-openbare aard van een locatie een rol speelt, is bij de vraag voor wie de negatieve en positieve verplichtingen onder artikel 11 EVRM gelden (paragraaf 3.1). Daarnaast volgen uit de door ons uitgevoerde analyse aanknopingspunten om aan te nemen dat de mate van openbaarheid een rol speelt bij de belangenafweging van de rechter bij het beoordelen van inbreuken op het recht op betoging (paragraaf 3.2.). Van belang is hierbij dat de rechter slechts beperkt expliciet uitspraak heeft gedaan over het demonstratierecht op semi-openbare plaatsen. Deze paragraaf bevat dan ook een reconstructie van een rechterlijke benadering bij betogingen op dit soort locaties.

4.1 (Positieve) verplichtingen voor publieke autoriteiten

Het EHRM heeft niet alleen benadrukt dat de Staat zich dient te onthouden van ongerechtvaardigde inmengingen in het demonstratierecht, maar het erkent tevens een positieve verplichting om dit recht daadwerkelijk te faciliteren en te beschermen. In de context van manifestaties op semi-openbare plaatsen, is relevant dat het EHRM een genuanceerde, materiële benadering kent om vast te stellen wie dragers van verplichtingen onder het EVRM zijn.³⁹ De verplichting uit artikel 1 EVRM om de EVRM-rechten te verzekeren, geldt voor zogeheten *public authorities*: publieke autoriteiten, belast met bepaalde overheidstaken. Onder dit begrip kunnen ook privaat-

³⁶ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 7.

³⁷ Hier specifiek artikel 11 lid 2 EVRM.

³⁸ Roorda 2016 (*supra* noot 35), p. 192.

³⁹ T. Barkhuysen & M.L. Van Emmerik, *Europese grondrechten en het Nederlandse bestuursrecht (SBR Wetenschap)* 2023/2.2.3.3.3.

rechtelijke entiteiten vallen, voor zover zij een publieke taak uitoefenen.⁴⁰ Dit is van belang, nu vaak het privaatrechtelijke karakter van de rechthebbende van een bepaalde locatie maakt dat deze locatie als niet- of minder openbaar wordt gezien. Als voorbeeld: De NS is formeel-juridisch een privaatrechtelijke instelling,⁴¹ maar vervult wel de publieke taak om het openbaar personenvervoer per trein over een groot aantal verbindingen uit te voeren.⁴² De NS is dus eigenaar van NS-stations, die wel een publieke taak vervullen. Dit spanningsveld tussen de rechthebbende en de openbaarheid of niet-openbaarheid van de locatie wordt onder paragraaf 6.1 verder uitgewerkt.

Het privaatrechtelijke karakter van een terrein betekent dus niet dat geen verplichtingen onder het EVRM kunnen bestaan. Daarnaast speelt de aard van de betogingslocatie een belangrijke rol bij de beoordeling van die positieve verplichting. Daarom kan een semi-openbare plaats niet zomaar worden uitgesloten als manifestatielocatie, enkel omdat het geen volledig openbare ruimte zoals een dorpsplein betreft. Een essentieel aspect van de positieve verplichting betreft immers het garanderen van de effectiviteit van het demonstratierecht, hetgeen onlosmakelijk verbonden is met de keuze van de locatie van een demonstratie. Dit betekent dat het recht bestaat te demonstreren op een locatie die symbolisch of functioneel verbonden is met het onderwerp van protest. Het EHRM onderstreept dat de mogelijkheid te demonstreren ‘within sight and sound’ van het beoogde publiek of machtsorgaan een fundamenteel onderdeel is van effectieve publieke participatie. De keuze van locatie is dan ook niet louter logistiek, maar raakt de kern van demonstratievrijheid.⁴³ De positieve verplichting behelst meer dan tolerantie; zij vergt actieve maatregelen om demonstraties mogelijk te maken, ook als deze plaatsvinden op locaties waar frictie met andere belangen – zoals verkeer, openbare orde of commerciële activiteiten – te verwachten valt. Daarnaast strekt de positieve verplichting zich in beginsel ook uit tot spontane, onaangekondigde demonstraties.⁴⁴

In *Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk* erkent het EHRM weliswaar dat artikel 11 EVRM in beginsel geen automatisch recht verschaft op toegang tot private eigendommen, maar geeft tegelijkertijd aan dat wanneer semi-publieke ruimten de enige realistische fora vormen voor publieke communicatie, het ontbreken van toegang daartoe een schending van de positieve verplichtingen onder het EVRM kan opleveren.⁴⁵ De mate waarin de Staat en diens publieke autoriteiten gehouden zijn tot facilitering van het demonstratierecht in dergelijke ruimten, is afhankelijk van het feitelijke gebruiksdoel van de locatie en de beschikbaarheid van alternatieven.⁴⁶ Er bestaat derhalve geen absoluut recht op locatiekeuze, maar de afwezigheid van (even) effectieve alternatieven, kan maken dat het demonstratierecht op bepaalde minder-openbare locaties mogelijk moet worden gemaakt.⁴⁷ Hierbij is de aard van de ruimte, in *Appleby* een publiek toegankelijk winkelcentrum in privaat eigendom, relevant voor de beoordeling van de positieve verplich-

40 EHRM 1 maart 2005, AB 2006/ 258, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik (*Wos/Polen*); N. Jak, ‘Semi-publieke instellingen en aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad. Een verkenning’, *NTB* 2016/8, p. 56-65.

41 ‘Statuten N.V. Nederlandse Spoorwegen’, ns.nl.

42 Artikel 2 Hoofddrailnetconcessie 2025–2033, beschikbaar via rijksoverheid.nl.

43 EHRM 7 februari 2017, 57818/09, par. 405-407 (*Lashmankin e.a./Rusland*).

44 EHRM 17 juli 2007, 25691/04, par. 36-37 (*Bukta e.a./Hongarije*).

45 EHRM 6 mei 2023, 44306/98, par. 47-50 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*).

46 EHRM 6 mei 2023, 44306/98, par. 50 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*).

47 EHRM 6 april 2021, 34313/06, par. 51 (*Oлга Kudrina/Rusland*).

ting.⁴⁸ *Bodson/België* laat echter zien dat daar waar de locatie primair functioneel is voor verkeer en veiligheid, het EHRM juist een lagere tolerantie heeft voor protesten. Dit plaatst semi-openbare locaties tevens op een spectrum van ‘forumwaarde’. Dit betekent dat sommige semi-openbare plaatsen, zoals stations en winkelcentra, de positieve verplichting verder reikt, terwijl andere semi-openbare plaatsen, deze positieve verplichting juist verzwakken wegens hun functionaliteit voor verkeer en veiligheid. De mate van feitelijke toegankelijkheid en het gebruikskarakter van de locatie weegt dus mee bij de vraag of een verplichting bestaat en hoe ver de positieve verplichting van de Staat reikt.

Samenvattend, lijkt de rechter het gebruikskarakter en de mate van feitelijke toegankelijkheid van de locatie mee te wegen in de positieve verplichting om een demonstratie aldaar te faciliteren. Opvallend genoeg zijn deze factoren vergelijkbaar met de functionele benadering van de Wom-wetgever (paragraaf 2.2),⁴⁹ hetzij dat hier een meer glijdende schaal mogelijk is, in plaats van een dichotoom onderscheid. In private ruimten is de verplichting namelijk beperkt, maar op semi-publieke plaatsen kan onder omstandigheden wél een positieve verplichting bestaan, zeker wanneer geen realistische alternatieven bestaan of als rechthebbende van de locatie aan te merken is als publieke autoriteit. Deze glijdende schaal voorkomt zowel een absoluut forumrecht als een categorische uitsluiting, en vergt steeds een contextuele benadering.

4.2 Belangenafweging bij beoordeling beperkingen

Naast dat de mate van openbaarheid van een locatie een rol speelt bij het vaststellen en beoordelen van de positieve verplichting, volgen uit onze analyse bovendien aanwijzingen in de rechtspraak dat de mate van openbaarheid van een locatie een rol speelt bij de belangenafweging van het EHRM bij de beoordeling of een inbreuk op het demonstratierecht gerechtvaardigd is. Het onderscheid is dat in paragraaf 3.1 bleek dat het EHRM de mate van openbaarheid betreft bij de positieve verplichting door te bepalen in hoeverre een demonstratie beschermd en gefaciliteerd moet worden, bijvoorbeeld bij het dulden van demonstraties of het beschermen van een betoging op een universiteit tegen tegendemonstranten. Bij de beoordeling of een inbreuk gerechtvaardigd is, speelt de mate van openbaarheid daarnaast een rol in de proportionaliteitsafweging, bijvoorbeeld wanneer een demonstratie op een NS-station wordt ontbonden om de doorstroom van reizigers te waarborgen. Het EHRM hanteert bij deze beoordeling een drieledig toetsingskader. Deze toetsing omvat de eis dat de inmenging gebaseerd moet zijn op een wettelijke grondslag, dat zij een legitiem doel dient, en dat zij noodzakelijk is in een democratische samenleving. Deze laatste voorwaarde impliceert een indringende proportionaliteits- en subsidiariteitstoets, waarbij het EHRM een genuanceerde belangenafweging maakt tussen het individuele recht op betoging enerzijds en de beschermde belangen die met de beperking worden beoogd anderzijds.

Ten aanzien van de wettelijke grondslag is vereist dat de relevante norm voldoende toegankelijk, duidelijk en voorzienbaar is. De Wom vormt in Nederland de wettelijke grondslag voor de uitoefening van bevoegdheden tot beperkingen van het demonstratierecht. Hierna oordeelt het EHRM of de beperking een legitiem doel dient in de zin van artikel 11, tweede lid EVRM,

48 EHRM 6 mei 2023, 44306/98, par. 50 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*).

49 *Kamerstukken II* 1987/88, 19427, nr. 135b, p. 2.

te weten: de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden of strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Deze gronden worden door het EHRM restrictief geïnterpreteerd, waarbij hij waarschuwt voor een extensieve uitleg door nationale autoriteiten.⁵⁰ Een louter hypothetische of abstract geformuleerde dreiging voor de openbare orde, zoals algemene verkeersverstoring, volstaat in beginsel niet als rechtvaardiging voor het verbieden of beëindigen van een betoging.⁵¹ Dit is uiteraard opmerkelijk met het oog op de (bekritiseerde) verkeersgrond in artikel 8 Wom. De verkeersgrond vormt één van de drie beperkingsgronden op openbare plaatsen (paragraaf 2.2).

De proportionaliteitstoets, ten derde, vormt vervolgens het zwaartepunt van de toetsing.⁵² Hierbij gaat het om de beoordeling van maatregelen die het demonstratierecht beperken. Om de toets te doorstaan, moeten maatregelen beantwoorden aan een ‘pressing social need’ en bovendien proportioneel zijn met betrekking tot het legitieme doel.⁵³ In deze belangenafweging is de locatie van een betoging een relevante factor. Het EHRM onderkent dat (de effectiviteit van) het demonstratierecht in belangrijke mate wordt bepaald door de mogelijkheid te protesteren *within sight and sound* van het beoogde doelwit of het beoogde publiek.⁵⁴ Relevant is dat vooral de keuze van de demonstranten hierin leidend lijkt te zijn. Zo oordeelde het EHRM dat het enkele feit dat een betoging ook elders zou kunnen plaatsvinden, zelfs *within sight and sound* van de ‘geadresseerden’ of het object van de demonstratie, niet zonder meer geldt als rechtvaardiging voor verplaatsing.⁵⁵ Verplaatsing van een demonstratie kan bovendien zorgen voor een *chilling effect* wat meeweegt bij beoordeling van de ernst van de inbreuk.⁵⁶ Autoriteiten mogen de locatiekeuze van demonstranten enkel beperken wanneer dit berust op zwaarwegende belangen en wanneer sprake is van effectieve juridische waarborgen. Zelfs dan moet een alternatieve locatie worden aangeboden waarbij het demonstratierecht nog effectief en *within sight and sound* plaatsvindt.⁵⁷ Kortom, op grond van het *sight and sound*-criterium, komt alleen al aan de omstandigheid dat de demonstranten vanwege hun doelen een bepaalde locatie hebben gekozen, veel gewicht toe. De Hoge Raad nuanceert dit criterium iets. De Hoge Raad geeft aan dat autoriteiten beleidsvrijheid toekomt als het gaat om de beoordeling van de geschiktheid van de locatie als betogingslocatie. Hierbij wordt gelet op de grootte, veiligheid, verkeersdichtheid en nabijheid tot de doelgroep.⁵⁸ Dit is recentelijk verder aangescherpt door de rechtbank die overwoog dat op semi-openbare plaatsen beperkingen slechts gerechtvaardigd zijn indien zij noodzakelijk zijn om concrete veiligheidsrisico’s af te wenden. Het enkele feit dat een locatie beveiligd is en dus niet geheel publiekelijk toegankelijk is, doet niet af aan het *sight and sound*-criterium.⁵⁹

50 EHRM 5 december 2006, 74552/01 (*Oya Ataman/Turkije*).

51 EHRM 17 juli 2007, 25691/04, par. 36-37 (*Bukta e.a./Hongarije*).

52 Roorda 2016 (*supra* noot 36), p. 192.

53 EHRM, ‘Guidelines on Article 11’, p. 29.

54 EHRM 7 februari 2017, 57818/09, par. 405 (*Lasmankin e.a./Rusland*).

55 EHRM 7 februari 2017, 57818/09, par. 458, 469 (*Lasmankin e.a./Rusland*).

56 EHRM 14 februari 2006, 28793/02 (*Christian Democratic People’s Party /Moldova*).

57 EHRM 7 februari 2017, 57818/09, par. 458, 469 (*Lasmankin e.a./Rusland*); Ook de HR neemt de beschikbaarheid van redelijke alternatieven expliciet mee in zijn proportionaliteitstoets: HR 21 januari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126; HR 19 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:1623.

58 HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1622, r.o. 2.9.1; vgl. ook HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126.

59 Rb. Noord-Holland 29 augustus 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:10007.

In het kader van het *sight and sound*-criterium kunnen demonstranten ook publiek toegankelijke ruimten kiezen als betogingslocatie. Dit betekent dat de betogingslocatie bijvoorbeeld nabij overheidsgebouwen is of andere fysieke structuren die publiek toegankelijk zijn en geschikt voor het beoogde aantal deelnemers.⁶⁰ Hierbij kunnen dus ook gebouwen zoals stadions of openbare auditoria legitieme locaties zijn, mits zij gewoonlijk openstaan voor het publiek.⁶¹ Demonstraties moeten in dit kader worden erkend als een even legitiem gebruik van de publieke ruimte als commerciële activiteiten of verkeer. Het categorisch uitsluiten van bepaalde locaties - zoals parlementen, presidentiële paleizen, ziekenhuizen⁶² of onderwijsinstellingen - is in beginsel disproportioneel.⁶³ De eigendomsrechtelijke status van een plaats rechtvaardigt bovendien niet onmiddellijk extra beperkingen. Op privéterrein met een publiek karakter mogen eerder voorschriften van toepassing zijn die voortkomen uit algemene regelgeving en niet gericht zijn op de inhoud, zoals brandveiligheidsvoorschriften of sanitaire en hygiëne eisen.⁶⁴

In *Bodson/België* wordt echter wel de relatie tussen het doel van het protest en de gekozen locatie meegenomen in de belangenafweging. Dit betekent dat hoe sterker het symbolische of functionele verband tussen de locatie en het protestdoel, hoe zwaarder de locatiekeuze wordt betrokken in de belangenafweging. Voor semi-openbare plaatsen betekent dit dat de bescherming fluctueert afhankelijk van de relatie met het onderwerp van het protest. Zo weegt de locatiekeuze bij een luchthavenblokkade bij een klimaatactie bijvoorbeeld zwaarder dan de locatiekeuze bij een snelwegblokkade bij een vakbondsprotest.

De legitieme belangen van demonstranten (om op een bepaalde plaats te demonstreren) vormen slechts één zijde van de medaille. Zij moeten afgewogen worden tegen rechten en belangen van anderen. Op semi-openbare plaatsen spelen doorgaans in grotere mate de eigendomsrechten van anderen, zoals volgt uit artikel 1 bij het Eerste Protocol (EP) van het EVRM. Deze veronderstelling zagen we eerder bij de Wom-wetgever, die overwoog dat op niet-openbare locaties andere belangen gewicht in de schaal leggen dan op openbare locaties (paragraaf 2.2). De EHRM-uitspraken *Taranenko/Rusland* en *Ekrem Can e.a./Turkije* bevestigen dat demonstraties op locaties die alleen onder voorwaarden toegankelijk waren voor het publiek zelfs met een zekere mate van ordeverstoring onder omstandigheden onder de bescherming van artikel 11 EVRM kunnen vallen, maar dat deze bescherming afneemt naarmate het gedrag indringender is en legitieme belangen (zoals rechten en vrijheden van anderen) zwaarder worden geschaad.⁶⁵ In *Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk* betreft het EHRM ook de rechten van de eigenaar onder artikel 1 EP EVRM bij de belangenafweging.⁶⁶ Waar het EHRM overweegt dat het demonstratierecht geen automatische toegang tot privéterrein garandeert, moet het demonstratierecht prevaleren boven het eigendomsrecht wanneer een gebrek aan toegang een inbreuk op de essentie van

60 EHRM 26 juli 2007, 10519/03, par. 25 (*Barankevich/Rusland*); EHRM 13 januari 2009, 31451/03 (*Açik/Turkije*); EHRM 23 oktober 2008, 10877/04 (*Sergey Kuznetsov/Rusland*); EHRM 16 september 2014, 44357/13 (*Szel/Hongarije*).

61 EHRM 26 juli 2007, 10519/03, par. 25 (*Barankevich/Rusland*); EHRM 13 januari 2009, 31451/03 (*Açik/Turkije*); EHRM 23 oktober 2008, 10877/04 (*Sergey Kuznetsov/Rusland*); EHRM 16 september 2014, 44357/13 (*Szel/Hongarije*).

62 EHRM 14 oktober 2014, 4524/06, par. 43 (*Yilmaz Yildiz e.a./Turkije*).

63 Venetië Commissie & OSCE/ODIHR, 'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, third edition' van de Organization for Security and Co-operation in Europe, CDL-AD(2019)017rev, p. 56.

64 Venetië Commissie & OSCE/ODIHR 2019 (*supra* noot 63), p. 56.

65 EHRM 15 mei 2014, 19554/05, par. 79-80 (*Taranenko/Rusland*); EHRM 8 maart 2020, 10613/10, par. 84-85, 91 en 93-95 (*Ekrem Can e.a./Turkije*). De nationale rechter lijkt hierin iets meer zwart wit te oordelen: zie Rb. Noord-Holland 31 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7825.

66 EHRM 6 mei 2023, 44306/98, par. 25-30 en 46 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*).

artikel 11 zou betekenen, doordat bijvoorbeeld geen adequate alternatieven bestaan.⁶⁷ Met verwijzing naar een Amerikaanse zaak, overweegt het EHRM dat artikel 1 EP ook kan betekenen dat, bij toelating van de demonstratie, het eigendomsrecht anderszins gewaarborgd moet worden, zoals door schadeloostelling.⁶⁸ Dit betekent dat demonstranten vanuit het *sight en sound*-criterium potentieel een enorm scala aan locaties kunnen kiezen, waaronder ook semi-openbare locaties.

Samenvattend, laat het bovenstaande zien dat het demonstreren *within sight and sound* van het beoogde doelwit volgens het EHRM essentieel is voor de effectiviteit van het demonstratierecht. Dit brengt met zich dat demonstranten ook locaties kunnen kiezen die bijvoorbeeld in privé-eigendom zijn, maar wel een publieke rol vervullen of bijvoorbeeld publiek toegankelijk zijn. Dit maakt de 'locatietoets' van het EHRM een materiële: niet de juridische status van de ruimte (publiek of privaat), maar de feitelijke openbaarheid en geschiktheid van de locatie voor het doel van de betoging zijn bepalend. Op deze manier fungeert 'plaats' als een beoordelingsfactor binnen de proportionaliteitstoets. Omdat de (openbaarheid van) de betogingslocatie daar een relevante factor is, maakt dat het semi-openbare karakter van een locatie expliciet of impliciet meegenomen kan worden in de beoordeling. Meer concreet kunnen zowel niet-openbare kenmerken van een locatie (zoals privé-eigendom), als wél openbare kenmerken (zoals de toegankelijkheid of het publieke karakter) meewegen.

5 Tussenconclusie: openbaarheid als spectrum in de rechterlijke belangenafweging

Uit paragraaf 1 bleek dat het demonstratierecht in een democratie in sterke mate gekoppeld wordt aan de (publieke beschikbaarheid van) fysieke ruimte. In de praktijk blijkt echter geen scherp dichotoom onderscheid tussen publieke en private ruimten te bestaan en is openbaarheid een gradueel spectrum. Om die reden moet ook aandacht worden besteed aan locaties die zich in dit tussengebied bevinden. In paragraaf 2 hebben wij inzichtelijk gemaakt waar openbaarheid een rol speelt in het juridische kader omtrent het demonstratierecht. Ten eerste werd vastgesteld dat het geen rol speelt bij de materiële reikwijdte: het demonstratierecht is onverkort van toepassing op zowel openbare als niet-openbare plaatsen. Ten tweede introduceert de Wom twee afzonderlijke regimes voor openbare en niet-openbare plaatsen, alhoewel dit onderscheid vooral lijkt te suggereren dat de openbaarheid van een locatie bepalend zou moeten zijn in de beoordeling zelf, in plaats van in het beoordelingskader dat van toepassing is. Een benadering waarin openbaarheid en niet-openbaarheid worden opgevat als twee uitersten van een genuanceerd spectrum sluit bovendien goed aan bij de jurisprudentie van het EHRM, zoals bleek uit paragraaf 3. Waar de al dan niet openbaarheid vaak wordt toegeschreven aan het privaat- dan wel publiekrechtelijke karakter van de rechthebbende van de locatie, bleek uit paragraaf 3.1 dat het EHRM een genuanceerde benadering hanteert door een autonoom begrip van publieke autoriteiten. Het EHRM betreft de mate van openbaarheid bij de beoordeling van de bescherming die de positieve verplichting uit artikel 11 EVRM op die locatie biedt. Ook privaatrechtelijke entiteiten, mits zij (met de aan hen toebehorende locaties) een publieke taak uitoefenen, kunnen worden gehouden het demonstratierecht tot op bepaalde hoogte te faciliteren. Hier is sprake

⁶⁷ EHRM 6 mei 2023, 44306/98, par. 46-47 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*).

⁶⁸ EHRM 6 mei 2023, 44306/98, par. 26 en 47 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*); Instemmend, zie: OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019 (*supra* noot 64), p. 29.

van een glijdende schaal, waarbij demonstraties op dit soort semi-openbare locaties wellicht meer of eerder geduld moeten worden dan demonstraties op volledig private locaties, ook door rechthebbenden. Een beoordeling van EHRM-rechtspraak en nationale rechtspraak in paragraaf 3.2 bracht bovendien een beeld naar voren waarbij openbaarheid een rol speelt bij de belangenafweging in de beoordeling of een inbreuk op het demonstratierecht gerechtvaardigd is. Over de band van het *sight and sound*-criterium van het EHRM is de betogingslocatie een belangrijk onderdeel van de belangenafweging, waarin rekening wordt gehouden met het verband tussen het protestdoel en de locatie. In de beoordeling van de betogingslocatie kwalificeert een locatie niet simpelweg als openbaar- of niet-openbaar, maar kan deze ook ‘semi-openbaar’ zijn en het is juist deze bijzondere aard van de locatie die wordt meegewogen in de beoordeling of een inbreuk op het demonstratierecht gerechtvaardigd is.

6 In de praktijk

Bovenstaande (tussen)conclusie dat vooral de mate van openbaarheid van een plaats relevant is bij het rechterlijke beoordelingskader van het EHRM, roept de vraag op welke factoren in deze beoordeling een rol kunnen spelen. Gelet op de doorgaans casuïstische benadering van het EHRM en het feit dat een spectrum doorgaans ook noodzaakt tot een aanpak die van geval tot geval kan verschillen, vergt het beantwoorden van deze vraag het destilleren van factoren uit een analyse van rechtspraak, wetgeving en literatuur die handvatten bieden voor een oplossingsrichting. Dit betekent echter ook dat lastig op voorhand en in algemene(re) zin kan worden gesteld hoe een concrete beoordeling eruit zou kunnen zien. In het onderstaande wordt voor twee locaties, NS-stations (paragraaf 5.1) en universiteiten (paragraaf 5.2), beschouwd hoe een dergelijke beoordeling van het demonstratierecht op een semi-publieke plaats aan de hand van onze analyse eruit zou kunnen zien en welke factoren daarbij meegenomen kunnen worden. Wij behandelen deze locaties als casestudies, omdat hier recentelijk veel protesten plaatsvonden. De hieronder geformuleerde factoren kunnen, *mutatis mutandis*, ook van toepassing kunnen zijn op demonstraties in bijvoorbeeld winkelcentra, musea, luchthavens of ziekenhuizen.

6.1 Demonstraties op NS-stations

- i) Privatisering van de NS. Zowel in de literatuur als in rechtspraak van het EHRM zijn aanknopingspunten voor het standpunt dat het formele juridische karakter van de NS en Prorail niet zozeer doorslaggevend zijn als het gaat om het vaststellen van (de reikwijdte van) de plicht om het demonstratierecht te faciliteren. Dit omvat ook de stationslocaties die zij beheren. Juridische privatisering hoeft niet te betekenen dat géén plichten bestaan onder het EVRM. Bovendien leidt de privaatrechtelijke status van een (locatie van) een eigenaar niet direct tot het oordeel dat sprake is van een niet-openbare plaats. De NS is een naamloze vennootschap met de Staat als enig aandeelhouder en is dus formeel-juridisch privaatrechtelijk.⁶⁹ Bovendien heeft de NS ook in de Hoofdrailnetconcessie van 2025-2033 exclusief de

69 ‘Statuten N.V. Nederlandse Spoorwegen’, beschikbaar via ns.nl.

taak gekregen om het openbaar personenvervoer per trein over een groot aantal verbindingen uit te voeren.⁷⁰ Dit betekent dat ook de NS gebonden is aan positieve verplichtingen onder artikel 11 EVRM en dus demonstraties op NS-stations in bepaalde mate zou moeten faciliteren.

- ii) Functionele toegankelijkheid. Zoals eerder geconcludeerd, speelt de juridische status van een locatie een ondergeschikte rol. Het gaat primair om een feitelijke toetsing waarbij fysieke afscheidingen, zoals hekken of poortjes, geen doorslaggevende betekenis hebben.⁷¹ Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat vooral de functie, het feitelijke doel en de toegang tot de locatie relevant zijn.⁷² Poortjes zijn functioneel niet bedoeld als middel om het station als zodanig af te sluiten voor publiek. Bij de invoering werd juist nadrukkelijk erkend dat stationshallen ook andere functies vervullen, zoals verblijfsruimte of doorgangsrouten tussen delen van een stadscentrum.⁷³ Dit blijkt ook uit het bestaan van ‘passageproducten’ en de mogelijkheid om tot 60 minuten in de stationshal te verblijven, waarna men kosteloos kan uitchecken met een OV-chipkaart of betaalpas.⁷⁴ Op sommige stations bestaan fysieke afscheidingen en gelden daar dus ‘toegangsprijzen’. Er bestaan echter voldoende aanknopingspunten om te stellen dat, materieel-functioneel gezien, zelfs delen achter de poortjes ook gelden als ‘voor ieder vrij toegankelijke gedeelten’ van overdekte passages en of stationshallen, in de woorden van het EHRM ‘fysieke structuren die publiekelijk toegankelijk zijn en geschikt voor het beoogde aantal deelnemers’.⁷⁵ Het openbare karakter van stationshallen wordt overigens ook onderstreept in het openbare-orde-recht. In de context hiervan concludeert de Hoge Raad dat stationshallen steeds ‘openbaarder’ worden – met alle gevolgen voor handhaving van dien – doordat ze onderdeel uitmaken van een doorgaande route en doordat stationshallen steeds meer worden ingericht voor andere doeleinden dan reizen.⁷⁶ Kortom, de openbare en publieke functie van stationshallen zou veel gewicht in de schaal kunnen leggen.
- iii) Verkeersbelangen. NS-stations zijn een belangrijk onderdeel van de Nederlandse verkeersinfrastructuur. Vanuit deze mobiliteitsbelangen, krijgen bevoegde autoriteiten ook bevoegdheden voor handhaving op stations in de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000. Sinds het afschaffen van de Dienst spoorwegpolitie van het landelijk politiekorps, is de NS – net als andere private instanties – gebruiker geworden van politiediensten en heeft de NS zelf maar beperkte bevoegdheden.⁷⁷ Wanneer een demonstratie plaatsvindt, kan ook alleen de burgemeester ingrijpen (paragraaf 2.2), ook al draagt de NS een grote verantwoordelijkheid voor het verkeersbelang. Deze verkeersgrond wordt echter nauwelijks tot nooit

70 Artikel 2 Hoofdrailnetconcessie 2025–2033, rijksoverheid.nl.

71 *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 15–17 en EHRM 6 mei 2003, nr. 44306/98, par. 50 (*Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk*).

72 Zie paragraaf 3.2.

73 *Kamerstukken II* 2014/15, 28642, nr. 60, p. 2.

74 *Kamerstukken II* 2014/15, 23645, nr. 568, zoals geciteerd in *Kamerstukken II* 2014/15, naar verwezen in: 2014/15, 23645, nr. 580, p. 2 en 5. Zie ook: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, ‘Concessie Hoofdrailnet 2015–2025’, beschikbaar via rijksoverheid.nl, 12 december 2014, p. 101; zie ook ‘Reisinformatie. Passageproducten’, beschikbaar via ns.nl.

75 EHRM 26 juli 2007, 10519/03, par. 25 (*Barankevich/Rusland*); EHRM 13 januari 2009, 31451/03 (*Açik/Turkije*); EHRM 23 oktober 2008, 10877/04 (*Sergey Kuznetsov/Rusland*); EHRM 16 september 2014, 44357/13 (*Szel/Hongarije*).

76 HR 24 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ3309, AB 2008/327, m.nt J.G. Brouwer & A.E. Schilder, onder 3.

77 R. Van Steden, ‘Centralisatie bij de politie, decentrale politiezorg voor de NS. Een studie naar de organisatie van sociale veiligheid op het spoor’, *VU/Stichting Maatschappij en Veiligheid* 2014, p. 31.

gebruikt, of slechts in samenspel met andere beperkingsgronden.⁷⁸ Het feit dat NS-stations een belangrijke rol spelen wat betreft verkeer, is in zoverre dus niet een doorslaggevende factor bij de belangenafweging die de burgemeester vervolgens dient te maken.

- iv) *Sight and sound*. In het licht van de positieve verplichtingen onder artikel 11 EVRM bleek uit het voorgaande dat aan het *sight and sound*-principe bijzondere betekenis toekomt: demonstranten moeten in beginsel hun boodschap kunnen uitdragen binnen het zicht en gehoor van hun beoogde publiek of het machtsorgaan dat zij aanspreken. NS-stations vormen drukbezochte knooppunten van publieke communicatie en bieden, juist vanwege het grote en diverse publiek dat daar dagelijks komt, een unieke gelegenheid voor maatschappelijke expressie. Demonstranten kiezen dan ook regelmatig bewust ervoor om op dergelijke locaties actie te voeren – niet alleen in het kader van klimaatprotesten, vervoersarmoede, stakingen in het openbaar vervoer of solidariteitsacties richting spoorpersoneel.⁷⁹ In veel gevallen bestaat bovendien een directe functionele of symbolische relatie tussen de locatie en de inhoud van de demonstratie. Het enkele feit dat een boodschap ook elders overgebracht kan worden – zelfs op een andere locatie die eveneens als *within sight and sound* kan worden beschouwd – is onvoldoende om verplaatsing van de demonstratie te rechtvaardigen.⁸⁰ Wij merken hierbij op dat verplaatsing naar buiten de poortjes of buiten het stationsgebouw, afhankelijk van het specifieke station, met zich mee kan brengen dat het te bereiken publiek verkleint, nu daarmee bijvoorbeeld overstappers niet bereikt worden. Op Amsterdam Centraal waren dit per dag in 2024 11.439 reizigers.⁸¹ Afhankelijk van de specifieke omstandigheden kan een NS-station dan ook de meest geschikte en effectieve locatie zijn voor het uitoefenen van het demonstratierecht, hetgeen zwaar meeweegt in de afweging van de rechter.
- v) *Botsende belangen*. Na vaststelling van het gewicht van het demonstratierecht, vindt de belangenafweging plaats, waarin onder andere de veiligheid van derden een relevante rol kan spelen. In haar verklaring naar aanleiding van de Palestina-sit-ins heeft de NS bijvoorbeeld aangegeven zich zorgen te maken over de veiligheid van zowel reizigers als personeel.⁸² In de regel geldt wel; hoe indringender het gedrag van demonstranten, hoe eerder een (lichte) beperking gerechtvaardigd is – mits de sit-in in algemene zin nog een vreedzaam karakter draagt.⁸³ Bij een sit-in in de lobby van een pensioenfonds tegen beleggingen in de fossiele industrie, overwoog de Hoge Raad bijvoorbeeld dat een strafvervolging voor lokaalvredebreuk niet gerechtvaardigd was, gelet op het feit dat geen schade is toegebracht en niemand werd gehinderd bij het in- en uitgaan van de lobby.⁸⁴ Gelet hierop, is voor demonstranten op stations wellicht voorstelbaar dat ze niet op de inhoud gerichte beperkingen moeten dulden (paragraaf 3.2), zoals dat een looproute wordt aangelegd of dat ze afzien

78 Amnesty International 2022 (*supra* noot 5), p. 76.

79 J. Grooten, 'Het Malieveld? De Dam? Nee op het treinstation trek je als demonstrant de meeste aandacht', *Volkskrant* 14 augustus 2025.

80 Zie paragraaf 3.2.

81 Het aantal reizigers per station, incl. het aantal overstappers is te raadplegen op <https://dashboards.nsjaarverslag.nl/reizigersgedrag>.

82 'Standpunt NS demonstraties op stations', beschikbaar via nieuws.ns.nl.

83 B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken' Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021, p. 11; ECRM 6 maart 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:0306DEC001307987, appl.nr. 13079/87 (G./Duitsland).

84 HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1623, r.o. 2.4.1.

van het gebruik van geluidsversterkende apparatuur die de functionaliteit van het calamiteiten-omroepsysteem kan hinderen.⁸⁵

6.2 Demonstraties op universiteiten

Op universiteiten is een soortgelijk spanningsveld te vinden tussen het demonstratierecht en de universiteit als semi-openbare plek. Net als NS-stations zijn universiteiten niet-openbare, maar wel voor het publiek toegankelijke plekken.⁸⁶ Onder verwijzing van het rapport waar dit artikel deels op gebaseerd is, brengt Michiel Bot in het Nederlands Juristenblad de geschetste ontwikkeling omtrent openbaarheid in verband met Palestina-demonstraties op Nederlandse universiteiten in kaart.⁸⁷ Hij overweegt dat ook demonstraties op universiteiten binnen de reikwijdte van artikel 11 EVRM vallen en dat deze bescherming verdienen, zeker als de ‘target audience’ of het ‘object’ van de demonstratie zich bevindt in een universiteit.⁸⁸ Hij is dan ook kritisch op de strenge aanpak door universiteiten, zoals bijvoorbeeld blijkt uit richtlijnen zoals die Universiteiten van Nederland.⁸⁹ In hetzelfde tijdschrift meent Jos Vleugel dat het geldende recht meer ruimte biedt voor dit strenge demonstratiebeleid dan dat Bot meent.⁹⁰ In het onderstaande formuleren wij een aantal factoren die een rol zouden kunnen spelen in deze actuele discussie over het demonstratierecht. Wij onderscheiden de status van de universiteit, universiteiten als democratische instellingen, en de botsende belangen ter plaatse.

- i) Status van de universiteit. Specifiek wat betreft Tilburg University, stelt Bot dat het geen openbare universiteit is maar een bijzondere, vanwege het feit dat het een katholieke universiteit betreft.⁹¹ In het vaststellingsbesluit selectielijsten Openbare en Bijzondere Universiteiten zijn ook de katholieke universiteit Nijmegen en de vereniging Vrije Universiteit als bijzondere universiteiten geïdentificeerd, die niet met openbaar gezag zijn bekleed. Onder een meer genuanceerde benadering van het EHRM wat betreft dragers van de verzekeringsplicht onder artikel 1 EVRM zoals besproken in paragraaf 3.1, is het maar de vraag of deze omstandigheid een doorslaggevende rol zal spelen. Zoals Bot concludeert, zal het ten hoogste met zich meebrengen dat factoren zoals de (eigendoms)rechten en vrijheden van anderen iets zwaarder wegen in de rechterlijke afweging.⁹² De bijzondere status van deze drie universiteiten, waarbij aan hen geen publiek gezag is toegekend, betreft immers een papieren werkelijkheid, terwijl het EHRM een meer materiële toets hanteert. De speciale VN-rapporteur stelt over Palestinademonstraties dat ook op universiteiten een facilitatieplicht rust, ‘even if they are

85 Vgl. W. Koolmees, Brief met reactie op vijf gemeentelijke VVD-fracties over demonstraties op stations, 6 oktober 2024, beschikbaar via: <https://nieuws.ns.nl/standpunt-ns-demonstraties-opstations/>.

86 Roorda 2016 (*supra* noot 35), p. 35.

87 M. Bot, ‘Palestinadiscussies en protesten op de universiteit: Uitingsvrijheid en democratie of bestuurlijke willekeur, censuur en securisering?’, *NJB* 981/2025, p. 1378.

88 Bot 2025 (*supra* noot 87), p. 1384.

89 Over richtlijnen: B. Roorda, ‘Het recht om te demonstreren op universiteiten’, in: B. Aarras e.a. (red.), *De orde overzien. Opstellen voor prof.mr. A.E. Schilder*, Deventer: Wolters Kluwer 2025, p. 105-106.

90 A. Vleugel, ‘Het recht om te demonstreren in de particuliere context van het hoger onderwijs’, *NJB* 2025/2084, p. 2242.

91 Bot 2025 (*supra* noot 87), p. 1384.

92 Bot 2025 (*supra* noot 87), p. 1384.

- privately owned', maar dat bepaalde belangen daar wel zwaarder kunnen wegen.⁹³ Zo is voorstelbaar dat bij particuliere universiteiten, zoals in Nederland de Nyenrode Universiteit, de belangenafweging anders uitvalt dan bij openbare universiteiten, zoals Universiteit Leiden. Roorda nuanceert hierbij ten slotte dat ook openbare universiteiten uiteraard niet op één lijn met de overheid kunnen worden gezien.⁹⁴ Zo hebben universiteiten de afgelopen decennia steeds meer autonomie gekregen in hun bestuur en organisatie en hebben zij ook het universitaire vastgoed zelf in eigendom gekregen.⁹⁵ Ook zijn universiteitsmedewerkers sinds 2020 werknemer, in plaats van ambtenaar.⁹⁶ Deze nuanceringen zouden volgens ons juist pleiten voor een benadering waar kan worden gekeken naar de mate van openbaarheid.
- ii) Universiteitsdemocratie. Universiteiten zijn in essentie ook democratische instellingen. Zo kennen universiteiten verschillende democratisch gekozen medezeggenschapsorganen, zoals de Universiteitsraad, Faculteitsraden en Opleidingscommissies.⁹⁷ Universiteiten zijn voorts verplicht een medezeggenschapsregeling voor studenten te realiseren.⁹⁸ Deze institutionele inbedding van inspraak en participatie weerspiegelt het bredere maatschappelijke ideaal van de universiteit als ruimte voor vrije gedachtevorming en debat. Tegen deze achtergrond kan worden betoogd dat het demonstratierecht binnen universiteiten een bijzondere mate van bescherming en zelfs facilitatie verdient, ten opzichte van andere locaties.⁹⁹ Dit maakt dat op universiteiten de vrijheid van meningsuiting ruimer zou moeten worden geïnterpreteerd dan op andere semi-openbare locaties, zoals stations of winkelcentra. Waar het accent op veiligheid of commerciële exploitatie elders zwaarder kan wegen, vormt de expressieve functie van de ruimte op universiteitscampussen een wezenlijk onderdeel van hun maatschappelijke positie.¹⁰⁰ Het belang van ruimte voor uiteenlopende geluiden binnen de academische omgeving maakt dat terughoudend moet worden omgegaan met beperkingen op het demonstratierecht.
- iii) Botsende belangen. De universiteitsdemocratie zou dus met zich kunnen brengen dat beperkingen op het demonstratierecht moeilijker te rechtvaardigen zijn dan elders. Tegelijkertijd is het juist diezelfde institutionele opdracht, waaronder het waarborgen van een open en veilige omgeving voor onderwijs en onderzoek, die aanleiding geeft tot spanningen. Universiteiten herbergen een veelheid aan belangen: van studenten en medewerkers die willen demonstreren, tot studenten en stafleden die zich door bepaalde uitingen bedreigd, geïntimideerd of uitgesloten kunnen voelen. Met name in gepolariseerde debatten, zoals

93 UN Special rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association Gina Romero 'Recommendations for universities worldwide for the second semester of 2024: Safeguarding the right to freedom of peaceful assembly and association on campuses in the context of international solidarity with the Palestinian people and victims', beschikbaar via www.ohchr.org, p. 10.

94 Roorda 2025 (*supra* noot 89), p. 105-106.

95 Roorda 2025 (*supra* noot 89), p. 106.

96 Wet normalisering rechtspositie ambtenaren.

97 Bijvoorbeeld 'Universiteitsraad, faculteitsraden en opleidingscommissies', beschikbaar via universiteitleiden.nl

98 Artikel 9.30 lid 3 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

99 PILP 2024 (*supra* noot 11), p. 3; UN Special rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association Gina Romero 'Recommendations for universities worldwide for the second semester of 2024: Safeguarding the right to freedom of peaceful assembly and association on campuses in the context of international solidarity with the Palestinian people and victims', beschikbaar via ohchr.org, p. 8-10, p. 15.

100 Over de rol van universiteiten in het 'Bildungsideaal', R. Bod, R. Breuker & I. Robeyns, 'Kan de universiteit weer een universitas worden?' NRC 15 mei 2024.

rond de genocide in Palestina, kan het beroep op de ‘rechten en vrijheden van anderen’ (artikel 11 lid 2 EVRM) zwaarder gaan wegen, bijvoorbeeld wanneer sprekers worden belet of wanneer het reguliere onderwijsproces wordt verstoord.¹⁰¹ Universiteiten moeten immers een veilige en ordentelijke leeromgeving waarborgen, waarin onderwijsactiviteiten ongestoord kunnen plaatsvinden. Wanneer demonstraties op de campus of binnen onderwijsgebouwen leiden tot verstoring van colleges, blokkades van ingangen of het verhinderen van academische bijeenkomsten, ontstaan spanningen tussen het demonstratierecht enerzijds en het recht op onderwijs anderzijds. De pedagogische en epistemologische functie van de universiteit vraagt dus een zorgvuldige belangenafweging, die verschilt van die bij andere semi-openbare plekken zoals NS-stations.¹⁰² Waar op stations doorgaans belangen zoals veiligheid, doorstroming en commerciële exploitatie centraal staan, ligt de nadruk binnen universiteiten op het garanderen van een functionerende onderwijspraktijk. Dat betekent niet dat demonstraties zonder meer kunnen worden verboden, maar wel dat verstoringen van onderwijsprocessen en het academisch functioneren een zwaarwegend belang kunnen vormen bij het beperken van betogingsactiviteiten op de campus.¹⁰³ In het kader van botsende grondrechten wijst Vleugel terecht erop dat in een academisch ziekenhuis naast dit recht op onderwijs ook een recht op gezondheidszorg kan spelen.¹⁰⁴

7 Conclusie

Waar de meeste demonstraties nog altijd plaatsvinden op openbare plaatsen als het Malieveld, lijkt er een toename te zijn in demonstraties die plaatsvinden op semi-openbare plaatsen, zoals universiteiten en stationshallen. Deze ontwikkeling roept allerlei vragen op. Hoe verhoudt in zo’n geval het recht op effectieve demonstratie zich tot rechten van anderen, zoals het eigendomsrecht van de rechthebbende van een locatie? Hoe passen semi-openbare locaties in een wettelijk kader dat een dichotoom onderscheidt tussen openbare en niet-openbare plaatsen kent? In deze bijdrage stond de vraag centraal in hoeverre en op welke wijze openbaarheid betrokken wordt in de rechterlijke toetsing van het demonstratierecht op semi-openbare locaties, en welke normatieve uitgangspunten vervolgens richtinggevend zouden kunnen zijn voor de beoordeling van overheidsingrijpen op dergelijke plekken.

Wat betreft de materiële reikwijdte, bleek dat het demonstratierecht zowel op openbare als op niet-openbare plekken geldt. Het is dus op het eerste gezicht opvallend dat onder de Wom een onderscheid wordt gemaakt tussen openbare en niet-openbare plekken. Wij betoogden echter dat dit onderscheid voor de context van deze bijdrage geen wezenlijk onderscheid is. De beperkingsgrond ‘in het belang van het verkeer’ bijvoorbeeld, die alleen voor openbare plaatsen geldt, wordt zelden exclusief gebruikt en er bestaat veel kritiek op. De Wom-wetgever lijkt bij nadere bestudering het verschil tussen openbare en niet-openbare plaatsen niet zozeer relevant geacht te hebben voor het te gebruiken beoordelingskader, maar voor die beoordeling zelf. Een benadering waarin ruimte is om de mate van openbaarheid te beoordelen bij de vraag of een

101 PILP 2024 (*supra* noot 11), p. 15.

102 Bot 2025 (*supra* noot 87), p. 1382.

103 Roorda 2025 (*supra* noot 88), p. 106.

104 Vleugel 2025 (*supra* noot 90), p. 2242.

beperking op het demonstratierecht gerechtvaardigd is, zou ook beter passen binnen de huidige wereld, met steeds meer vervagende grenzen tussen publiek en privaat. Steun voor een dergelijke benadering hebben wij gevonden bij EHRM-jurisprudentie, waarin gekeken wordt naar de mate van openbaarheid, in plaats van een dichotoom onderscheid tussen openbaar en niet-openbaar.

Uit een beschouwing van de rechtspraak van het EHRM bleek dat de mate van openbaarheid een rol speelt bij de proportionaliteitstoets onder artikel 11 lid 2 EVRM. Vanwege het *sight-and-sound*-principe in EHRM-jurisprudentie is de locatiekeuze van betogers van groot belang, wat in de proportionaliteitstoets moet worden meegewogen wanneer het demonstratierecht wordt beperkt. Het feit dat semi-openbare locaties vaak in eigendom zijn van een private partij maakt dit in veel gevallen niet per se anders, nu de positieve verplichting het demonstratierecht te faciliteren op 'publieke autoriteiten' rust en het EHRM dit begrip autonoom uitlegt. Anders dan dat het analoge onderscheid in de Wom doet vermoeden, is in de jurisprudentie dus ruimte om te kijken naar de mate van openbaarheid van een locatie. In plaats van strikt uit te gaan van juridische eigendomsverhoudingen, richt het EHRM zich op de feitelijke toegankelijkheid en de maatschappelijke functie van een locatie. Daarmee ontstaat ruimte voor belangenafwegingen die beter aansluiten bij de verwevenheid van publieke en private elementen, wat van bijzonder belang is voor het demonstratierecht op zogenoemde semi-openbare plekken.

Om concreet te laten zien wat bovenstaande conclusie zou kunnen betekenen, hebben wij gekeken naar twee casestudies: NS-stations en universiteiten. Voor stations zou een spectrumbenadering betekenen dat de NS als publieke autoriteit de positieve verplichting heeft om demonstraties tot op bepaalde hoogte te tolereren en te faciliteren. Het publieke karakter van het gebouw is hier een belangrijke factor. Stationshallen zijn belangrijke locaties om een groot publiek te bereiken, waardoor op grond van het *sight and sound*-criterium veel gewicht toekomt aan de keuze hier te demonstreren., terwijl verkeersbelangen an sich onder de Wom geen doorslaggevende beperkingsgrond vormen. Wel zouden onder een gedifferentieerde benadering bepaalde lichtere beperkingen, bijvoorbeeld looproutes, aanvaardbaar kunnen zijn, gelet op de verantwoordelijkheid van de NS om een veilige doorstroom van het verkeer te waarborgen.

De conclusie dat openbaarheid een rol speelt in de belangenafweging, maakt dat openbaar en niet-openbaar uitersten zijn van een spectrum tussen volledig private, ontoegankelijke enerzijds en volledige publieke, toegankelijke locaties anderzijds. Dit vraagt naar een beoordeling van de mate van openbaarheid van een locatie. Dit betekent ook dat bij demonstraties op universiteiten, ten opzichte van NS-stations, de beoordeling de andere kant op kan vallen. Hoewel bij universiteiten, net als bij NS-stations geldt ook dat hun eventuele private status op papier weinig gewicht in de schaal legt, zijn universiteiten namelijk democratische instituties met in de praktijk een publieke functie, die uit dien hoofde het demonstratierecht zouden moeten waarborgen en faciliteren. Op universiteiten kunnen ook andere botsende belangen zich voordoen dan op stations, bijvoorbeeld het recht op onderwijs. Dit zou kunnen betekenen dat lichte beperkingen vanwege demonstraties die het onderwijs voor anderen vergaand ontregelen onder omstandigheden toelaatbaar kunnen worden geacht. Deze verschillen maken duidelijk dat de mate van openbaarheid geen statisch criterium is, maar een contextafhankelijke factor binnen de belangenafweging.

Hoewel het bovenstaande voorlopig nog deels een theoretisch karakter heeft, zeker omdat demonstraties op semi-openbare plekken nog een vrij recente ontwikkeling zijn en de materie nog erg in beweging is, hopen wij met deze bijdrage de aandacht te vestigen op het demonstratierecht op semi-publieke plaatsen, door te laten zien dat ruimte bestaat om alle relevante 'openbaar-

heidsfactoren' mee te wegen, zonder te vervallen in een achterhaalde tegenstelling tussen openbare en niet-openbare locaties.

MENSENRECHTEN-ACTUALITEITEN.NL

April – oktober 2025

Charlotte Baarda, Hannah Jans, Krista Janssen, Samantha Smidt, Anne-Rose Stolk & Pepijn van der Vegt *

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

DOI | 10.54195/NTM.24929

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

Een verbod op ‘conversietherapie’

De Tweede Kamer heeft op dinsdag 2 september ingestemd met het wetsvoorstel over de strafbaarstelling van conversietherapie.¹ Conversietherapie is een niet bewezen behandeling waarbij ‘therapeuten’ en duiveluitdrijvers LHBTQI+ personen proberen ‘te genezen’. Het wordt ook wel ‘homogenezingstherapie’ genoemd. Deze praktijken veroorzaken ernstige psychologische en fysieke schade.

De strafbaarstelling houdt in dat dergelijke praktijken niet meer zijn toegestaan. Bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van conversietherapie zijn de aard, duur, frequentie en intensiteit van de handelingen van betekenis. Hierdoor valt niet ieder gesprek met ouders die afkeurend reageren onder de reikwijdte van de strafbaarstelling. Het moet dus daadwerkelijk de bedoeling zijn geweest van de dader om de seksuele gerichtheid of genderidentiteit te veranderen, maar dat betekent niet dat dit ook gelukt moet zijn.²

Dit wetsvoorstel is een belangrijke stap in de richting van het beschermen van de mensenrechten van LHBTQI+ personen en zorgt ervoor dat de Nederlandse wet in overeenstemming komt

■ 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 mr. K. Janssen, mr. S.F. Smidt, en mr. P. van der Vegt zijn beleidsadviseurs bij het College voor de Rechten van de Mens.

1 *Kamerstukken II* 2023/24, 36178, nr. 6.

2 *Kamerstukken II* 2023/24, 36178, nr. 6, p. 32-33. Vgl. HR 26 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2390, r.o. 3.6.2.

met de oproep van de *UN Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity*.³ Al in 2020 heeft die opgeroepen een algeheel verbod op conversietherapie op te nemen in de wet.

Abortus als mensenrecht

De Tweede Kamer heeft eind september een motie van D66, om abortus als mensenrecht aan te merken, verworpen. Dat het onderwerp van abortus weer op de politieke agenda verschijnt is niet vreemd. Op 11 april 2024 is een resolutie aangenomen door het Europees Parlement om het recht op abortus op te nemen in het EU-Grondrechtenhandvest.⁴ Frankrijk is het eerste (en enige) land ter wereld waar het recht op abortus in de Grondwet is geregeld.

Nederland heeft nu al de verplichting om vrouwenrechten te respecteren, te beschermen en te vervullen. Geen toegang bieden tot veilige abortus kan verschillende rechten van vrouwen schenden. Dat raakt aan het recht op abortus.

Daarnaast is ook het bieden van toegang tot abortus al onderdeel van de verplichting van de Staat om discriminatie te voorkomen en het recht op gezondheid van vrouwen te waarborgen. Het recht op gezondheid omvat seksuele en reproductieve rechten. Dit staat expliciet vermeld in het VN-Vrouwenverdrag (CEDAW) en het IVESCR. Abortus is een belangrijk aspect van reproductieve gezondheidszorg. Schendingen van deze rechten, zoals het verbieden van (veilige) toegang tot die gezondheidszorg – gezondheidszorg die enkel vrouwen gebruiken – zijn vormen van gendergerelateerd geweld die, afhankelijk van de omstandigheden, kunnen neerkomen op foltering of wrede, onmenselijke of ontorende behandeling.⁵ Los van de grondwettelijke erkenning van het recht op abortus is dit recht dus al geborgd op grond van internationale verdragsrechtelijke verplichtingen.

Bewijsuitsluiting verklaringen overleden getuigen na uitspraak EHRM

Het recht op een eerlijk proces, zoals neergelegd in artikel 6 EVRM, houdt tevens voor de verdachte het recht in om relevante getuigen te mogen ondervragen (artikel 6 lid 3 sub d EVRM). In 2023 stelde het EHRM een schending van art. 6 EVRM vast, nu drie getuigenverzoeken door het gerechtshof waren afgewezen op grond van het gegeven dat de verdachte zich op zijn zwijgrecht had beroepen.⁶ Dat was volgens het EHRM geen goede reden om de getuigen niet op te roepen.

Na deze uitspraak van het EHRM heeft de Hoge Raad op verzoek van de veroordeelde de zaak heropend en terugverwezen naar het Hof Den Bosch. Dat Hof deed op 28 augustus 2025

3 Human Rights Council (1 mei 2020), *Practices of so-called “conversion therapy” Report of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity*, UN DOC A/HRC/44/53.

4 Resolutie (EU) 2024/2655(RSP), Resolution on including the right to abortion in the EU Fundamental Rights Charter.

5 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, (L.C./Peru), CEDAW/C/50/D/22/2009, par. 8.15; General Recommendation 35 (2017) on gender-based violence against women, updating general recommendation 19 (26 juli 2017), par. 18.

6 EHRM 10 januari 2023, nr. 34507/16 (*Çalışkan/Nederland*).

uitspraak.⁷ Het Hof stelt voorop dat uit de uitspraak van het EHRM volgt dat de belastende getuigen in kwestie hadden moeten worden toegewezen. Deze getuigen waren echter inmiddels overleden, maar het Hof stelt vast dat dit geen voldoende reden is voor het ontbreken van een gelegenheid om hen te ondervragen. De getuigen hadden immers in eerste instantie al moeten worden opgeroepen.

Het Hof stelt zich vervolgens de vraag hoe hiermee om te gaan. Het niet kunnen horen van belangrijke getuigen kan een inbreuk op het recht op een eerlijk proces opleveren, wanneer geen processuele maatregelen zijn getroffen die de afwezigheid van de getuigen kunnen compenseren. Omdat dergelijke compenserende maatregelen niet waren getroffen, sluit het Hof de belastende verklaringen geheel uit van het bewijs. Daarmee valt het belangrijkste bewijs weg en volgt, meer dan elf jaar na de veroordeling in eerste aanleg, vrijspraak.

Hulp bij zelfdoding: beroep op artikel 8 EVRM

Op 4 september 2025 deed het Hof Den Bosch uitspraak in een zaak waarin een man, niet zijnde een arts, werd vervolgd wegens het behulpzaam zijn bij de zelfdoding van zijn zieke partner. De verdachte had onder meer een heliumtank besteld en daarmee voor haar een installatie in elkaar gezet, waarmee zij haar leven beëindigde.⁸ In eerste aanleg kreeg hij hiervoor een voorwaardelijke gevangenisstraf van zes maanden opgelegd.⁹

Al in 2002 is door het EHRM vastgesteld dat het recht op leven in artikel 2 EVRM niet ook een recht op sterven inhoudt.¹⁰ Artikel 8 EVRM daarentegen, het recht op eerbiediging van het privéleven, is ook van toepassing op zelfbeschikking bij een waardig (zelf gekozen) levens-einde.¹¹

In deze zaak wordt namens de verdachte onder meer het verweer gevoerd dat de strafbepaling van artikel 249 lid 2 WvSr onverbindend moet worden verklaard wegens strijd met artikel 8 EVRM. Dit wordt door het Hof verworpen. Verdragspartijen komt een appreciatiemarge toe om te bepalen om euthanasiewetgeving zo in te vullen dat in bepaalde gevallen een uitzondering kan worden gemaakt op de strafbaarheid van hulp bij zelfdoding. De Nederlandse wetgeving voorziet hierin door in artikel 293 lid 2 WvSr te bepalen dat een arts die een ander helpt bij zelfdoding niet strafbaar is, mits hij zorgvuldig de daarvoor geldende procedures heeft gevolgd.

Het Hof voegt daaraan toe dat artikel 8 EVRM ook aan wilsonbekwame en kwetsbare personen bescherming beoogt te bieden tegen misbruik van het euthanasierecht: dit is ook een legitiem doel dat een inperking van het recht op een privéleven rechtvaardigt.

7 Hof Den Bosch 28 augustus 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2501.

8 Hof Den Bosch 4 september 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2347.

9 Rb. Oost-Brabant 2 mei 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:2040.

10 EHRM 29 april 2002, 2346/02, ECLI:CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, par. 40, (*Pretty/Verenigd Koninkrijk*).

11 EHRM 29 april 2002, 2346/02, ECLI:CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, par. 65-67, (*Pretty/Verenigd Koninkrijk*).

Procespositie van de Koning, artikel 6 EVRM

Het Hof Den Haag deed op 2 september 2025 uitspraak in een zaak waarin door De Vereniging Republiek en de Stichting De Republikein de vraag was opgeworpen of sprake kan zijn van een eerlijk proces wanneer de Koning tegen een journalist procedeert.¹²

De Vereniging Republiek en de Stichting De Republikein namen het standpunt in dat de positie die de Koning heeft in de rechtspraak (bijvoorbeeld zijn rol bij de benoeming van rechters) tot gevolg heeft dat procedures waarbij de Koning partij is, niet eerlijk zijn, omdat de door artikel 6 vereiste *equality of arms* tussen partijen ontbreekt. Het gaat Republiek *cum suis* daarbij met name om procedures waarbij de Koning als eiser optreedt tegen media die kritisch over de Koning of het Koningshuis (willen) berichten. Dat die procedures als gevolg van de positie van de Koning in de rechtspraak niet eerlijk verlopen heeft een *chilling effect*. Dit houdt in dat media die kritisch over de Koning of het Koningshuis willen berichten daarvan afzien omdat zij niet verwachten een eerlijk proces te krijgen als het tot een proces komt. Republiek *cum suis* stellen dat de Koning regelmatig rechtszaken voert en dat de Koning altijd wint. Door het *chilling effect* wordt bovendien het publiek benadeeld omdat zij niet kan kennisnemen van dergelijke kritische berichtgeving als de media van publicatie afzien.

Het Hof is van oordeel dat Republiek *cum suis* op grond van procedurele redenen niet-ontvankelijk zijn in hun vorderingen, wat betekent dat het Hof niet inhoudelijk op hun stellingen hoeft in te gaan. Ten overvloede gaat het Hof, in een overweging nog in op het beroep op artikel 6 EVRM: in zijn algemeenheid kan niet op voorhand worden vastgesteld dat ieder proces van de Koning tegen een journalist niet eerlijk zal verlopen.¹³ Op de vraag of dat in een concrete procedure anders is, kan enkel in die specifieke zaak worden beoordeeld, zo overweegt het Hof.

Rapport Tilburg University: Motivering beslissingen voorlopige hechtenis

In 2021 werd Nederland in de zaken *Maassen*, *Hasselbaink* en *Zohlandt* door het EHRM veroordeeld wegens schending van artikel 5 EVRM, het recht op vrijheid. Artikel 5 brengt met zich mee dat beslissingen over voorlopige hechtenis schriftelijk moeten worden gemotiveerd, op basis van feiten en omstandigheden die specifiek betrekking hebben op de verdachte en de zaak. Die onderbouwing was naar het oordeel van het EHRM in 2021 niet voldoende.

Al in 2017, dus voorafgaand aan de uitspraak van het Hof, deed het College voor de Rechten van de Mens (het College) onderzoek naar de wijze waarop voorlopige hechtenis-beslissingen worden gemotiveerd.¹⁴ Dit rapport gaf een tamelijk ontluiserend beeld van de gebrekkige motivering in de Nederlandse rechtspleging.

In september 2025 publiceerde het College een vervolgonderzoek, uitgevoerd door onderzoekers van Tilburg University.¹⁵ Uit dit onderzoek, gebaseerd op een steekproef van strafdossiers, blijken significante verbeteringen ten opzichte van 2017. Toch blijven er zorgelijke signalen over

12 Hof Den Haag 2 september 2025, ECLI:NL:GDH:2025:1732; Rb. Den Haag 8 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2657.

13 Hof Den Haag 2025, ECLI:NL:GDH:2025:1732, r.o. 1.2.

14 College voor de rechten van de mens, *Onderzoek naar de motivering van voorlopige hechtenis*, 26 maart 2017.

15 J.H.B. Bemelmans, P. Jacobs & T.L.H. Steenhuijsen, *Meer tekst en uitleg: Vervolgonderzoek naar de motivering van voorlopige hechtenis*, april 2025.

onvoldoende gemotiveerde beslissingen: de motivering is vaak nog steeds te algemeen en niet specifiek op de zaak afgestemd. De onderzoekers sluiten een nieuwe veroordeling van Nederland door het EHRM niet uit.

De Nederlandse Staat staat sinds de uitspraak *Maassen* onder toezicht van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, om te zorgen dat de Nederlandse rechtspraktijk voldoet aan de eisen van artikel 5. Het College heeft het Tilburgse rapport bij het Comité ingediend en daarbij geadviseerd om dit toezicht te laten voortduren. Hoewel belangrijke stappen zijn gezet sinds 2021, is er nog belangrijk werk te verrichten om de Nederlandse motiveringspraktijk te verbeteren.

College oordeelt: reders discrimineren zeevaarders op grond van nationaliteit en ras door hen lager te belonen dan zeevaarders uit Europa

Het College heeft in twee oordelen de vraag beantwoord of reders die werkzaam zijn in de internationale handelsvaart niet-Europese zeevaarders lager mogen belonen dan Europese zeevaarders. Het beloningsverschil ontstaat omdat de reders het zogenoemde woonlandbeginsel toepassen dat is opgenomen in de van toepassing zijnde CAO's. Dit woonlandbeginsel bepaalt dat zeevaarders die wonen in de Filipijnen, Indonesië of Oekraïne niet worden beloond volgens de CAO, maar naar de maatstaven van hun woonland. De zaken zijn aangespannen door een Filipijnse en Indonesische man. Zij stellen dat sprake is van discriminatie op grond van nationaliteit en ras.

Het College beoordeelt eerst of hier sprake is van gelijke of vergelijkbare gevallen. De reders voeren aan dat verzoekers zich niet kunnen vergelijken met zeevaarders uit Europa, omdat de koopkracht van verzoekers aanzienlijk hoger ligt vanwege het lage prijspeil in hun woonland. Het College volgt dit argument niet. Voor de beoordeling of sprake is van vergelijkbare gevallen is van belang of zij hetzelfde of soortgelijk werk verrichten. Daarvan zegt het College dat zeevarenden uit de Europese Unie en verzoekers hun arbeid hebben verricht onder vergelijkbare arbeidsomstandigheden. Verzoekers kunnen zich dus vergelijken met zeevarenden uit de Europese Unie. Ook staat vast dat er sprake is van een aanzienlijk beloningsverschil.

Vervolgens beoordeelt het College of sprake is van onderscheid. Met betrekking tot de Filipijnse verzoeker stelt het College vast dat sprake is van indirect onderscheid op grond van nationaliteit en ras. Het woonlandbeginsel dat in de CAO Handelsvaart is opgenomen zal, hoewel neutraal, voornamelijk mensen met de Filipijnse nationaliteit en een Zuidoost-Aziatische etniciteit treffen. Met betrekking tot de Indonesische verzoeker concludeert het College dat sprake is van direct onderscheid op grond van nationaliteit. Uit de CAO die op deze verzoeker van toepassing is, blijkt dat deze alleen van toepassing is op zeevaarders met de Indonesische nationaliteit. De nationaliteit is hier dus beslissend.

Direct onderscheid op grond van nationaliteit is alleen toegestaan als er een wettelijke uitzondering van toepassing is. Een wettelijke uitzondering geldt in gevallen waarin het onderscheid gebaseerd is op een ongeschreven regel van internationaal recht. Indirect onderscheid is toegestaan wanneer dit objectief gerechtvaardigd kan worden. Wat betreft de vraag of sprake is van een ongeschreven regel van internationaal recht, antwoordt het College ontkennend. Hoewel sprake is van een vaste statenpraktijk, geldt hiervoor geen *opinio juris*. Het directe onderscheid ten aanzien van de Indonesische zeevaarder is daarmee niet toegestaan.

Wat betreft de objectieve rechtvaardiging ten aanzien van het indirecte onderscheid voert de reder aan dat beloning naar woonland nodig is om de concurrentiepositie van de Nederlandse zeescheepvaart te behouden. Het College ziet dit als een legitiem doel. Het middel, het toepassen van het woonlandbeginsel, kan daarnaast bijdragen aan het bereiken van het doel. Het College acht het middel echter niet noodzakelijk. Daarbij is van belang dat financieel-economische redenen op zichzelf geen rechtvaardiging kunnen vormen voor het onderscheid, behalve wanneer sprake is van uitzonderlijke omstandigheden. De reder bewijst niet dat sprake is van deze uitzonderlijke omstandigheden. Er is ook in het geval van de Filipijnse zeevaarder sprake van verboden onderscheid.

College voor de Rechten van de Mens publiceert ‘Tegenspraak onder Druk’

In deze rapportage wordt het juridisch kader voor mensenrechten en het maatschappelijk middenveld geschetst, waaronder de vrijheid van vereniging.¹⁶ Vervolgens worden ontwikkelingen in wetgeving en beleid die het College in 2024/2025 signaleerde beoordeeld in het licht van dit kader. De conclusie van deze rapportage is dat het gezamenlijke effect van een aantal verschillende maatregelen van de overheid ertoe leidt dat de maatschappelijke ruimte in Nederland afneemt. Het College roept de overheid dan ook op om stappen te ondernemen om het maatschappelijk middenveld weer te faciliteren in plaats van te belemmeren.

Deze rapportage is een eerste verkenning van de ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Nederland door het College. Een aantal zorgelijke signalen vertonen overeenkomsten met eerdere ontwikkelingen in andere landen waar de democratische rechtsstaat inmiddels aan stevige erosie onderhevig is. De ruimte en tijd voor betekenisvolle dialoog tijdens consultaties voor wetgeving en beleid nemen af. Stigmatiserend taalgebruik van politici over maatschappelijke organisaties neemt toe en vindt ook zijn weg naar de naamgeving van wetgeving. De overheid doet voorstellen die het demonstratierecht zouden kunnen inperken. Er worden wetsvoorstellen aangenomen met zodanige open normen dat willekeur en eventuele politieke motivatie bij het inperken van de vrijheid van maatschappelijke organisaties mogelijk wordt gemaakt.

In deze rapportage zijn naast beleid en wetgeving de ervaringen van maatschappelijke organisaties onderzocht door het Verwey Jonker Instituut, in opdracht van het College. Uit dit onderzoek blijkt dat 86 procent van de organisaties vindt dat de situatie voor het maatschappelijk middenveld in Nederland de afgelopen twee jaar is verslechterd.¹⁷ In de komende periode worden meer onderzoeken over dit thema gepubliceerd, van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (verwacht najaar 2025) en de Nationale Ombudsman (verwacht begin 2026). Hierin worden ook ervaring van de lokale driehoek¹⁸ van verschillende gemeentes, en de complexe dilemma's waar deze driehoek voor kan komen te staan meegenomen. In toekomstige

16 College voor de Rechten van de Mens, *Tegenspraak onder druk: Mensenrechten en de Ruimte voor het Maatschappelijk Middenveld in Nederland*, 8 september 2025.

17 Verwey-Jonker Instituut, *De ervaren ruimte voor het Maatschappelijk middenveld in Nederland. Een verkenning van de percepties en ervaringen van maatschappelijke organisaties*, 2025. Voor dit onderzoek heeft het Verwey-Jonker instituut vragenlijsten rondgestuurd die door 133 organisaties zijn beantwoord, aangevuld met focusgroepen gehouden met 18 maatschappelijke organisaties.

18 De burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de eenheidschef van de politie.

monitoring zal het College deze ervaringen betrekken in de analyse van de maatschappelijke ruimte.

Ouders met kinderen verliezen nog steeds woning zonder rechtsbescherming

Dit blijkt uit het nieuwe rapport van Dakloosheid Voorbij! en Defence for Children Nederland.¹⁹ Het onderzoek toont aan dat ouders met kinderen dakloos raken door een gebrek aan rechtsbescherming bij huisuitzettingen.

In het rapport worden 23 families onderzocht. Van deze 23 casussen verloor 59 procent hun woning zonder tussenkomst van de rechter. Veel gezinnen hadden geen idee wat hun rechten als huurder zijn. Het rapport bevat nog andere alarmerende cijfers. Zo was 64 procent van de gezinnen langer dan zes maanden dakloos na een huisuitzetting. Het rapport stelt dat dit een schending van kinderrechten is. Artikel 27 van het Kinderrechtenverdrag garandeert het recht op adequate huisvesting. Wanneer het ouders niet lukt, heeft de overheid de plicht in te grijpen. Het onderzoek laat zien dat dakloosheid niet altijd werd voorkomen en dat ook geen adequate herhuisvesting werd aangeboden voordat gezinnen hun woning moesten verlaten.

Veel van de problemen waar deze gezinnen mee te maken kregen, zijn oplosbaar. Dakloosheid had voorkomen kunnen worden met toegankelijke informatie over huurrechten en tijdige juridische ondersteuning. Daarom pleit het rapport voor concrete oplossingen zoals toegang tot juridische ondersteuning bij dreigende huisuitzettingen, maar ook een kinderrechtentoets bij alle besluitvorming en systematische monitoring van huisuitzettingen. Ook wordt een wettelijk verbod op dakloosheid door huisuitzettingen als een van de oplossingen voorgesteld. Dakloosheid Voorbij! en Defence for Children Nederland benadrukken dat het een kwalitatief onderzoek is en niet representatief voor het hele land. Tegelijkertijd zijn deze 23 casussen waarschijnlijk het topje van de ijsberg. Daarom pleiten beiden organisaties voor grootschalig vervolgonderzoek.

Het rapport heeft ook de Tweede Kamer in beweging gebracht. Een motie van ChristenUnie, D66 en CDA waarin de regering wordt opgeroepen te komen tot een wettelijk verbod op huisuitzettingen die leiden tot dakloosheid bij kinderen werd op 30 september aangenomen.²⁰

Nederland moet effectieve anti-discriminatiewetgeving voor de publieke sector opstellen

De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (Staatscommissie) heeft de opdracht gekregen om de regering te adviseren over betere waarborgen en verbetering van beleid en regelgeving om discriminatie en racisme tegen te gaan. Een belangrijke focus ligt op institutionele discriminatie en ongelijke behandeling door de overheid zelf.

De Staatscommissie heeft nu voor de vierde keer een voortgangsrapportage uitgebracht.²¹ Discriminatie is diep verankerd in de samenleving, zo concludeert de Staatscommissie, en de

19 Dakloosheid Voorbij en Defence for Children, “Van overleven naar leven” Quickscan huisuitzettingen van ouders met minderjarige kinderen, september 2025.

20 Kamerstukken II 2025/26, 36614, nr. 3.

21 Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, *Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS): naar een wettelijke verankering van een proactieve aanpak van discriminatie door de overheid*, september 2025.

overheid vormt hierop geen uitzondering. Het gaat hier vaak om impliciete regels en werkwijzen die in de praktijk leiden tot ongelijke behandeling en uitsluiting van bepaalde groepen mensen. Recente voorbeelden van discriminatie door de overheid, zoals de toeslagenaffaire, laten zien dat de Nederlandse wetgeving op dit punt nog onvoldoende effectief is. Ook stelt de Staatscommissie dat de huidige wetgeving te veel is gericht op het achteraf bestrijden van discriminatie, via klachtenprocedures. Terwijl de overheid een meer proactieve aanpak zou moeten hanteren om te voldoen aan de Nederlandse Grondwet en het internationaal recht.

De Staatscommissie pleit voor een wettelijke verankering via een Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS). Zo'n wettelijk kader zou bepalen dat overheidsinstanties gelijkheid vast onderdeel maken van professioneel bestuur, beleid en uitvoering.

Het is de vraag of zo'n wettelijk kader kans van slagen heeft. In dezelfde week waarin het rapport van de Staatscommissie werd gepubliceerd, stelde JA21-leider Joost Eerdmans in Pauw & De Wit dat hij niet 'gelooft' dat er bij de Nederlandse overheid sprake is van institutioneel racisme.²²

22 Pauw en De Wit, *Ingrid Coenradie en Joost Eerdmans over hun plannen*, 1 september 2025, geraadpleegd via <https://www.bnnvara.nl/pauw-de-wit/videos/20250901-pauwendewit-pauwendewit-coenradie-eerdmans>.

CHRONIQUES STRASBOURGEOISES

Juni – oktober 2025

Lucas Dikker & 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 mensenrechtenkwesties.

DOI | 10.54195/NTM.24931

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

Introductie

De afgelopen tijd is er bij de Raad van Europa veel aandacht geweest voor democratie. In het licht van de open brief die eerder dit jaar door negen lidstaten werd gepubliceerd is dat een goede ontwikkeling. In deze op initiatief van Denemarken en Italië gepubliceerde brief werd kritiek geuit op de manier waarop het EVRM door het EHRM wordt geïnterpreteerd; het EHRM zou bijvoorbeeld de ruimte om op nationaal niveau beslissingen te nemen te veel beperken. Critici toonden al aan dat de brief een antirechtstatelijk en antidemocratisch karakter heeft.¹ De Secretaris Generaal van de Raad van Europa, Alain Berset, liet ook optekenen dat niet de bedoeling is om het EHRM te politiseren.² Andere actoren binnen de Raad van Europa vroegen de afgelopen tijd ook veel aandacht voor (bedreiging voor de) democratie. Zo waarschuwde Theodoros Rousopoulos, de voorzitter van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PACE), dat 'de serieuze politicus terrein verliest aan de populist'. Hij waarschuwt voor een bedreiging van de politiek door de opkomst van sociale media, AI en de productie van nep-nieuws.³ De Secretaris Generaal van de Raad van Europa, Alain Berset, stond in het kader van

■ Mr. L.P Dikkers is junior docent en promovendus bij de Radboud Universiteit. Mr. A. Yayla is docent publiekrecht bij de Hogeschool Leiden.

- 1 De brief is beschikbaar via: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_aperta_22052025.pdf. In enkele blogs werd kritisch gereageerd. Zie bijv. Antoine Buyse & Jasper Krommendijk, "Moderniseren" van mensenrechten als schadelijke aanval op de rechtsstaat', *Nederland Rechtsstaat* 16 juni 2025, beschikbaar via: <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/moderniseren-van-mensenrechten-als-schadelijke-aanval-op-de-rechtsstaat/>; Silvia Steininger, 'What Are Human Rights For? – On the May 2025 Danish-Italian Public Letter to the ECtHR', *Verfassungsblog* 2 juni 2025, beschikbaar via: <https://verfassungsblog.de/letter-human-rights-european-court-migration/>. In de Chronique Strasbourgeoises in NTM 50-3 werd de reactie van Alain Berset, Secretaris Generaal van de Raad van Europa, kort besproken.
- 2 Council of Europe, 'Alain Berset on the joint letter challenging the European Court of Human Rights', 24 juni 2025, beschikbaar via: https://www.coe.int/en/web/portal/-/alain-beret-on-the-joint-letter-challenging-the-european-court-of-human-rights?p1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D18.
- 3 Council of Europe, 'The serious politician is losing ground to the populist' warns Parliamentary Assembly President', 31 juli 2025, beschikbaar via: https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-serious-politician-is-losing-ground-to-the-populist-warns-parliamentary-assembly-president?p1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D6.

de 'No Hate Speech Week' stil bij hoe *hate speech* de democratie aantast. Volgens Berset is *hate speech* een grote bedreiging die versterkt wordt door de massale productie van haat in het digitale tijdperk.⁴

De Europaprijs, die de PACE jaarlijks uitreikt aan een stad die actief het 'Europese ideaal' promoot, werd aan Gaziantep in Turkije uitgereikt. Tijdens de officiële uitreiking werd onder meer benoemd hoe de stad een half miljoen Syrische vluchtelingen heeft verwelkomd, twee aardbevingen heeft doorstaan, en vooroploopt in de ecologische transitie.⁵ De prijs vierde bovendien haar zeventigste verjaardag en ter ere daarvan vond een conferentie plaats over de vraag hoe steden aan Europese en democratische waarden kunnen bijdragen. De Vicepresident van het Congres van lokale en regionale overheden, Konstantinos Koukas, zei dat de Europaprijs ons eraan herinnert dat de democratie niet alleen over grote politieke vraagstukken gaat, maar ook over lokale gemeenschappen en de keuzes die lokale overheden en burgers maken.⁶ Bij een andere conferentie, getiteld 'Social rights: Building Social Justice and Democratic Stability', werd uitgebreid stilgestaan bij de relatie tussen sociale rechten en democratie.⁷ Gianluca Esposito, de algemeen directeur mensenrechten en rechtsstaat van de Raad van Europa, zei in zijn inleidende opmerkingen: 'it is indisputable that social justice strenghtens the very fabric of democracy'. Wij hadden het zelf niet beter kunnen verwoorden. In deze kroniek staan we nader stil bij de 'No Hate Speech Week' en gaan in op de recentste ontwikkelingen in het conflict tussen Oekraïne en Rusland, de stellingname van de Raad van Europa met betrekking tot de genocide in Gaza, enkele ontwikkelingen met betrekking tot kinderrechten en de recentelijk verschenen jaarrapporten van verschillende gremia binnen de Raad van Europa.

Ontwikkelingen met betrekking tot Rusland en Oekraïne

De PACE had aandacht voor de uitspraak van het EHRM in de zaak die door Oekraïne en Nederland tegen Rusland aanhangig was gemaakt. Het EHRM stelde onder andere een patroon vast van door Rusland gepleegde ernstige mensenrechtenschendingen in Oekraïne. In dezelfde uitspraak stelde het EHRM vast dat Rusland verantwoordelijk is voor het neerhalen van vlucht MH-17; Rusland heeft daarmee het recht op leven van de inzittenden geschonden.⁸ Theodoros Rousopoulos herdacht de slachtoffers van de Russische misdaden, en gaf aan dat de PACE zich zou blijven inzetten om Rusland verantwoordelijk te houden voor zijn schendingen van mensen-

4 Council of Europe, "Hate speech is a challenge to democracy itself" – Council of Europe Secretary General opens No Hate Speech Week in Strasbourg, 18 juni 2025, beschikbaar via https://www.coe.int/en/web/portal/-/-hate-speech-is-a-challenge-to-democracy-itself-council-of-europe-secretary-general-opens-no-hate-speech-week-in-strasbourg?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D13.

5 Parliamentary Assembly, 'Gaziantep receives the 2025 Europe Prize from PACE', 13 oktober 2025, beschikbaar via: <https://pace.coe.int/en/news/10063/gaziantep-receives-the-2025-europe-prize-from-pace>.

6 Congress of Local and Regional Authorities, 'Congress at Europe Prize conference: cities are powerful actors in the defence of democracy', 6 juni 2025, beschikbaar via: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/congress-at-europe-prize-conference-cities-are-powerful-actors-in-the-defence-of-democracy>.

7 Council of Europe, 'Social rights are foundational to sustainable democracy, concludes Council of Europe/EESC event in Brussels', 5 juni 2025, beschikbaar via: https://www.coe.int/en/web/portal/-/social-rights-are-foundational-to-sustainable-democracy-concludes-council-of-europe/eesc-event-in-brussels-1?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D15.

8 EHRM 9 juli 2025, 8019/16, 43800/14, 28525/20 en 11055/22 (*Oekraïne en Nederland/Rusland*).

rechten en internationaal recht.⁹ Enkele maanden eerder werden tussen Rusland en Oekraïne gevangenen uitgewisseld; Rousopoulos hoopt dat dit helpt om een wapenstilstand te bewerkstelligen. Oekraïense krijgsgevangenen worden door Rusland blootgesteld aan onmenselijke behandeling, zo werd in de PACE gesteld. Onderhandelingen om gevangenen vrij te laten moeten daarom een prioriteit zijn.¹⁰ Rousopolous merkte daarnaast op dat voortdurende Russische drone-aanvallen op Kiev verdere diplomatie in de weg staan.¹¹ Een dag later liet hij optekenen dat de Russische agressie tegen Oekraïne een morele crisis is.¹²

Mede in dat licht is het interessant dat de Raad van Europa en Oekraïne samenwerken om een Speciaal tribunaal voor agressie tegen Oekraïne op te richten. Zelensky was op uitnodiging van Alain Berset op 25 juni op bezoek in Straatsburg.¹³ Zij tekenden daar een akkoord om bovengenoemd tribunaal op te richten.¹⁴ Kort daarna bedankte Zelensky de PACE voor haar leiderschap in haar optreden tegen Russische agressie. Zelensky merkte op dat het idee voor het tribunaal in de Assemblee was ontstaan en dat het mede daardoor steun van Europa en andere landen vergaart.¹⁵ In een conferentie in Kiev waar ook vertegenwoordigers van de Raad van Europa aanwezig waren bleek ook dat de Europese steun voor Oekraïne ongekend hoog is.¹⁶ Begin september schond Rusland het luchtruim van Polen. Het Comité van politieke aangelegenheden en democratie van de PACE trok op basis daarvan de conclusie dat Rusland niet serieus is over vrede en diplomatie, en veroordeelde de verdere escalatie van het conflict tussen Oekraïne en Rusland.¹⁷

- 9 Parliamentary Assembly, 'PACE President welcomes a historic ECHR judgment in the case of Ukraine and the Netherlands v. Russia', 9 juli 2025, beschikbaar via: <https://pace.coe.int/en/news/9969>.
- 10 Parliamentary Assembly, 'Ukraine: PACE calls on states to support political negotiations for the release and repatriation of prisoners of war', 24 juni 2025, beschikbaar via: <https://pace.coe.int/en/news/9944>.
- 11 Parliamentary Assembly, 'PACE President welcomes prisoner exchange between Russia and Ukraine', 25 mei 2025, beschikbaar via <https://pace.coe.int/en/news/9910/pace-president-welcomes-prisoner-exchange-between-russia-and-ukraine>.
- 12 Parliamentary Assembly, "'Russia's war of aggression against Ukraine is not just a geopolitical crisis, it's a moral one" PACE President says in Chania', 26 mei 2025, beschikbaar via <https://pace.coe.int/en/news/9911>.
- 13 Council of Europe, 'President Zelenskyy to make first visit to Council of Europe in Strasbourg amid escalating war in Ukraine', 23 juni 2025, beschikbaar via: https://www.coe.int/en/web/portal/-/president-zelenskyy-to-make-first-visit-to-council-of-europe-in-strasbourg-amid-escalating-war-in-ukraine-1?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D11.
- 14 Council of Europe, 'President Volodymyr Zelenskyy and Secretary General of the Council of Europe Alain Berset to sign agreement on a Special Tribunal for the Crime of Aggression Against Ukraine in Strasbourg', 24 juni 2025, beschikbaar via: https://www.coe.int/en/web/portal/-/president-zelenskyy-and-council-of-europe-secretary-general-beret-to-sign-agreement-on-special-tribunal-for-aggression-against-ukraine?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D10.
- 15 Council of Europe, 'President Zelenskyy hails Europe's commitment to justice in an address to Parliamentary Assembly as aggression tribunal is signed', 25 juni 2025, beschikbaar via: https://www.coe.int/en/web/portal/-/president-zelenskyy-hails-europe-s-commitment-to-justice-in-an-address-to-pace-as-aggression-tribunal-is-signed-into-existence?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D10.
- 16 Council of Europe, 'Council of Europe support for Ukraine has reached an unprecedented scale, say participants of Kyiv meeting', 20 mei 2025, beschikbaar via: https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-council-of-europe-s-support-for-ukraine-has-reached-an-unprecedented-scale-say-participants-of-meeting-in-kyiv-on-co-operation-programmes?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D19.
- 17 Parliamentary Assembly, 'PACE committee condemns "unacceptable and intentional" violation of Polish airspace', 10 september 2025, beschikbaar via: <https://pace.coe.int/en/news/10000>.

Jaarrapporten

De afgelopen zomer zijn er weer allerlei rapporten verschenen binnen de Raad van Europa. Veel van de inzichten die daaruit voortvloeien zijn ook relevant voor de Nederlandse context. De Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel (GRETA), die toeziet op de naleving van het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel, heeft haar veertiende algemene rapport gepubliceerd.¹⁸ Dit rapport betreft het jaar 2024. GRETA benoemt enkele overkoepelende problemen. Zo worden kinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel vaak verkeerd geïdentificeerd, behandeld als misdadiger of zelfs gestraft. De mensenhandel ten behoeve van arbeidsuitbuiting neemt gestaag toe. GRETA roept daarom op om arbeidsinspecties en de sociale rechten van arbeidsmigranten te verbeteren. Mensenhandelaars maken verder steeds vaker gebruik van online middelen, wat nieuwe uitdagingen oplevert ten aanzien van het herkennen, onderzoeken en vervolgen van mensenhandel.¹⁹ GRETA roept politici daarom op zich sterker in te zetten tegen mensenhandel.²⁰

Het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) roept in zijn jaarrapport op tot betere bescherming van sociale rechten tegen de achtergrond van de rap stijgende kosten van levensonderhoud in Europa. Dit rapport is onder meer relevant in het licht van de huidige discussie over toetsing aan sociale rechten in Nederland. De 'contourennota constitutionele toetsing' van het inmiddels demissionaire kabinet Schoof stelt op basis van enkele achterhaalde argumenten voor om constitutionele toetsing aan sociale rechten niet mogelijk te maken.²¹ Meer specifiek roept het ECSR de verdragsstaten op om te verzekeren dat het minimumloon hoog genoeg is; om een prijslimiet op basisvoedingsmiddelen in te voeren; om toegang tot energie te verzekeren; om de betaalbaarheid van huisvesting te verzekeren en dakloosheid te adresseren en om uitkeringen met de inflatie mee te laten stijgen. Het rapport benoemt ook dat de samenwerking van de Raad van Europa met de EU van belang is om sociale rechten te verzekeren.²² Een voorbeeld van dergelijke samenwerking: de Raad van Europa en het Europees Economisch en Sociaal Comité (een comité dat advies geeft aan de EU), organiseerden recentelijk het evenement 'Social Rights: Building Social Justice and Democratic Stability'. Deelnemers aan dat evenement

18 GRETA 14th General report, juni 2025, beschikbaar via: <https://rm.coe.int/14th-general-report-of-greta-prems-067125-gbr-2578-14th-general-report/1680b638e3>.

19 Council of Europe, 'Human trafficking: Council of Europe experts call for stronger political commitment in the face of growing threats', 6 juni 2025, beschikbaar via: https://www.coe.int/en/web/portal/-/human-trafficking-council-of-europe-experts-call-for-stronger-political-commitment-in-the-face-of-growing-threats?p1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D15.

20 Council of Europe Media department, 'Human trafficking: Council of Europe experts call for stronger political commitment in the face of growing threats', 6 juni 2025, beschikbaar via: https://search.coe.int/directorate_of_communications?i=0900001680b646c4.

21 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Contourennota constitutionele toetsing', 21 februari 2025, beschikbaar via: <https://open.overheid.nl/documenten/891c2d31-8b45-427d-a62e-44091471f201/file>. Toetsing aan sociale rechten zou volgens de contourennota niet wenselijk zijn gelet op de vaagheid van sociale rechten en het risico op het politiseren van de rechtspraak.

22 European Committee of Social Rights activity report 2024, september 2025, p. 11 en 44, beschikbaar via: <https://rm.coe.int/prems-055525-gbr-2005-rapport-social-rights-txt-16x24-final/4880284eed>.

concludeerden dat sociale rechten ‘democratie tastbare betekenis’ geeft; een conclusie die naadloos aansluit bij het jaarrapport van het ECSR.²³

Het ECSR kan sociale rechten in concrete gevallen toetsen in haar collectieve klachtenprocedure. Het ECSR publiceerde in 2024 acht beslissingen. Eén daarvan betrof Nederland. De Confederatie van Europese vakbonden, Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) en Christelijk Nationale Vakverbond (CNV) hadden op 12 juli 2021 een klacht ingediend over beperkingen op collectieve actie in Nederland. Volgens hen zijn deze beperkingen te stringent, en daarmee in strijd met artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest. Het ECSR ging daarin niet mee en stelde geen schending vast.²⁴

Uit het jaarrapport van de groep van staten tegen corruptie (GRECO) blijkt bezorgdheid over de bedreiging van rechterlijke onafhankelijkheid in enkele lidstaten. GRECO roept daarom op om de machtscheiding in deze lidstaten te versterken. Meer in het bijzonder keek GRECO naar de implementatie van zijn aanbevelingen van de vijfde evaluatieronde. In het algemeen was de implementatie in deze ronde onvoldoende; in veel gevallen is ruim de helft van de aanbevelingen (nog) niet opgevolgd.²⁵ Ook Nederland werd op de vingers getikt. In 2018 ontving Nederland zestien aanbevelingen van GRECO. Daarvan zijn zeven naar tevredenheid en acht slechts ten dele opgevolgd. GRECO vindt dat onvoldoende en dat Nederland ingrijpendere maatregelen door moet voeren.²⁶ Nederland heeft, bijvoorbeeld, geen beleid over belangenverstrengeling dat op alle hoogwaardigheidsbekleders van toepassing is. Ook moet Nederland een beter systeem vervaardigen om giften aan politici en financiële belangen van politici te registreren.²⁷

Zorgen binnen Raad van Europa over mensenrechtensituatie in Gaza

Binnen de PACE hebben rapporteurs en de mensenrechtencommissaris scherpe kritiek geuit op de mensenrechtensituatie in Gaza en schendingen van het internationaal (humanitair) recht. Rapporteur Saskia Kluit waarschuwde voor de desastreuze gevolgen van de op 2 maart 2025 ingestelde blokkade van essentiële hulpgoederen door Israël, in combinatie met aanhoudende militaire aanvallen. Vooral kinderen worden zwaar getroffen: zij lijden honger en er is een gebrek aan schoon water, medische zorg en veilige opvang – een directe schending van hun recht op leven. Volgens Kluit is de bevolking opgesloten in een steeds kleiner wordend gebied zonder

23 Council of Europe, ‘Social rights are foundational to sustainable democracy, concludes Council of Europe/EESC event in Brussels’, 5 juni 2025, beschikbaar via: https://www.coe.int/en/web/portal/-/social-rights-are-foundational-to-sustainable-democracy-concludes-council-of-europe/eesc-event-in-brussels-1?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D15.

24 ECSR 5 juni 2024, klachtnr. 201/2021 (*ETUC, FNV en CNV/Nederland*).

25 GRECO en CoE, ‘GRECO 24th general activity report (2024), maart 2025, beschikbaar via: <https://rm.coe.int/general-activity-report-greco-2024-045825-gbr-web-final-1-/1680b631a0>.

26 GRECO en CoE, ‘GREVIO, vijfde evaluatierapport, addendum met betrekking tot Nederland’, 4 juli 2025, beschikbaar via: <https://rm.coe.int/grecorc5-2025-9-final-eng-add-to-the-2nd-compliance-report-netherlands/1680b69223>, p. 14.

27 Council of Europe, ‘GRECO: Netherlands makes progress in government anti-corruption measures but more reforms still needed’, 7 juli 2025, beschikbaar via: https://www.coe.int/en/web/portal/-/greco-netherlands-makes-progress-in-government-anti-corruption-measures-but-more-reforms-still-needed?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D8.

toegang tot bescherming of evacuatie. De zogenoemde ‘veiligheidszones’ bieden in de praktijk geen veiligheid. Pogingen om de bevolking uit Gaza te verwijderen, ondermijnen het fundamentele recht van Palestijnse kinderen op een toekomst in hun eigen thuisland. Kluit stelt dat het Israëlische beleid strijdig is met het internationaal humanitair recht, dat onder meer vereist dat humanitaire hulp onvoorwaardelijk en onbelemmerd wordt toegelaten. De beperkte toelating van goederen bereikt bovendien niet de meest kwetsbaren en dit wijst, mede in combinatie met uitspraken van Israëlische regeringsleden, volgens haar op risico’s van etnische zuivering en zelfs genocide. Kluit riep Israël op uitvoering te geven aan PACE-resolutie 2582 (2025),²⁸ waarin wordt geëist dat de rechten van de burgerbevolking worden gerespecteerd, dat hulporganisaties vrije toegang krijgen en dat kwetsbare groepen extra ondersteuning ontvangen. Ook deed ze een dringende oproep aan de internationale gemeenschap om het internationaal recht actief te handhaven en een staakt-het-vuren af te dwingen.²⁹

Ook rapporteur Dora Bakoyannis uitte forse kritiek. Zij wees op een zorgwekkende verschuiving in de doelen van het Israëlische beleid: van de terugkeer van gijzelaars en het bestrijden van Hamas, naar de annexatie van Gaza en gedwongen verdrijving van de bevolking. Zulke doelstellingen zijn niet alleen juridisch onhoudbaar, maar versterken volgens haar het extremistische narratief van Hamas en ondermijnen Israëls internationale positie. Bakoyannis benadrukte dat het willekeurige lijden van burgers moet stoppen, en riep op tot het beëindigen van collectieve bestraffing en het herstel van de rechtsorde.³⁰

Mensenrechtencommissaris Michael O’Flaherty, hoewel formeel niet bevoegd inzake Gaza, benadrukt dat ook Europese staten bij wapenleveranties verplicht zijn hun internationale verplichtingen te respecteren. Hij wijst op het VN-Wapenhandelverdrag, dat export verbiedt wanneer er een reëel risico bestaat op inzet bij mensenrechtenschendingen of schendingen van het internationaal humanitair recht. Sommige landen, waaronder Duitsland, hebben hun wapenexport naar Israël reeds opgeschort of beperkt. O’Flaherty roept de lidstaten op tot een strikte toepassing van bestaande wapenexportregels, intensievere humanitaire inzet en de onmiddellijke en onvoorwaardelijke vrijlating van gijzelaars.³¹ Voor Nederland betekent dit onder meer dat het moet nagaan of lopende en geplande wapenleveranties verenigbaar zijn met het internationaal recht, en dat het actief moet bijdragen aan ongehinderde humanitaire toegang in Gaza.

28 Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, *Resolution 2582 (2025): Humanitarian situation in Gaza*, aangenomen op 28 januari 2025, beschikbaar via: <https://pace.coe.int/en/files/34105>.

29 Parliamentary Assembly, ‘Gaza: acts point in the direction of ethnic cleansing and genocide’, PACE rapporteur says’, 23 mei 2025, beschikbaar via: <https://pace.coe.int/en/news/9905>.

30 Parliamentary Assembly, ‘PACE Middle East Rapporteur: Gaza’s pain must end & Gaza situation “has long since surpassed our worst nightmares” says Parliamentary Assembly rapporteur’, 16 mei 2025, beschikbaar via: <https://pace.coe.int/en/news/9890>.

31 Council of Europe, ‘Gaza conflict: Council of Europe member states should refrain from arms transfers that risk human rights violations’, 12 augustus 2025, beschikbaar via: https://www.coe.int/en/web/portal/-/international-youth-day-ukrainian-youth-forum-2025-1?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D5.

Nieuwe aanbevelingen over kinderrechten in scheidings- en zorgprocedures

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft op aanbeveling van het Steering Committee for the Rights of the Child (CDENF) en het European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) twee nieuwe aanbevelingen aangenomen, gericht op de versterking van de rechten en het welzijn van het kind in procedures rond ouderlijke scheiding en jeugdbescherming. De aanbevelingen, die vergezeld gaan van uitgebreide toelichtende nota's, onderstrepen dat het belang van het kind in dergelijke procedures de eerste overweging moet zijn. Nationale autoriteiten krijgen onder meer richtsnoeren aangeboden voor het afwegen van relevante omstandigheden, met bijzondere aandacht voor het recht van het kind op informatie, het recht om gehoord te worden, en de waarborging van rechtsstatelijke beginselen zoals non-discriminatie en een voortvarende procedure. Opvallend is dat kinderen en jongeren actief zijn betrokken bij de totstandkoming van de aanbevelingen; hun inbreng heeft wezenlijke invloed gehad op de inhoud en toon van de documenten. De teksten vormen een nadere uitwerking van de strategie van de Raad van Europa voor de rechten van het kind (2022–2027),³² waarin kindvriendelijke rechtsbescherming centraal staat.³³ De aanbevelingen kunnen van directe betekenis zijn voor de Nederlandse rechtspraktijk, met name voor familierechters, jeugdbeschermers en beleidsmakers die zich bezighouden met kindgerichte besluitvorming.

In het kader van het gezamenlijke *Child-friendly Justice Project* van de Europese Unie en de Raad van Europa is op 24 juni 2025 een nieuw beoordelingsinstrument gepresenteerd: het *Child-Friendly Justice Assessment Tool*. Dit instrument, ontwikkeld door de Afdeling Kinderrechten van de Raad van Europa, biedt de lidstaten concrete handvatten om hun rechtssystemen te toetsen op kindvriendelijkheid. Aan de hand van duidelijke indicatoren kunnen nationale wetgeving, instituties en praktijken worden geëvalueerd.³⁴ De Assessment Tool is bedoeld voor nationale autoriteiten en professionals die werken met kinderen in het rechtssysteem – van rechters en advocaten tot jeugdzorgmedewerkers en beleidsmakers. Het ondersteunt bij het identificeren van sterke en knelpunten, en maakt het mogelijk om systematisch voortgang te monitoren. België, Polen en Slovenië voerden al zelfevaluaties uit met behulp van het instrument; hun ervaringen onderstrepen de praktische waarde van deze aanpak en bieden aanknopingspunten voor andere lidstaten.³⁵ De verwachting is dat het instrument – dat inmiddels ook in het Nederlands is vertaald – bruikbaar zal zijn voor de Nederlandse praktijk, bijvoorbeeld voor de rechterlijke macht, beleidsontwikkeling binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid, en de evaluatie van bestaande wet- en regelgeving rond kinderen in civielrechtelijke, bestuursrechtelijke of

32 Raad van Europa, *Strategie voor de rechten van het kind (2022–2027): Children's Rights in Action – from continuous implementation to joint innovation*, Straatsburg, 2022.

33 Council of Europe, 'New Council of Europe recommendations on protecting rights of children in parental separation and care proceedings', 28 mei 2025, beschikbaar via: https://www.coe.int/en/web/portal/-/new-council-of-europe-recommendations-on-protecting-rights-of-children-in-parental-separation-and-care-proceedings?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D17.

34 Council of Europe Children's Rights, 'New Child-Friendly Justice Assessment Tool and self-assessments presented in Brussels', 24 juni 2025, beschikbaar via: <https://www.coe.int/en/web/children/-/new-child-friendly-justice-assessment-tool-and-self-assessments-presented-in-brussels>.

35 Council of Europe Children's Rights 2025 (*supra* noot 34).

strafrechtelijke procedures. De officiële lancering van het instrument volgt in de tweede helft van 2025.³⁶

CPT-rapport over de Nederlands gesloten jeugdzorg

Het Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke en vernederende behandeling (CPT) van de Raad van Europa publiceerde op 24 september 2025 een kritisch rapport naar aanleiding van een ad-hoc-bezoek aan drie JeugdzorgPlus-instellingen in Harreveld, Leidschendam en Cadier en Keer in oktober 2024.³⁷ Doel van het bezoek was na te gaan welke maatregelen Nederland neemt om geweld tegen in instellingen geplaatste kinderen te voorkomen, in het licht van het EVRM.³⁸ Hoewel veel kinderen aangaven zich veilig te voelen en personeel adequaat optrad bij onderling geweld, ontving het CPT meldingen van buitensporig geweld door medewerkers bij het fysiek fixeren (vastpakken en vasthouden) van kinderen. Zowel kinderen als personeel verklaarden dat nog steeds pijnlijke fixatietechnieken worden toegepast, ondanks het verbod daarop. Dergelijke praktijken kunnen, aldus het CPT, in strijd zijn met het EVRM.³⁹

In januari 2024 is nieuwe Nederlandse wetgeving in werking getreden die fysieke fixatie en andere vrijheidsbeperkende maatregelen reguleert.⁴⁰ Toch constateerde het CPT dat deze wet niet volledig werd nageleefd. Veiligheidszorgen, onduidelijkheid over toegestane technieken en onvoldoende training van personeel werden als oorzaken genoemd.⁴² Het CPT roept Nederland op tot heldere en kindvriendelijke standaarden, het versterken van de inspectiecapaciteit waarbij het wijst op de beperkte middelen voor de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, en een beter functionerend klachtenmechanisme. Tevens benadrukt het CPT dat Nederland ook verantwoordelijk is voor de naleving van mensenrechten in private instellingen waarin kinderen door de staat zijn geplaatst.⁴³ Deze bevindingen zijn van direct belang voor de Nederlandse rechtspraktijk, in het bijzonder voor de wetgever, toezichthouders, jeugdrechtsadvocaten en professionals binnen de gesloten jeugdzorg. Zij raken aan fundamentele verplichtingen onder het EVRM,

36 Raad van Europa, *Strategie voor de rechten van het kind (2022–2027): Children's Rights in Action – from continuous implementation to joint innovation*, Straatsburg, 2022.

37 European Committee for the Preventing of Torture and Inhumand or Degrading Treatment or Punishment (CPT), 'Report: to the government of the Netherlands on the CPT visit to the Netherlands carried out from 7 to 12 October 2024', 2025, beschikbaar via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2025Z12196&did=2025D27876.

38 Council of Europe, 'Anti-torture committee: The Netherlands must avoid violence against children in private detention centres', 20 juni 2025, beschikbaar via: https://www.coe.int/en/web/portal/-/anti-torture-committee-the-netherlands-must-avoid-violence-against-children-in-private-detention-centres?p1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D12.

39 Council of Europe 2025 (*supra* noot 38).

40 Artikel 6.1.3 en artikel 6.1.4 van de Jeugdwet.

41 Zie ook: 'Aanbiedingsbrief rapport over gesloten jeugdhulp en kabinetsreactie', 10 juli 2024, beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/06/13/kamerbrief-over-kabinetsreactie-cpt-bezoek-gesloten-jeugdhulp-nederland>.

42 Raad van Europa, *Strategie voor de rechten van het kind (2022–2027): Children's Rights in Action – from continuous implementation to joint innovation*, Straatsburg, 2022.

43 Raad van Europa, *Strategie voor de rechten van het kind (2022–2027): Children's Rights in Action – from continuous implementation to joint innovation*, Straatsburg, 2022.

waaronder het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling (artikel 3 EVRM), en vragen om zorgvuldige implementatie én toezicht op de naleving van bestaande regelgeving.

Vijftien jaar Lanzarote-verdrag: oproep tot versterking van bescherming tegen seksueel geweld

Tijdens een informele ministerconferentie over kinderrechten, georganiseerd onder Maltees voorzitterschap van het Comité van Ministers, is stilgestaan bij het vijftien-jarig bestaan van het Lanzarote-verdrag.⁴⁴ De conferentie bracht ministers, beleidsmakers en experts uit verschillende lidstaten van de Raad van Europa bijeen om stil te staan bij de geboekte vooruitgang, maar vooral ook bij de blijvende uitdagingen.

Alain Berset, Secretaris Generaal van de Raad van Europa, riep op tot sluiting van de kloof tussen wet en praktijk. Ondanks diverse positieve ontwikkelingen – waaronder de brede implementatie van het *Barnahus-model*⁴⁵ en het verlengen of afschaffen van verjaringstermijnen voor seksuele delicten tegen kinderen – zijn er volgens het comité nog altijd urgente lacunes in bescherming, bewustwording, preventie en handhaving.⁴⁶

Een belangrijk aandachtspunt dat ook voor Nederland relevant is, is het belang van een preventieve aanpak vanuit een volksgezondheidsperspectief. Dat vraagt om effectieve screening en opleiding van professionals die met kinderen werken, het versterken van meldmechanismen voor kinderen, en het adequaat adresseren van online risico's. Daarbij spelen nieuwe technologieën, waaronder AI, een steeds grotere rol, zowel als bedreiging en als mogelijk hulpmiddel.⁴⁷

In de slotverklaring spraken de deelnemende ministers af zich gezamenlijk in te zetten voor het bestrijden van straffeloosheid, het doorbreken van taboes rond seksueel geweld tegen kinderen en het versterken van (digitale) bescherming. De oproep tot meer effectiviteit en integrale bescherming in de praktijk is ook voor de Nederlandse rechtspraak van belang: onder meer voor wetgevers, het OM, jeugdzorginstellingen, het onderwijs, en instanties die toezicht houden of normeren. De bijeenkomst onderstreept het blijvende belang van het Lanzarote-verdrag als normatief kader en gemeenschappelijke Europese basis, en als referentiepunt bij de verdere ontwikkeling van nationale kaders ter bescherming van kinderen tegen seksueel geweld in de fysieke én digitale leefwereld.

44 Lanzaroteverdrag, Trb. 2008, 133.

45 Europese Commissie, 'The Barnahus Model Across the Broader European Context: position paper', 2019, beschikbaar via: <https://www.iprs.it/wp-content/uploads/2021/09/The-Barnahus-Model-COMLETE.pdf>.

46 Council of Europe, "We must close the gap between law and practice in countering sexual violence against children," says Secretary General at Lanzarote Convention event in Malta', 1 juli 2025, beschikbaar via: https://www.coe.int/en/web/portal/-/we-must-close-the-gap-between-law-and-practice-in-countering-sexual-violence-against-children-says-secretary-general-at-lanzarote-convention-event-in-malta?p1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D8.

47 Raad van Europa, *Strategie voor de rechten van het kind (2022–2027): Children's Rights in Action – from continuous implementation to joint innovation*, Straatsburg, 2022.

***Hate Speech* en democratische weerbaarheid binnen de Raad van Europa**

Op 18 juni 2025 gaf Alain Berset de openingsspeech van de jaarlijkse *No Hate Speech Week* in Straatsburg. Deze week viel samen met de Internationale Dag voor de Bestrijding van *Hate Speech* en bracht ruim honderd vertegenwoordigers samen uit overheden, maatschappelijke organisaties, internationale instellingen en de mediasector. De week staat in het teken van het versterken van juridische en niet-juridische maatregelen tegen haatspraak, met een nadruk op samenwerking tussen meerdere partijen.⁴⁸ In zijn toespraak stelde Berset dat haatspraak geen op zichzelf staand fenomeen is, maar een symptoom van een bredere aantasting van vertrouwen en de fundamenteën van de democratische rechtsorde. Hij wees op de urgente uitdaging van geautomatiseerde en grootschalige verspreiding van haat in het digitale domein. Berset pleitte daarom voor meer platformverantwoordelijkheid, waaronder transparantie over het labelen van AI-gegenereerde uitingen, en effectieve sancties bij het verspreiden van schadelijke inhoud. Cruciaal daarbij is dat regelgeving duidelijk, proportioneel en in lijn met het EVRM moet zijn.⁴⁹ Deze oproep van de Raad van Europa onderstreept voor Nederland het belang van een breder juridisch instrumentarium tegen haatspraak, naast het bestaande strafrecht. Daarnaast vraagt de toename van digitale haat en desinformatie om versterkte transparantie en regulering van online platforms. De Nederlandse implementatie van de Digital Services Act en de bescherming van kwetsbare groepen staan hierbij centraal.

Verder vond op 19 en 20 juni 2025 in Straatsburg de conferentie 'Preventing and Combating Hate Crime' plaats, georganiseerd door het Stuurcomité voor Antidiscriminatie, Diversiteit en Inclusie (CDADI) van de Raad van Europa. De bijeenkomst bracht beleidsmakers, juristen, politie, ngo's en andere professionals samen, en vond plaats in het kader van de *No Hate Speech Week*.⁵⁰ Centrale thema's waren de strafbaarstelling van ernstige vormen van haatspraak, de samenwerking tussen politie en openbaar ministerie, ondersteuning van slachtoffers, en de versterking van het strafrechtstelsel. Daarnaast stond de implementatie centraal van de nieuwe Aanbeveling van het Comité van Ministers CM/Rec(2024), waarin de lidstaten concrete richtsnoeren krijgen voor de aanpak van haatmisdrijven, waaronder ook strafbare haatspraak.⁵¹ De Raad van Europa benadrukte dat haatmisdrijven vaak voortkomen uit een escalerend klimaat van haatspraak. De verspreiding en normalisering van haatdragende taal draagt bij aan een maatschappelijk klimaat waarin discriminatie, intimidatie en geweld worden gelegitimeerd. Een doeltreffende aanpak vereist dan ook meer dan strafrechtelijk handhaven en omvat ook preventie, monitoring, educatie en maatschappelijke weerbaarheid.⁵² Voor Nederland onderstrepen deze ontwikkelingen het belang van een integrale benadering van haatmisdrijven. De aanbeveling en conferentie wijzen

48 Council of Europe, "Hate speech is a challenge to democracy itself" – Council of Europe Secretary General opens No Hate Speech Week in Strasbourg, 18 juni 2025, beschikbaar via: https://www.coe.int/en/web/portals/-/hate-speech-is-a-challenge-to-democracy-itself-council-of-europe-secretary-general-opens-no-hate-speech-week-in-strasbourg?p1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D13.

49 Lanzaaroteverdrag, Trb. 2008, 133.

50 Council of Europe, 'Preventing and combatting hate crime, including criminalised hate speech, in focus of a conference in Strasbourg', 19 juni 2025, beschikbaar via: https://www.coe.int/en/web/portals/-/preventing-and-combatting-hate-crime-including-criminalised-hate-speech-in-focus-of-a-conference-in-strasbourg?p1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D12.

51 Council of Europe 2025 (*supra* noot 50).

52 Council of Europe 2025 (*supra* noot 46).

op de noodzaak van versterkte samenwerking binnen de strafrechtketen, betere slachtofferbescherming en aandacht voor online haat en desinformatie. In het licht van toenemende polarisatie en spanningen binnen de Nederlandse samenleving, sluit deze Europese inzet aan bij bredere verplichtingen rond mensenrechten, gelijkheid en democratische rechtsstatelijkheid.

De PACE benadrukte op de Internationale Dag voor de Bestrijding van Haatspraak het belang van investeringen in mensenrechteneducatie, bewustwording en inclusieve participatie, met specifieke aandacht voor jongeren en gemarginaliseerde groepen. Volgens de algemene rapporteur Francesco Verducci is het maatschappelijk middenveld hierbij een essentiële partner. Hij riep parlementariërs en beleidsmakers op om structureel samen te werken met gemeenschappen die onevenredig vaak doelwit zijn van haatspraak, zodat hun ervaringen en perspectieven daadwerkelijk invloed hebben op beleid en instituties.⁵³ Verducci's oproep onderstreept dat effectieve bestrijding van haatspraak niet uitsluitend juridisch of repressief van aard kan zijn, maar ook vraagt om democratische participatie, maatschappelijke weerbaarheid en een inclusieve beleidspraktijk. Met het oog op recente polarisatie en de toename van online haat, ligt hier voor Nederland een verantwoordelijkheid om de stemmen van gemarginaliseerde groepen niet slechts te beschermen, maar actief te integreren in het publieke en politieke debat.

53 Parliamentary Assembly, 'Combating hate speech to safeguard democratic principles', 17 juni 2025, beschikbaar via: <https://pace.coe.int/en/news/9928/combating-hate-speech-to-safeguard-democratic-principles>.

TUSSEN NEW YORK EN GENÈVE: VN-KRONIEK

Juni tot september 2025

Margarita Avramtcheva, Bram Burger, Janneke Bossenbroek & Oscar Feen *

Samenvatting | Deze kroniek beschrijft de gebeurtenissen in de diverse mensenrechtenorganen van de Verenigde Naties (VN) en belangrijke gerelateerde onderwerpen van juni tot september 2025. In deze kroniek is er in het bijzonder aandacht voor de situatie in Gaza,¹ de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN), en de liquiditeitscrisis van de VN. Vanwege de mensenrechtencrisis en de speciale aandacht van de mensenrechtencomités voor Gaza, komt Gaza als eerste aan bod in de kroniek. Daarna komen de politieke organen – de Veiligheidsraad en de Mensenrechtenraad – en vervolgens de gespecialiseerde Comités die toezien op de naleving van de verschillende VN-mensenrechtenverdragen aan bod.

DOI | 10.54195/NTM.24990

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

1 Gaza/Israël

1.1 Veiligheidsraad

In juni werd in de VN-Veiligheidsraad een ontwerpresolutie besproken waarin werd opgeroepen tot de uitvoering van het staakt-het-vuren-akkoord uit resolutie 2735. Deze omvat een onmiddellijk, onvoorwaardelijk en permanent staakt-het-vuren in Gaza, de vrijlating van alle gijzelaars die door Hamas en andere groeperingen worden vastgehouden, en de onmiddellijke en onvoorwaardelijke opheffing van alle beperkingen op de toegang tot humanitaire hulp in Gaza.² De resolutie werd ingediend door de gekozen leden van de Raad (Algerije, Denemarken, Griekenland, Guyana, Pakistan, Panama, de Republiek Korea, Sierra Leone, Slovenië en Somalië), maar werd niet aangenomen omdat de Verenigde Staten hun veto uitspraken.³ De Amerikaanse delegatie noemde de resolutie onaanvaardbaar en verklaarde dat zij 'geen enkele maatregel zou steunen die Hamas niet veroordeelt en Hamas niet oproept om te ontwapenen en Gaza te

- M.S. Avramtcheva rondde een LL.M. Public International Law af aan de Universiteit van Oslo en schrijft deze bijdrage op persoonlijke titel. B. Burger rondde een LL.M. Public International Law af aan de Universiteit Leiden en een LL.M. in International Human Rights & Environmental Law aan de University of New South Wales en schrijft deze bijdrage op persoonlijke titel. J.A. Bossenbroek rondde een LL.M. Public International Law af en een LL.M. Strafrecht aan de Universiteit Utrecht en schrijft deze bijdrage op persoonlijke titel. O.S. Feen is doctorandus in internationaal ruimterecht aan de Katholieke Universiteit van Leuven en rondde een LL.M. Public International Law af aan de Universiteit Leiden en schrijft deze bijdrage op persoonlijke titel.

1 'Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide' *UN Human Rights Council* 16 September 2025, A/HRC/60/CRP, par 3.

2 'US vetoes Security Council resolution demanding permanent ceasefire in Gaza', *news.un.org* 4 juni 2025, beschikbaar via <https://news.un.org/en/story/2025/09/1165881>.

3 News UN 2025 (*supra* noot 2).

verlaten', onder meer omdat Hamas meerdere voorstellen voor een staakt-het-vuren heeft afgewezen en de Veiligheidsraad de onverzettelijkheid van Hamas niet mag belonen.⁴

1.2 De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties – Erkenning van de Palestijnse staat

Een aantal landen, waaronder Canada, Australië, het Verenigd Koninkrijk,⁵ Portugal, Frankrijk, Monaco, Luxemburg, Malta, Andorra en San Marino,⁶ hebben officieel de Palestijnse staat erkend tijdens het vervolg op de *High-Level Conference for the Peaceful Settlement of the Question of Palestine and the Implementation of the Two-State Solution*.⁷ Dit kwam deels als gevolg van het rapport⁸ van de Onafhankelijke Internationale Onderzoekscommissie van de VN voor de bezette Palestijnse gebieden dat werd gepubliceerd op 16 september 2025 en dat hieronder wordt besproken.

Enkele landen zijn nog terughoudend in het erkennen van de Palestijnse staat, waaronder Nederland, dat aangeeft dat een duurzame oplossing nodig is voor het conflict en van de Palestijnse Autoriteit 'de nodige hervormingen' verwacht.⁹ België gaf tijdens de Conferentie aan de Palestijnse staat enkel te erkennen op voorwaarde dat de gijzelaars worden vrijgelaten en dat Hamas verwijderd is uit het bestuur van Palestina.¹⁰ Andere landen, zoals Italië en Duitsland, spraken zich enkel uit over hun steun voor een twee-staten oplossing, zonder zich uit te laten over een officiële erkenning.¹¹ Desondanks onderstreepte António Costa, President van de Europese Raad en Commissie, dat de meerderheid van de EU-lidstaten de Palestijnse

4 'US vetoes Security Council resolution demanding permanent ceasefire in Gaza', *news.un.org* 4 juni 2025, beschikbaar via <https://news.un.org/en/story/2025/09/1165881>; 'Security Council in Review June 2025', SCPCRB/SCAD, juni 2025.

5 F. Clayton, 'U.K., Canada and Australia formally recognize a Palestinian state, breaking with the U.S.', *NBC News*, 21 september 2025, beschikbaar via <https://www.nbcnews.com/world/middle-east/uk-canada-australia-formally-recognize-palestine-state-rcna232588>.

6 United Nations, 'France leads Wave of New Recognitions of Palestine at UN Summit – Member States Rally to Salvage Two-State Solution', 22 september 2025, beschikbaar via <https://www.un.org/unispal/document/ga-meeting-coverage-22sep25/>.

7 De Conferentie vond plaats tussen 28 en 30 juli 2025, maar de Algemene Vergadering besloot om de Conferentie op 22 september 2025 te vervolgen tijdens de 80^e sessie van de Algemene Vergadering. Zie: 'High-level International Conference for the Peaceful Settlement of the Question of Palestine and the Implementation of the Two-State Solution', *un.org*, 28 juli 2025, beschikbaar via <https://www.un.org/unispal/high-level-conference-two-state-solution-july2025/>.

8 'Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide – Conference room paper of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel', *UN Human Rights Council* 16 september 2025, A/HRC/60/CRP.3.

9 Rijksoverheid, 'Nederlands Beleid over Israël en Palestijnse Gebieden', beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/israel-en-de-palestijnse-gebieden/nederlands-beleid-israel-en-palestijnse-gebieden>.

10 'High-level International Conference for the Peaceful Settlement of the Question of Palestine and the Implementation of the Two-State Solution', *un.org*, 28 juli 2025, beschikbaar via <https://www.un.org/unispal/high-level-conference-two-state-solution-july2025/>.

11 'High-level International Conference for the Peaceful Settlement of the Question of Palestine and the Implementation of the Two-State Solution', *un.org*, 28 juli 2025, beschikbaar via <https://www.un.org/unispal/high-level-conference-two-state-solution-july2025/>.

staat inmiddels erkent.¹² Daarnaast wordt de Palestijnse staat nu door veertien van de vijftien (huidige) leden van de Veiligheidsraad erkend, met de Verenigde Staten als enige uitzondering.

1.3 Mensenrechtenraad

Israël pleegt genocide op Palestijnen in de Gazastrook en blijft dit ook doen, zo meldde de onafhankelijke internationale Onderzoekscommissie (Commissie) van de VN voor de bezette Palestijnse gebieden op 16 september in een rapport.¹³ De Commissie heeft de gebeurtenissen op en sinds 7 oktober 2023 onderzocht en is tot de conclusie gekomen dat de Israëlische autoriteiten en Israëlische veiligheidstroepen vier van de vijf genocidale daden hebben gepleegd die zijn gedefinieerd in het Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide uit 1948, namelijk; het doden, het toebrengen van ernstig lichamelijk of geestelijk letsel, het opzettelijk veroorzaken van levensomstandigheden die gericht zijn op de gehele of gedeeltelijke vernietiging van de Palestijnen, en het opleggen van maatregelen die bedoeld zijn om geboorten te voorkomen.¹⁴ Expliciete verklaringen van Israëlische civiele en militaire autoriteiten en het gedragspatroon van de Israëlische veiligheidstroepen wijzen erop dat de genocidale daden werden gepleegd met de intentie om de Palestijnen in de Gazastrook als groep geheel of gedeeltelijk te vernietigen.¹⁵ Bij het vaststellen van de genocidale intentie hanteerde de Commissie de norm van 'enige redelijke gevolgtrekking' zoals vastgesteld door het Internationaal Gerechtshof in de zaak *Bosnië t. Servië* uit 1993 met betrekking tot het schenden van het Genocideverdrag.¹⁶ Al op 26 januari 2025 nam het Internationaal Gerechtshof een bindend tussenvonnis aan over voorlopige maatregelen, waarin Israël werd opgedragen om alles te ondernemen ter voorkoming van daden die volgens het Genocideverdrag als genocide kunnen worden beschouwd.¹⁷ In haar rapport refereert de Commissie naar dit vonnis.¹⁸ De Commissie analyseerde verklaringen van de Israëlische autoriteiten en concludeerde dat deze verklaringen direct bewijs vormen van

12 Ook Ierland, Spanje, Slovenië erkenden de Palestijnse staat in 2024, zie: UN, 'High-level International Conference for the Peaceful Settlement of the Question of Palestine and the Implementation of the Two-State Solution', beschikbaar via <https://www.un.org/unispal/high-level-conference-two-state-solution-july2025/>, 28 juli 2025.

13 'Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide – Conference room paper of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel', *UN Human Rights Council* 16 september 2025, A/HRC/60/CRP.3.

14 'Israel has committed genocide in the Gaza Strip, UN Commission finds' *OHCHR* 16 september 2025, beschikbaar via www.ohchr.org/en/press-releases/2025/09/israel-has-committed-genocide-gaza-strip-un-commission-finds?sub-site=HRC.

15 OHCHR 2025 (*supra* noot 14).

16 De Commissie analyseerde ook het gedragspatroon van de Israëlische autoriteiten en de Israëlische veiligheidstroepen in Gaza, waaronder het veroorzaken van hongersnood en onmenselijke levensomstandigheden voor Palestijnen in Gaza, en concludeerde dat genocidale intentie de enige redelijke gevolgtrekking was die kon worden afgeleid uit de aard van hun operaties. Bron: 'Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide' *UN Human Rights Council*, 16 September 2025, A/HRC/60/CRP.3, beschikbaar via www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session60/advance-version/a-hrc-60-crp-3.pdf.

17 *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, International Court of Justice, Provisional Measures, Order of 26 January 2024, I.C.J. Reports 2024, p. 3.

18 OHCHR 2025 (*supra* noot 14).

een genocidale intentie.¹⁹ De Commissie heeft tevens geconcludeerd dat Israëlische president Isaac Herzog, premier Benjamin Netanyahu en de toenmalige minister van Defensie Yoav Gallant, hebben aangezet tot het plegen van genocide en dat de Israëlische autoriteiten geen maatregelen tegen hen hebben genomen ter bestraffing.²⁰ Voor Netanyahu en Gallant heeft het Internationaal Strafhof in november 2024 arrestatiebevelen uitgevaardigd voor het plegen van misdaden tegen de mensheid en het schenden van het humanitair oorlogsrecht.²¹ In reactie hierop legde de Verenigde Staten in februari en augustus 2025 zware sancties op aan functionarissen van het Hof.²² In september overwoog de Verenigde Staten nieuwe verregaande sancties tegen het gehele Hof.²³

1.4 Kinderrechtencomité

Voor aanvang van de tachtigste editie van de AVVN uitte het Kinderrechtencomité (Comité) diepe bezorgdheid over de catastrofale gevolgen voor kinderen van de aanhoudende vijandelijkheden in Gaza. Hierop herhaalde het Comité met klem de oproep tot daadkrachtig optreden van de internationale gemeenschap, en in het bijzonder Israël als *de facto* bezettingsmacht.²⁴ Specifiek ging het Comité in op de hongersnood in Gaza, waarbij de ondervoeding onder kinderen in een 'catastrofaal tempo' toeneemt.²⁵ Het Comité sloot zich aan bij de waarschuwing van verschillende VN-agentschappen dat zonder onmiddellijke en onbelemmerde humanitaire hulp, de opzettelijk veroorzaakte hongersnood zich zal verspreiden en meer kinderen zullen sterven.²⁶

'... Essentiële voorzieningen zijn ingestort: veilig drinkwater, sanitaire voorzieningen en adequate gezondheidszorg zijn niet aanwezig. De civiele infrastructuur is vrijwel volledig verwoest, waardoor kinderen verstoken blijven van de minimale voorwaarden die nodig zijn om te overleven en zich te ontwikkelen',²⁷

19 OHCHR 2025 (*supra* noot 14).

20 OHCHR 2025 (*supra* noot 14).

21 'Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I rejects the State of Israel's challenges to jurisdiction and issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant' *International Criminal Court* 21 november 2024, beschikbaar via www.icc-cpi.int/news/situation-state-palestine-icc-pre-trial-chamber-i-rejects-state-israels-challenges.

22 'Imposing Sanctions on the International Criminal Court' *The White House* 6 februari 2025, beschikbaar via www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/imposing-sanctions-on-the-international-criminal-court/; 'Imposing Further Sanctions in Response to the ICC's Ongoing Threat to Americans and Israelis' *U.S. Department of State* 20 augustus 2025, beschikbaar via <https://www.state.gov/releases/2025/08/imposing-further-sanctions-in-response-to-the-iccs-ongoing-threat-to-americans-and-israelis>;

23 A. Deutsch, H. Pamuk and S. van den Berg, 'Exclusive: US could hit entire International Criminal Court with sanctions soon', *Reuters*, 23 september 2025, beschikbaar via www.reuters.com/world/europe/us-could-hit-entire-international-criminal-court-with-sanctions-soon-2025-09-22/.

24 'Gaza: UN child rights committee condemns using starvation of children as weapon of war', *OHCHR* 9 september 2025; 'Initial report submitted by the State of Palestine under article 35 of the Convention, due in 2016', CRPD/C/PSE/1, 1 november 2019.

25 'Gaza: UN child rights committee condemns using starvation of children as weapon of war', *OHCHR* 9 september 2025.

26 OHCHR 2025 (*supra* noot 25).

27 OHCHR 2025 (*supra* noot 25).

aldus het Comité. Naast de bovengenoemde zorgen benoemde het Comité het feit dat kinderen ook slachtoffer zijn van het militaire geweld, waaronder de bombardementen op Gaza-stad. Als onderbouwing van het militaire geweld refereerde het Comité naar rapporten over moord, verminking en wijdverbreid geweld tegen kinderen. Ook benoemde het Comité het extreme en langdurige psychologische trauma dat kinderen hebben opgelopen door het verliezen van familieleden.²⁸ Het Comité gaf aan dat de acties van Israël regelrechte schendingen vormen die de kern raken van de rechten in het Kinderrechtenverdrag.²⁹

1.5 Comité inzake de rechten van personen met een handicap

Ook het Comité inzake de rechten van personen met een handicap besteedde aandacht aan Gaza in het landenrapport over Palestina, waarin het specifiek focuste op artikel 11, wat ziet op risicovolle situaties, oorlog/conflict of humanitaire noodgevallen.³⁰ Het Comité nam met grote bezorgdheid kennis van het grote aantal dodelijke slachtoffers en het verhoogde risico op geweld waarmee Palestijnen met een handicap in zowel Gaza als de Westelijke Jordaanoever, met inbegrip van Oost-Jeruzalem, worden geconfronteerd. In Gaza leidde het beperkte aanbod van en de beperkte toegang tot gespecialiseerde en levensreddende diensten, medische apparatuur en hulpmiddelen tot de dood van kinderen en ouderen met een handicap. Als onderbouwing verwees het Comité naar rapporten over sterfgevallen als gevolg van hongersnood, ondervoeding en gebrekkige toegang tot water.³¹ Verder stipte het Comité het gender gerelateerd geweld in kampen en de willekeurige aanvallen vanuit Israël aan. Op de Westelijke Jordaanoever, met inbegrip van Oost-Jeruzalem, worden mensen met een handicap ook rechtstreeks blootgesteld aan geweld door kolonisten en misbruik door Israëlische veiligheidstroepen.³²

Daarnaast constateerde het Comité dat vroegtijdige waarschuwingssystemen en evacuaties consequent tekortschieten in het beschermen van mensen met een handicap. Het Comité ontving informatie dat waarschuwingen en evacuatiebevelen, waaronder borden met explosieven en sms-berichten, vaak ontoegankelijk waren voor mensen met een gehoor- of visuele beperking, waardoor zij niet konden evacueren.³³ Ook waren vluchtmethoden niet geschikt voor mensen met een handicap.³⁴ Ten slotte benadrukte het Comité de onevenredige gevolgen en ontberingen die voortvloeiden uit de blokkade van humanitaire hulp. Mensen met een handicap werden geconfronteerd door ernstige verstoringen in de hulpverlening, waardoor velen zonder voedsel, schoon water of sanitaire voorzieningen zaten en voor hun overleving afhankelijk waren van anderen.³⁵ Het Comité dringt er bij Israël op aan om in overeenstemming met internationaal recht en mensenrechten te handelen door het geweld te stoppen en de humanitaire blokkade

28 OHCHR 2025 (*supra* noot 25).

29 OHCHR 2025 (*supra* noot 25).

30 'UN disability rights committee publishes findings on DPRK, Finland, Kiribati, Maldives, and State of Palestine', OHCHR 3 september 2025.

31 OHCHR 2025 (*supra* noot 30).

32 OHCHR 2025 (*supra* noot 30).

33 OHCHR 2025 (*supra* noot 30).

34 OHCHR 2025 (*supra* noot 30).

35 OHCHR 2025 (*supra* noot 30).

op te heffen. Ook verzoekt het Comité om adequate waarschuwingssystemen en evacuatiemethoden te implementeren.³⁶

2 UN80 Initiatief

Op 24 oktober 1945 trad het VN-Handvest – en daarmee de Verenigde Naties – in werking. De organisatie werd opgericht om internationale vrede en veiligheid te waarborgen, maar na tachtig jaar staan precies deze kernprincipes onder druk door een groeiend aantal internationale conflicten, mensenrechtenschendingen en het verslappen van effectief multilateralisme. Om de organisatie effectiever te maken, lanceerde VN-Secretaris-General António Guterres in maart 2025 het ‘UN80 Initiatief’, een ‘ambitieuze, systeem-wijde hervormingsinspanning’.³⁷ Hiermee moet worden aangekaart hoe de VN flexibeler, meer geïntegreerd en beter uitgerust kan worden om te reageren op de complexe hedendaagse wereldproblematiek – zeker in tijden van de liquiditeitscrisis,³⁸ zoals ook kort werd besproken in de vorige VN-kroniek.³⁹ Het uiteindelijke doel is een efficiënte, kosteneffectieve, verantwoordelijke VN die beter kan inspelen op de behoeften van lidstaten, VN-medewerkers, en ook betere resultaten boekt voor onder andere de *Sustainable Development Goals*.⁴⁰

Het stroomlijnen en beter in kaart brengen van de activiteiten van de organisatie na tachtig jaar is zeker nodig, maar geen simpele taak; meer dan 140 VN-entiteiten voeren nog immers meer dan 40.000 actieve resoluties, besluiten en uitspraken uit van de Algemene Vergadering, veiligheidsraad, ECOSOC en de mensenrechtenraad sinds 1946.⁴¹ De organisatie telt inmiddels meer dan 4.000 kantoren op 1.100 locaties in meer dan 190 landen, waarmee bijna een half miljard levens direct worden beïnvloed.⁴²

Het UN80 Initiatief bestaat uit enkele praktische en doorlopende innovaties om transparantie en allocatie van middelen beter te overzien. Om dit te bewerkstelligen is de UN80 Task Force opgericht, die opereert via drie ‘kern werkstromen’ die significant heroriënteren hoe de VN werkt:

- 1 ‘*Efficiencies and improvements*’. Via deze werkstroom kijkt de Task Force naar de efficiëntie van het management en de operaties van het VN Secretariaat en het systeem als geheel;
- 2 ‘*Mandates Implementation*’. Een systematische analyse van alle mandaten en resoluties moet output stroomlijnen, duplicatie verminderen en impact verbeteren;

36 OHCHR 2025 (*supra* noot 30).

37 United Nations, Secretary-General, ‘Secretary-General’s press encounter on the UN80 Initiative’, 12 maart 2025, beschikbaar via <https://www.un.org/sg/en/content/sg/press-encounter/2025-03-12/secretary-generals-press-encounter-the-un80-initiative>.

38 United Nations, ‘UN80 Initiative – What is the UN80 initiative?’ 15 July 2025, beschikbaar via <https://www.un.org/un80-initiative/en/news/what-un80-initiative>.

39 Zie M. Avramtcheva, B. Burger & J. Bossenbroek, ‘Tussen New York en Genève: VN-Kroniek – Maart tot mei 2025, *NTM/NJCM-Bull.* 2011, p. 364-372.

40 United Nations 2025 (*supra* noot 38).

41 United Nations, ‘Briefing to Member States on UN80’, 24 Juni 2025, beschikbaar via https://www.un.org/two-zero/sites/default/files/2025-06/un80_ms-brief_20250624.pdf.

42 United Nations 2025 (*supra* noot 41).

- 3 'Changing Structures and Realigning Programmes'. Het zoeken naar en overwegen van structurele veranderingen in de architectuur van de programma's binnen alle entiteiten moet zorgen voor coherentie en een optimaal gebruik van middelen.⁴³

Volgens het voortgangsrapport van de Secretaris-General op 18 september⁴⁴ zijn er al grote stappen gezet om deze veranderingen te bewerkstelligen. Zo heeft de *Task Force* onder werkstroom drie, in samenwerking en na systeem-wijde consultaties met verschillende VN-entiteiten, zeven thematische clusters ontwikkeld om de hervormingen betere focus te geven, waaronder (1) vrede en veiligheid; (2) ontwikkeling van het Secretariaat; (3) ontwikkeling van het VN-systeem; (4) humanitaire operaties; (5) mensenrechten; (6) training en onderzoek; (7) gespecialiseerde agentschappen. Volgens het voortgangsrapport lanceert het UN80 Initiatief verder een *New Humanitarian Compact* om de bureaucratie te verminderen en miljarden dollars te integreren in wereldwijde toeleveringsketens. Ook richt de *Task Force* een systeem brede Human Rights Group op om mensenrechten in alle VN-activiteiten centraal te coördineren en stelt het de oprichting voor van een *Data Commons* en een *Technology Accelerator Platform* om de modernisering van het VN-structuur te stimuleren. Op deze manier tracht de UN80 *Task Force* het mandaatlandschap te stroomlijnen, de VN-structuren te optimaliseren, de beschikbare middelen te verspreiden over de juiste prioriteiten, en de impact van de organisatie te vergroten.⁴⁵

3 Algemene Vergadering van de Verenigde Naties

VN Secretaris-Generaal Guterres stelde bij de opening van de AVVN dat 'soevereine naties worden binnengevallen, hongersnood wordt gebruikt als wapen en de waarheid monddood wordt gemaakt'.⁴⁶ Na tachtig jaar is de organisatie volgens hem belangrijker dan ooit, maar komen de fundamentele principes van de organisatie onder druk te staan door de toenemende conflicten, geopolitieke spanningen en wereldwijde crises.⁴⁷ In dit verband benadrukte hij dat de VN een cruciaal platform blijft voor samenwerking, dialoog, vredesmissies en het in stand houden van het internationaal recht.⁴⁸

De meeste landen namen de oproep over van de Secretaris-Generaal voor het versterken van multilaterale samenwerking voor gedeelde uitdagingen zoals vrede en mensenrechten, en veel spraken ook hun zorgen uit voor de klimaatcrisis.⁴⁹ Veel landen riepen daarnaast op tot

43 United Nations 2025 (*supra* noot 38).

44 Report of the Secretary-General, 'UN80 Initiative – Shifting Paradigms: United to Deliver – Workstream 3: Changing Structures and Realigning Programmes', 18 September 2025, beschikbaar via https://www.un.org/un80-initiative/sites/default/files/2025-09/UN80_WS3-1_250921_1238.pdf.

45 United Nations 2025 (*supra* noot 41).

46 Antonio Guterres, 'The Secretary-General – Address to the General Assembly', New York, 23 september 2025, beschikbaar via https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/80/unsg_fl.pdf, p. 3.

47 Guterres 2025 (*supra* noot 46), p. 3.

48 Guterres 2025 (*supra* noot 46), p. 4.

49 Zie het overzicht van de uitspraken tijdens de Algemene Vergadering: United Nations, 'Full coverage of the General Debate, as it happened', *UN News*, 23-29 september 2025, beschikbaar via <https://news.un.org/en/story/2025/09/1165917>.

een staakt-het-vuren in Oekraïne, Gaza en Soedan,⁵⁰ en een aantal voor de officiële erkenning van de Palestijnse staat. Een sterk contrast in dit opzicht was de toespraak van de Amerikaanse President Donald Trump, die de nadruk legde op nationale belangen en kritiek uitte op multilaterale instellingen zoals de EU en de VN: de VN zou slechts 'lege woorden' produceren die niet tot oplossingen leiden.⁵¹ Deze laatste woorden werden ook herhaald door de Oekraïense President Volodymyr Zelenskyy, die vroeg wat landen zoals Soedan, Somalië of Palestina en hun inwoners die in oorlog leven daadwerkelijk kunnen verwachten van de VN: 'voor decennia slechts uitspraken en uitspraken'.⁵²

4 Liquiditeitscrisis in de Verenigde Naties:

Als vervolg op de steeds verder ontwikkelende liquiditeitscrisis bij de VN, zoals besproken in de vorige kroniek, moet de VN steeds meer werk stopzetten. De Mensenrechtenraad (Raad) heeft zijn bezorgdheid geuit over de aankondiging in juni van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN (OHCHR), die fungeert als secretariaat voor de mensenrechtenverdragsorganen en de Mensenrechtenraad. De OHCHR heeft gemeld dat verschillende bezuinigingsmaatregelen worden aangekondigd en heeft verklaard dat bepaalde aan de Raad en mensenrechtenverdragsorganen opgedragen activiteiten niet kunnen worden uitgevoerd vanwege de verslechterende liquiditeitscrisis.⁵³ Voor de Raad houdt dit onder meer in dat het aantal zittingen en de reikwijdte van het werk van werkgroepen, deskundigenmechanismen, onderzoeksmechanismen en speciale procedures worden beperkt.⁵⁴ De onderzoekscommissie naar ernstige misstanden in Oost-Congo kan helemaal niet doorgaan en onderzoeken naar schendingen van mensenrechten (onder meer in Soedan, Palestina en Oekraïne) functioneren allemaal voor ongeveer 30-60 procent, veroorzaakt door de liquiditeitscrisis en de bezuinigingen.⁵⁵

Wat de mensenrechtenverdragsorganen betreft, heeft het OHCHR verklaard dat de meeste organen hun zittingen met ongeveer een derde zullen moeten inkorten, van drie zittingen naar

50 Vibhu Mishra, 'Hot debates about hot topics', a strength not a weakness, says UNGA80 president', *UN News*, 1 oktober 2025, beschikbaar via <https://news.un.org/en/story/2025/10/1166014>.

51 United Nations, 'US President criticizes UN, NATO and climate 'hoax'', *UN News*, 23 september 2025, beschikbaar via https://news.un.org/en/story/2025/09/1165924?_gl=1*uvntir*_ga*MTg4NzA1NDk4Ny4xNm5MjY4ODk4*_ga_TK9BQL5X7Z*czE3NTg3MTU3ODckbzI4JGcxJHoxNzU4NzE1ODA2JGo0MSRsMCRoMA.

52 United Nations, General Debate, Ukraine, His Excellency Volodymyr Zelenskyy, 24 september 2025, beschikbaar via <https://gadebate.un.org/en/80/ukraine>.

53 HRW, 'UN Funding Crisis Threatens Work of Human Rights Council', 8 juni 2025, beschikbaar via <https://www.hrw.org/news/2025/07/08/un-funding-crisis-threatens-work-of-human-rights-council>; United Nations High Commissioner for Human Rights, 'Letter from the High Commissioner for Human Rights and its annexes, concerning the activities mandated by the Human Rights Council that the Office of the High Commissioner cannot deliver in 2025 and 2026, due to the liquidity', 16 juni 2025.

54 HRW 2025 (*supra* noot 53).

55 HRW 2025 (*supra* noot 53).

twee.⁵⁶ De Commissie is hierdoor direct getroffen: de 83e zitting, die gepland stond voor 14 tot 31 juli, is geannuleerd en verplaatst naar de zitting in november.⁵⁷

5 Veiligheidsraad

De Veiligheidsraad werd in juni, juli en augustus voorgezeten door respectievelijk Guyana, Pakistan en Panama.⁵⁸ Kort samengevat: in juni koos de AVVN Bahrein, Colombia, de Democratische Republiek Congo, Letland en Liberia als niet-permanente leden van de Veiligheidsraad, en in juli besloot de Veiligheidsraad dat de verkiezing om de komende vacature bij het Internationaal Gerechtshof te vervullen, niet op 12 november zal plaatsvinden.⁵⁹

Als we de algemene trends van de afgelopen drie maanden bekijken, zien we dat de Veiligheidsraad nog steeds te maken heeft met toenemende instabiliteit en conflicten over de hele wereld.⁶⁰ Deze keer lag de nadruk vooral op de crisis in Palestina, Oekraïne-Rusland, de Republiek Congo (inclusief het conflict met Rwanda), Soedan, de Centraal-Afrikaanse Republiek en Syrië.⁶¹ Wat Oekraïne betreft, kwam de Veiligheidsraad in augustus meerdere keren bijeen, waaronder in een spoedvergadering. De afgevaardigden riepen op tot een onmiddellijk staakt-het-vuren en tot naleving van het internationaal humanitair recht door de partijen.⁶² Er waren berichten over opzettelijke terreurdaden en een toename van het aantal burgerslachtoffers door acties van het Russische regime, verder zet het regime zijn luchtaanvallen voort, onder meer op Kiev, waar het gevangenen bombardeert, en naar verluidt soldaten executeert.⁶³ Deze crisis is typerend voor de problemen van het vetorecht in de Veiligheidsraad. Zo merkte de Pakistaanse president op dat er dit jaar weliswaar meerdere onderhandelingsrondes hebben plaatsgevonden, maar dat de besprekingen over een staakt-het-vuren nog niet hebben geleid tot een betekenisvol proces.⁶⁴ Verder, zoals Frankrijk opmerkte, heeft Rusland het grondgebied van Oekraïne meer dan 3.400 keer aangevallen, met als gevolg dat alleen al tussen de nacht

56 Geneva Centre for Human Rights Advancement and Global Dialogue, 'United Nations Human Rights Council Organisational Meeting Implications of the Liquidity and Budgetary Crisis', 25 augustus 2025, beschikbaar via <https://gchragd.org/wp-content/uploads/2025/08/Implications-of-the-UN-Liquidity-and-Budgetary-Crisis.pdf>.

57 'CAT – Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Cancelled due to UN liquidity crisis: Session (14 Jul 2025 – 31 Jul 2025)', OHCHR 31 juli 2025.

58 'Security Council in Review June 2025', SCPCRB/SCAD juni 2025; 'Security Council in Review July 2025', SCPCRB/SCAD juli 2025; 'Security Council in Review August 2025', SCPCRB/SCAD augustus 2025.

59 'Security Council in Review June 2025', SCPCRB/SCAD juni 2025; 'Security Council in Review July 2025', SCPCRB/SCAD juli 2025; 'Security Council in Review August 2025', SCPCRB/SCAD augustus 2025.

60 'Security Council in Review June 2025', SCPCRB/SCAD juni 2025; 'Security Council in Review July 2025', SCPCRB/SCAD juli 2025; 'Security Council in Review August 2025', SCPCRB/SCAD augustus 2025.

61 'Security Council in Review June 2025', SCPCRB/SCAD juni 2025; 'Security Council in Review July 2025', SCPCRB/SCAD juli 2025; 'Security Council in Review August 2025', SCPCRB/SCAD augustus 2025.

62 'As Russian Federation Continues Brutal Attacks against Ukraine, Senior Official, Briefing Security Council, Urges Dialogue, Immediate Ceasefire', Veiligheidsraad 1 augustus 2025; 'Security Council in Review August 2025', SCPCRB/SCAD augustus 2025.

63 'As Russian Federation Continues Brutal Attacks against Ukraine, Senior Official, Briefing Security Council, Urges Dialogue, Immediate Ceasefire', Veiligheidsraad 1 augustus 2025; 'Security Council in Review August 2025', SCPCRB/SCAD augustus 2025.

64 'As Russian Federation Continues Brutal Attacks against Ukraine, Senior Official, Briefing Security Council, Urges Dialogue, Immediate Ceasefire', Veiligheidsraad 1 augustus 2025.

van 31 juli en 1 augustus minstens tachtig burgers zijn omgekomen en meer dan driehonderd gewond zijn geraakt.⁶⁵

Ten slotte werd het mandaat van de Interim-macht van de VN in Libanon voor de laatste keer verlengd tot december 2026, door middel van resolutie 2790, en werd opdracht gegeven tot een ordelijke en veilige terugtrekking van VN troepen.⁶⁶ De resolutie riep Israël ook op om zijn troepen ten noorden van de Blauwe Lijn⁶⁷ en zijn posities op Libanees grondgebied terug te trekken, en om de controle van de Libanese regering over het hele Libanese grondgebied uit te breiden in overeenstemming met resoluties 1559 (2004), 1680 (2006) en 1701 (2006).⁶⁸

6 Het Comité tegen foltering (CAT) en het Subcomité voor de preventie van foltering (SPT)

Het CAT heeft op de internationale dag ter ondersteuning van slachtoffers van foltering, gezien de toenemende instabiliteit in de wereld, opnieuw gewezen op het belang van verantwoordelijk politieoptreden bij protesten te midden van ernstige schendingen van de mensenrechten.⁶⁹ Het CAT constateerde een tendens tot hardhandig en soms bruut politieoptreden bij protesten, waardoor burgers worden blootgesteld aan ernstige risico's op foltering en andere vormen van mishandeling, onder meer door onnodig en buitensporig gebruik van geweld bij de uitoefening van hun recht op vreedzame vergadering.⁷⁰ Daarom verwelkomden het CAT voorstellen om internationale normen te ontwikkelen voor het verbieden van het gebruik, de productie en de handel in wapens en uitrusting die geen ander doel hebben dan buitensporige pijn en leed te veroorzaken. De speciale rapporteur verklaarde dat wetshandhavingsmiddelen die door hun ontwerp of impact als inherent misbruikbaar worden beschouwd door het CAT of worden misbruikt door verschillende overheden, moeten worden voorkomen.⁷¹ Het CAT nam met name nota van verontrustende berichten over het gebruik van met rubber beklede stalen kogels, waterkanonnen, explosieve granaten, verdedigingsraketwerpers, pepperspray en andere onbekende chemische stoffen die zonder onderscheid op menigten werden afgevuurd. Verder merkte het comité op dat het gebruik van wapens zich uitbreidt.⁷²

Ten slotte heeft de SPT ter voorkoming van foltering het afgelopen kwartaal Kirgizië, Peru en Servië bezocht. In die drie landen hebben de deskundigen verschillende problemen geconstateerd.⁷³ De deskundigen richtten zich met name op de structurele problemen die deze staten beletten om personen die van hun vrijheid zijn beroofd, adequaat te beschermen tegen foltering

65 Veiligheidsraad 2025 (*supra* noot 64).

66 Resolutie 2790 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (28 augustus 2025), S/RES/2790.

67 Resolutie 2790 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (28 augustus 2025), S/RES/2790.

68 Under-Secretary-General for Peace Operations at the United Nations, 'UN's Under-Secretary-General for Peace Operations: Peacekeepers in Lebanon Are Holding a (Blue) Line for Peace', 22 augustus 2025.

69 'Protecting protests: UN anti-torture mechanisms call for responsible and accountable policing of assemblies – International Day in Support of Victims of Torture', CAT 26 juni 2025.

70 CAT 2025 (*supra* noot 69).

71 CAT 2025 (*supra* noot 69).

72 CAT 2025 (*supra* noot 69).

73 'Kyrgyzstan: Independent torture prevention watchdog should not be replaced, UN experts warn', 30 juni 2025; SPT, 'Peru: UN experts raise concern over juvenile detention in adult prisons', SPT 26 juni 2025; 'Serbia needs to strengthen effective torture prevention measures, UN torture prevention body says', SPT 24 juni 2025.

of mishandeling, waaronder juridische en institutionele tekortkomingen en praktische problemen. Met name voor Kirgizië en Servië drong de VN aan op strengere maatregelen ter voorkoming van foltering door meer middelen en steun te verlenen aan de onafhankelijke nationale toezicht-houdende instantie en waakhond, met name omdat Kirgizië was begonnen met het ontmantelen van de onafhankelijke waakhond. In Peru deden zich praktische problemen voor omdat 16- en 17-jarigen nu als volwassenen worden beschouwd in gevangenissen, en gevangenissen overvol waren met een groot aantal mensen.⁷⁴

7 Vrouwenrechtencomité

Het Vrouwenrechtencomité publiceerde landenrapporten over Afghanistan, Botswana, Chad, Fiji, Ierland, Mexico, San Marino, de Solomon eilanden, Thailand en Tuvalu.⁷⁵ Ten aanzien van Afghanistan uitte het Comité grote zorgen over de geïnstitutionaliseerde foltering en mishandeling van vrouwen, met name als ze beschuldigd zijn van overspel.⁷⁶ Daarnaast uitte het Comité bezorgdheid over de voortdurende uitsluiting van meisjes van formeel onderwijs. Het Comité geeft aan dat vermoedelijk 78 procent van jonge meisjes op dit moment geen onderwijs volgt of werk heeft. Dit heeft tot gevolg dat er een toename is in het aantal kindhuwelijken, arbeidsuitbuiting en armoede.⁷⁷ Het Comité eindigde met het verzoek aan de feitelijke autoriteiten van Afghanistan om het decreet van maart 2024 – waarin het wordt toegestaan om vrouwen te slaan of ter dood te veroordelen door steniging – in te trekken en alle lijfstraffen en onderwijsverboden op te heffen.⁷⁸

74 SPT 2025 (*supra* noot 73).

75 'UN CEDAW committee publishes findings on Afghanistan, Botswana, Chad, Fiji, Ireland, Mexico, San Marino, Solomon Islands, Thailand and Tuvalu', *OHCHR* 7 juli 2025.

76 *OHCHR* 2025 (*supra* noot 75).

77 'UN CEDAW committee publishes findings on Afghanistan, Botswana, Chad, Fiji, Ireland, Mexico, San Marino, Solomon Islands, Thailand and Tuvalu', *OHCHR* 7 juli 2025; 'Concluding observations on the fourth periodic report of Afghanistan', CEDAW/C/AFG/CO/4, 10 juli 2025.

78 *OHCHR* 2025 (*supra* noot 77).

KRONIEK EU EN MENSENRECHTEN

April – juni 2025

Malu Beijer, Aniel Pahladsingh & Guus de Vries *

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

DOI | 10.54195/NTM.24932

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

Inleiding

In deze kroniek besteden uw chroniquers als eerste kort aandacht aan de *State of the Union* van Ursula von der Leyen in het Europese Parlement van 10 september jongstleden om daarmee de politieke context voor enkele nieuwe Commissievoorstellen aangaande de bescherming van de rechtsstaat en de Europese democratie te schetsen. Vervolgens komen in het bijzonder de aanvullende rechtsstaat- en grondrechtenconditionaliteiten in de voorstellen voor het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK) aan bod. Lidstaten krijgen op basis daarvan toegang tot EU-fondsen onder de voorwaarde dat zij de beginselen van de rechtsstaat en de grondrechten uit het EU-Handvest eerbiedigen. Tot slot behandelen we een greep uit de rechtspraak van het Hof van Justitie over het EU-Handvest. Het Hof wees twee arresten over respectievelijk de ambtshalve toetsing van bewaringrechters aan de bepalingen van het EU-Handvest, en de aanwijzing van een derde land als veilig land van herkomst.

De State of the Union en het ‘gevecht’ met de Europese waarden

Het Europese politieke najaar trapt op 10 september jongstleden traditiegetrouw af met de speech van Ursula von der Leyen in het Europees Parlement over de ‘State of the Union’. Von der Leyen stond voor hete vuren afkomstig enerzijds van buiten de Unie: met onder meer de aanhoudende agressie van Rusland richting Oekraïne, de oorlog in Gaza en de nieuwe machts-politiek van Trump en zijn dreigingen met importtarieven. Anderzijds komt deze kritiek ook van binnenuit. Zowel vanuit de linkse als de rechtse flank in het Parlement wordt kritiek op het functioneren van Von der Leyen geuit. Afgelopen zomer werd (voor het eerst in tien jaar) een motie van wantrouwen tegen haar ingediend vanwege haar rol in de zogeheten Pfizergate

- Mr. dr. M.P. Beijer is senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en daarnaast research fellow bij de Radboud Universiteit. Mr. A. Pahladsingh is senior EU-jurist bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, rechter-plaatsvervanger bij de rechtbanken Rotterdam en Amsterdam. Mr. G.B.M. de Vries is beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en tevens buitenpromovendus aan de Radboud Universiteit. De auteurs schrijven deze kroniek op persoonlijke titel.

en het niet vrijgeven van haar smsjes daarover tijdens de corona-gate. In het debat daarover en ook tijdens de State of the Union beet ze fel van zich af en probeerde zij de kritiek op de tekortkomingen van de Unie in geopolitiek roerige tijden te pareren. Zij kondigde onder meer aan de EU-Israël Associatieovereenkomst gedeeltelijk op te willen zeggen en Russische bevroren tegoeden te willen gebruiken om daarmee leningen te kunnen verstrekken voor de wederopbouw van Oekraïne.¹ Verder worden een tweetal arresten van het Hof van Justitie behandeld waarbij de grondrechten uit het EU-Handvest aan de orde zijn bij vreemdelingen gezien de impact ervan op hun grondrechten.

Von der Leyen stelde dat Europa momenteel ‘in gevecht [is] voor onze waarden en onze democratieën’, en ‘onze vrijheid en ons vermogen om zelf ons lot te bepalen’.² Met deze ferme taal benadrukte Von der Leyen dat zij groot belang hecht aan deze Europese waarden. De Europese Commissie (Commissie) ontwikkelde afgelopen jaren al enkele nieuwe instrumenten, waaronder het jaarlijkse rechtsstaatmechanisme, bestaande uit een rechtsstaattrapport en dialogen tussen en in de lidstaten, en de conditionaliteitsverordening, waarmee de EU-begroting wordt beschermd tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat. In het voorstel voor de volgende langetermijnbegroting wil de Commissie de band tussen financiering en de eerbiediging van de rechtsstaat nog verder versterken. Volgens Von der Leyen is ‘de eerbiediging van de rechtsstaat een absolute voorwaarde voor EU-financiering’.

Verder wees Von der Leyen op een toename van informatiemanipulatie en desinformatie waardoor verdeeldheid in onze samenlevingen ontstaat en onze democratie onder druk wordt gezet. Om deze ontwikkelingen te kunnen monitoren en op te sporen is meer capaciteit nodig en daarom kondigde zij de oprichting van een speciaal Europees centrum voor democratische veerkracht aan. Om daarnaast de media en onafhankelijke pers in Europa te beschermen zal ook een nieuw programma voor veerkrachtige media worden opgesteld en de financiering voor de onafhankelijke media worden vergroot.

Er staat al met al veel op het spel zo bleek uit deze State of the Union van 2025, en Von der Leyen maakte duidelijk dat zij niet blind is voor de huidige bedreigingen voor de bescherming van de rechtsstaat, democratie en grondrechten van de burgers van de Unie.

Nieuwe EU-begroting: aanvullende rechtsstaat- en grondrechtenconditionaliteiten

Het MFK, oftewel de langetermijnbegroting van de EU moet worden vernieuwd. Het huidige MFK is vastgesteld voor de periode van 2021 tot en met 2027 en het duurt gemiddeld twee jaar voor de onderhandelingen over het nieuwe MFK zijn afgerond. Afgelopen zomer, op 16 juli 2025, presenteerde de Commissie daarom het voorstel voor de volgende MFK-periode (2028-2034).³ In het MFK wordt vastgelegd hoeveel geld er naar de programma's en initiatieven van de EU gaat en hoeveel de lidstaten moeten bijdragen. Het is daarmee een behoorlijk belangrijk onderwerp. In het nieuwe MFK wil de Commissie de EU-begroting moderniseren door deze

1 Europese Commissie, ‘2025 State of the Union Address by President von der Leyen’, 5 september 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_25_2053.

2 Europese Commissie 2025 (*supra* noot 1).

3 Europese Commissie, ‘The 2028-2034 EU budget for a stronger Europe’, 16 juli 2025, <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034>.

begroting eenvoudiger, effectiever en flexibeler te maken. Onderdeel van het pakket zijn ook verdere waarborgen om de EU-begroting te beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en de grondrechten uit het EU-Handvest door de lidstaten. Hieronder een korte schets van dit onderdeel van het Commissievoorstel.

In het nieuwe MFK wordt het aantal EU-financiëringsprogramma's sterk verminderd en bestaande EU-fondsen worden geïntegreerd. Op basis van het Commissievoorstel wordt voortaan per lidstaat één enkel plan opgezet – het zogeheten nationale en regionale partnerschapsplan – waarmee middelen uit het EU-budget kunnen worden verkregen.⁴ Lidstaten zijn verplicht om de grondrechten uit het EU-Handvest en de beginselen van de rechtsstaat als bedoeld in artikel 2 VEU te eerbiedigen gedurende de implementatie van deze plannen.⁵ Enerzijds dienen de lidstaten al bij indiening van hun plannen uit te leggen hoe zij aan deze zogeheten horizontale conditionaliteiten zullen voldoen. Daarbij dienen zij, onder meer, de tekortkomingen te betrekken die zijn geïdentificeerd in het jaarlijkse rechtsstaatrapport van de Commissie en het Europese Semester, en ook toe te lichten hoe zij die tekortkomingen beogen te herstellen. Anderzijds zal de Commissie gedurende de implementatie van de plannen op elk moment de uitbetaling van middelen uit de EU-begroting (gedeeltelijk) kunnen blokkeren indien de lidstaten niet voldoen aan de horizontale conditionaliteiten.⁶

De Commissie bouwt hiermee voort op een aantal al bestaande instrumenten waarmee EU-subsidies aan de lidstaten (gedeeltelijk) kunnen worden bevroren of stopgezet vanwege schendingen van de beginselen van de rechtsstaat of de grondrechten uit het EU-Handvest. Het gaat om de zogeheten MFK-rechtsstaatverordening (Verordening 2020/2092), die van toepassing is op de gehele EU-begroting en ook zal blijven gelden onder het voorstel voor het nieuwe MFK; Verordening 2021/241 aangaande de (tijdelijke) Herstel- en Veerkrachtfaciliteit waarop bepaalde lidstaten alleen aanspraak konden maken indien zij voldeden aan aanbevelingen om de rechtsstaat te eerbiedigen; en de Verordening Algemene Bepalingen (Verordening 2021/1060), die met name ziet op de cohesieprogramma's van de lidstaten. Deze instrumenten zijn op verschillende momenten ingezet jegens twee lidstaten die serieuze rechtsstaatproblemen hebben laten zien: Hongarije en Polen.

Hoewel er algemene consensus lijkt te zijn dat deze financiële instrumenten een belangrijke bijdrage hebben geleverd om schendingen van de rechtsstaat op een effectieve manier aan te pakken – van het inhouden of stopzetten van geld gaat een belangrijke prikkel uit om hervormingen uit te voeren – is er ook kritiek. Zo concludeerde de Europese Rekenkamer bijvoorbeeld dat niet altijd goed was na te gaan waarom en wanneer deze instrumenten in het geval van

4 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Europees Fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw en plattelandsontwikkeling, visserij en maritieme aangelegenheden, vervoer en veiligheid voor de periode 2028-2034, en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 en Verordening (EU, Euratom) 2024/2509, p. 565.

5 Het voorstel verwijst naar de definitie opgenomen in artikel 2, onder a, van Verordening 2020/2092.

6 Zie, onder meer, overweging 27 van de preambule en de artikelen 7 t/m 9 en 21 t/m 25 van het Commissievoorstel. Zie ook het factsheet dat de Commissie uitbracht: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en?prefLang=nl.

Hongarije en Polen precies wel of niet konden worden ingezet. Het was daarmee niet altijd duidelijk of de financiële belangen van de EU in alle lidstaten goed werden beschermd.⁷

De onderhandelingen over het nieuwe MFK en de daarin opgenomen vernieuwde rechtsstaat- en grondrechtenconditionaliteiten vangen aan vanaf het najaar van 2025. Naar verwachting duurt het twee jaar voordat deze onderhandelingen zullen zijn afgerond. Gaandeweg zal er meer duidelijkheid komen over de precieze werking van deze nieuwe conditionaliteiten en ook of de lidstaten hier in de komende twee jaar overeenstemming over zullen bereiken.

Jurisprudentie Hof van Justitie

Ambtshalve toetsing door bewaringsrechter – belangen terugkeerbesluit

In het arrest van het Hof van Justitie van 4 september 2025 in de zaak *Adrar* is geoordeeld dat de nationale rechter die de bewaringsmaatregel ten aanzien van een vreemdeling zo nodig ambtshalve moet nagaan of het beginsel van *non-refoulement* (artikel 4 Handvest), of het recht op familie- en gezinsleven (artikel 7 Handvest) en/of het belang van het kind (artikel 24 Handvest) zich verzetten tegen de uitvoering van het eerder vastgestelde terugkeerbesluit, met het oog waarop de derdelander in bewaring is gesteld.⁸ Het Hof breidt hiermee opnieuw de ambtshalve toetsingsplicht uit voor de nationale rechter in vreemdelingenzaken. In het arrest *Ararat* had het Hof al bepaald dat de bewaringsrechter ambtshalve de rechtmatigheid van een eerste en volgende bewaringsmaatregel dient te toetsen vanwege de ernstige inbreuk op de vrijheid van de vreemdeling die wordt gemaakt.⁹

Het Hof benadrukt in dit arrest dat de doelstelling van richtlijn 2008/115/EG (Terugkeerrichtlijn)¹⁰ erin is gelegen ‘om een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te ontwikkelen met volledige eerbiediging van de grondrechten en de waardigheid van de betrokkenen’.¹¹ Vervolgens geeft het Hof aan dat het bij de bewaringsmaatregelen op grond van de Terugkeerrichtlijn niet gaat om een *criminal charge*. Deze maatregelen hebben alleen als doel om de terugkeer van de illegale derdelander te realiseren.¹² Het Hof geeft aan dat het de taak van de bevoegde nationale autoriteit is om na te gaan of er sprake is van een rechtmatige inbewaringstelling. Hierbij wijst het Hof op de twee voorwaarden, namelijk of er sprake is van een redelijk vooruitzicht op verwijdering of dat er juridische overwegingen bestaan tegen de verwijde-

7 ERK, ‘Speciaal verslag 03/2024: De rechtsstaat in de EU – Een verbeterd kader voor de bescherming van de financiële belangen van de EU, maar risico’s blijven bestaan’, 22 februari 2024, <https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2024-03>.

8 HvJ EU 4 september 2025, C-313/25 PPU, ECLI:EU:C:2025:647 (*Adrar*).

9 HvJ EU 17 oktober 2024, C-156/23, ECLI:EU:C:2024:892 (*Ararat*).

10 Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348), p. 98.

11 HvJ EU 4 september 2025, C-313/25 PPU, ECLI:EU:C:2025:647, par. 46 (*Adrar*); zie ook eerdere rechtspraak HvJ EU 19 juni 2018, C-181/16, EU:C:2018:465, par. 48 (*Gnandi*); HvJ EU 22 november 2022 C-69/21, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2022:913, par. 88 (*Verwijdering – Medicinale cannabis*); HvJ EU 17 oktober 2024, C-156/23, ECLI:EU:C:2024:892, par. 30 (*Ararat*).

12 HvJ EU 4 september 2025, C-313/25 PPU, ECLI:EU:C:2025:647, par. 50 (*Adrar*).

ring van de illegale derdelander.¹³ Het Hof stelt vast dat het begrip ‘juridische overwegingen’ in de Terugkeerrichtlijn niet is gedefinieerd.¹⁴ Het Hof verduidelijkt in dit arrest dat de bevoegde nationale autoriteit verplicht is om ‘in alle stadia van de procedure, vanaf het moment waarop een terugkeerbesluit wordt vastgesteld tot het moment waarop de uitvoering van dat besluit door de rechter wordt getoetst’, te beoordelen of het *non-refoulement*-beginsel zich verzet tegen de verwijdering van de vreemdeling.¹⁵ Het absolute verbod van *non-refoulement* brengt met zich mee dat de bewaringsrechter steeds ambtshalve dient te beoordelen of de verwijdering ter uitvoering van een definitief terugkeerbesluit in strijd komt met het *non-refoulement*-beginsel.¹⁶ Hoewel het recht op familie- en gezinsleven en het belang van het kind geen absolute grondrechten betreffen, dient de bewaringsrechter ook de hieronder vallende belangen ambtshalve te beoordelen bij de vraag of de verwijdering ter uitvoering van een definitief terugkeerbesluit rechtmatig is.¹⁷

Internationale bescherming: de aanwijzing van een derde land als ‘veilig land van herkomst’ moet doeltreffend door een rechter kunnen worden getoetst

In een arrest van 1 augustus 2024 oordeelt het Hof van Justitie dat de aanwijzing van een derde land als ‘veilig land van herkomst’ doeltreffend door een nationale rechter moet kunnen worden getoetst (artikel 47 Handvest).¹⁸

Lidstaten kunnen op grond van richtlijn 2013/32/EU¹⁹ (Procedurerichtlijn) verzoeken om internationale bescherming versneld en aan de grens te behandelen wanneer zij afkomstig zijn van onderdanen van derde landen die geacht worden voldoende bescherming te bieden.

In Italië worden derde landen sinds oktober 2024 bij een wet als ‘veilige landen van herkomst’ aangewezen. Via een dergelijke wetgevingshandeling is Bangladesh in Italië als een ‘veilig land van herkomst’ aangemerkt. In de onderhavige zaken zijn twee Bangladeshi op zee gered door de Italiaanse autoriteiten. Vervolgens zijn zij ingevolge het protocol Italië-Albanië naar een detentiecentrum in Albanië gebracht.²⁰ In dit detentiecentrum hebben zij een verzoek om internationale bescherming ingediend. De verzoeken zijn door de Italiaanse autoriteiten versneld afgehandeld en ongegrond verklaard aan de grens nu Bangladesh als een veilig land van herkomst wordt beschouwd.

Het Hof geeft mee dat het Unierecht zich er niet tegen verzet dat een lidstaat een derde land bij een wetgevingshandeling als veilig land van herkomst aanwijst zolang het maar gaat

13 HvJ EU 4 september 2025, C-313/25 PPU, ECLI:EU:C:2025:647, par. 57 (*Adrar*).

14 HvJ EU 4 september 2025, C-313/25 PPU, ECLI:EU:C:2025:647, par. 58 (*Adrar*).

15 HvJ EU 4 september 2025, C-313/25 PPU, ECLI:EU:C:2025:647, par. 64 (*Adrar*); HvJ EU 17 oktober 2024, C-156/23, ECLI:EU:C:2024:892, par. 46 (*Ararat*).

16 HvJ EU 4 september 2025, C-313/25 PPU, ECLI:EU:C:2025:647, par. 76 (*Adrar*).

17 HvJ EU 4 september 2025, C-313/25 PPU, ECLI:EU:C:2025:647, par. 82-84 (*Adrar*).

18 HvJ EU 1 augustus 2025, gevoegde zaken C-758/24 (*Alace*) en C-759/24 (*Canpelli*).

19 Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, (OJ 2013 L 180), p. 60.

20 Het protocol tussen Italië en Albanië, ondertekend te Rome op 6 november 2023 en geratificeerd bij wet nr. 14 van 21 februari 2024, richt een detentie- en repatriëringscentrum op Albanees grondgebied op, maar onder Italiaanse jurisdictie. Dit centrum is bedoeld voor aanvragers van internationale bescherming en maakt het mogelijk om op onderdanen van landen die als veilig worden beschouwd een versnelde procedure aan de grens toe te passen.

om bindende nationale wetgeving.²¹ De nationale rechter dient daarbij te kunnen controleren of de aanwijzing door een lidstaat van een derde land als veilig land van herkomst juist is. De nationale rechter moet nagaan of de in bijlage I bij de richtlijn gestelde materiële voorwaarden voor een dergelijke aanwijzing zijn vervuld. Ook hier is dus sprake van een ambtshalve beoordeling door de nationale rechter. Verder dient de nationale rechter op grond van artikel 46, lid 3 van de Procedurerichtlijn een volledig en *ex nunc*-onderzoek te verrichten op basis van de gegevens in het dossier en de gegevens die tijdens de procedure zijn ingebracht.

De beoordeling of een derde land een veilig land van herkomst is, moet volgens het Hof gebaseerd zijn op een reeks informatiebronnen van relevante internationale organisaties.²² De doeltreffendheid van het rechterlijk toezicht op grond van artikel 47 Handvest veronderstelt volgens het Hof dat de nationale rechter toegang kan hebben tot de informatiebronnen op basis waarvan de bevoegde nationale autoriteit het betrokken derde land als veilig land van herkomst heeft aangemerkt. Hierbij betreft de nationale rechter andere informatie die hij zelf heeft verzameld, hetzij uit openbare bronnen, hetzij uit bronnen die hij bij een van de partijen in de procedure heeft opgevraagd. Gelet op het beginsel van hoor en wederhoor moeten de partijen de mogelijkheid hebben om hun opmerkingen over die informatie in te dienen.²³

Verder herhaalt het Hof eerdere rechtspraak waarin is geoordeeld dat een land van herkomst niet als veilig kan worden bestempeld als voor bepaalde categorieën personen niet is voldaan aan de materiële voorwaarden voor die aanwijzing.²⁴

Voor de toekomst is van belang dat onder het Asielpact met de nieuwe Asielprocedure-verordening,²⁵ die in werking treedt op 12 juni 2026, zijn uitzonderingen toegestaan voor dergelijke duidelijk identificeerbare categorieën van personen.²⁶

21 HvJ EU 1 augustus 2025, gevoegde zaken C-758/24 (*Alace*) en C-759/24 (*Canpelli*), par. 58.

22 HvJ EU 1 augustus 2025, gevoegde zaken C-758/24 (*Alace*) en C-759/24 (*Canpelli*), par. 70.

23 HvJ EU 1 augustus 2025, gevoegde zaken C-758/24 (*Alace*) en C-759/24 (*Canpelli*), par. 86.

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

25 Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU, PE/16/2024/REV/1.

26 HvJ EU 1 augustus 2025, gevoegde zaken C-758/24 (*Alace*) en C-759/24 (*Canpelli*), par. 107-109.

MYJ/MERING: MEESTE STEMMEN GELDEN ECHT NIET ALTIJD

Egbert Myjer *

Samenvatting | Oud EHRM-rechter Egbert Myjer myj/mert over de groeiende trend, zowel in de Verenigde Staten als in Europa, waarbij politici kritiek leveren op rechterlijke uitspraken. Zelfs in landen die tot de *founding fathers* van de Raad van Europa horen, wordt wel geopperd bepaalde uitspraken van het EHRM te negeren.

DOI | 10.54195/NTM.24934

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

Het zijn zorgelijke tijden. Er gebeurt wereldwijd bijna te veel vreselijks om allemaal te kunnen benoemen. Het kan niet te vaak worden herhaald: de eerste zin van de preambule van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens verwoordt zo mooi wat op 10 december 1948 nog wereldwijd werd aanvaard: 'Overwegende, dat erkenning van de inherente waardigheid en van de gelijke en onvervreembare rechten van alle leden van de mensengemeenschap grondslag is voor de vrijheid, gerechtigheid en vrede in de wereld.' Niet alleen die overweging, maar ook allerlei plechtige beloften die daarna zijn gedaan bij de ratificatie van internationale verdragen inzake de rechten van de mens, lijken her en der vergeten.

En het gaat allemaal zo snel dat ik me voor het eerst heb afgevraagd of een door hedendaagse ontwikkelingen geïnspireerde myjmering niet al bij verschijning in het NTM hopeloos achterhaald of anderszins inadequaat zou zijn.

Bij de duizelingwekkende snelheid waarmee de ontwikkelingen zich opvolgen lijkt het alweer een tijd geleden, maar het was nog maar dit voorjaar dat Trump de aanval op de rechterlijke macht opende. Op 19 maart 2025 wordt in het NOS-nieuws bericht: 'Trump opent aanval op rechterlijke macht, maar hoe ver wil hij gaan?'

Ik citeer:

'Trump besloot [...] een oorlogswet uit 1798 uit de kast te trekken om de uitzetting van driehonderd vermeende bendeleden uit Venezuela mogelijk te maken, zonder enige vorm van proces. Een federale rechter stak hier een stokje voor. Toch vertrokken er uiteindelijk twee van de drie toestellen. De precieze tijdstippen van dit alles is onduidelijk. Op vragen van journalisten of Trump de beslissing van de rechter bewust heeft genegeerd komt geen duidelijk antwoord. Ook op vragen van de rechter over de precieze vertrektijden van de vliegtuigen heeft de regering nog niet gereageerd. De rechter in de zaak, Joas Boasberg, moet het vervolgens ontgelden in berichten van Trump op zijn sociale media. Volgens Trump is Boasberg het zoveelste voorbeeld van een rechter die hem bewust probeert tegen te werken.'

Trump noemt rechter Boasberg in zijn @realDonaldTrump een ongekozen radicaal-linkse gek die zou moeten worden afgezet:

- 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.

'This Radical Left Lunatic of a Judge, a troublemaker and agitator, who was sadly appointed by Barack Hussein Obama, was not elected President. He didn't win the Popular Vote [...] He didn't win anything. I won for many reasons, in an overwhelming mandate, but fighting illegal immigration may have been the number one reason for this historic victory. I am just doing wat the voters wanted me to do. This judge, like many of the Crooked Judges I am forced to appear for, should be impeached [...]'

De (conservatieve) president van het US Supreme Court John Roberts kwam met een vrij unieke reactie:

'For more than two centuries, it has been established that impeachment is not an appropriate response to disagreement concerning a judicial decision. (...) A normal appellate review process exists for that purpose.'

NOS-nieuws van diezelfde 19 maart 2025:

'Opperrechter in VS botst met Trump na opmerking over "afzetten" rechter' stelt nog: 'Trump reageerde in een interview bij Fox Nieuws op het bericht van Roberts. "Ik heb het maar kort gezien, hij noemde mijn naam niet", zei hij. Verder herhaalde hij in het interview zijn kritiek op 'losgeslagen' rechters die "niet toegelaten zouden moeten worden".'

In NRC 21 maart 2025:

'Trump negeert de rechter en beroept zich op een 'mandaat' van de kiezer' wordt het in een onderkop nog eens kernachtig samengevat: "De president zocht deze week de confrontatie met de rechterlijke macht met een omstreden beroep op een oorlogswet en felle kritiek op een rechter dit hem dit verbod. De hoogste rechter voelde zich al genoodzaakt zich ermee te bemoeien – uitzonderlijk.".'

Inderdaad uitzonderlijk.

Voor cartoonist Jesse van Muylwijk was het aanleiding dit in zijn dagelijkse rechterstrip als volgt te verbeelden:



Toegegeven: ook in Europa komt kritiek van (in het bijzonder) populistische politici op rechterlijke uitspraken tegenwoordig wel meer voor. En opmerkelijk: ook in Europa (inclusief Nederland) vaak naar aanleiding van rechterlijke uitspraken waarin nog eens wordt duidelijk gemaakt dat ook asielzoekers of migranten drager zijn van rechten. En we zien hetzelfde bij uitspraken van het EHRM. Zelfs in landen die tot de *founding father* van de Raad van Europa horen, is door leiders van de regeringspartij(en) voorgesteld zich in bepaalde asielzaken, waarin het EHRM tot een schending had geconcludeerd, niets van het veroordelend arrest aan te trekken. Dat is natuurlijk lijnrecht in strijd met het bepaalde in artikel 46 EVRM. Zie bijvoorbeeld al wat langer geleden de manier waarop de toenmalige Britse premier Cameron zich meende te kunnen uitlaten over het EHRM naar aanleiding van de uitspraak van 17 januari 2012 in de zaak *Othman (Abu Quataba)/het Verenigd Koninkrijk* (*The Times*, 19 april 2012: 'Britain threatens exit from European Court of Human Rights as Home Office mix-up over deadline lets Abu Quatada win again').

Daarnaast heeft Europa het laatste anderhalf decennium te maken gekregen met ontwikkelingen waarbij in landen als bijvoorbeeld Hongarije, Polen en Rusland de heersende politieke partij(en) via wetgevende maatregelen hebben geprobeerd vermeend kritische rechters te lozen om zodoende eigen volgelingen op die posities te kunnen benoemen. (zie bijvoorbeeld EHRM (grote kamer) *Grzeda/Polen*, 15 maart 2022; zie ook de zeer lezenswaardige separate opinion van de Albanese rechter Darian Pavli in EHRM (derde kamer) 11 februari 2025 in de zaken *Novaya Gazeta en anderen/Rusland*).

Op 10 maart 2025 heeft de (toen nog) president van het EHRM, Marko Bošnjak, voor Harvard University een inleiding gehouden over 'The Role of Courts in Tackling Democratic Backsliding', daarin herhaalde hij nog maar eens dat democratie niet betekent dat alleen maar de meeste stemmen tellen. Democratische besluitvorming kent grenzen in de rechtsstaat en in rechten van de mens.

'The principle of the rule of law figures prominently also in the Preamble to the Convention, which states that the Contracting Parties have resolved to enforce certain of the rights enshrined in the Universal Declaration because they hold in common certain ideals, like freedom and the rule of law. In its case-law the European Court of Human Rights has held that the rule of law is inherent in all the Articles of the Convention and that the Convention is therefore, essentially, a rule-of-law instrument. It has also clarified that modern democracy involves subjecting the democratic will to the rule of law, emphasizing that "democracy cannot be reduced to the will of the majority of the electorate and elected representatives, in disregard of the requirements of the rule of law".'

Onder het kopje 'The Role of the European Court of Human Rights in Tackling the Rule of Law Backsliding through Protection of Domestic Judiciary' merkt hij dan op:

'As I already noted, democracy cannot survive without the rule of law. And the rule of law is in the hands of the courts. Given this prominent place that the judiciary occupies among State organs in a democratic society and the importance attached to the separation of powers and to the necessity of safeguarding the independence of the judiciary, the Court has been particularly attentive to the protection of members of the judiciary against measures that can threaten their judicial independence and autonomy. The Court held that judges could uphold the rule of law and give effect to the Convention only if domestic law does not deprive them of the guarantees of independence and impartiality. In other words, the rule of law cannot exist without independent courts as without them that principle would be nothing more than "an empty vessel."'

Je zou er nog aan kunnen toevoegen dat niet alleen respect voor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter cruciaal is, maar ook respect voor het rechterlijke vonnis. Partijen moeten zich bij het bindende rechterlijke oordeel neerleggen, en dat geldt in de allereerste plaats voor de andere staatsmachten. Het is een hoeksteen van de rechtsstaat, zoals het Hof sinds de zaak *Hornsby* tegen Griekenland van 19 maart 1997 al tientallen malen heeft bevestigd. Het lijkt dan ook een open deur. Maar het komt toch steeds vaker voor dat het bestuur rechterlijke uitspraken negeert. Niet alleen in het Amerika van Donald Trump, maar ook in Europa. Zo constateerde het Hof in de zaak *Camara/België*, van 18 juli 2023, dat de nationale autoriteiten domweg hadden geweigerd om gevolg te geven aan een rechterlijk vonnis om asielzoekers een fatsoenlijk onderkomen te bieden. En ook in Nederland ziet de rechter zich soms gedwongen om een dwangsom op te leggen voor het geval de staat zich niet aan zijn uitspraak houdt.

Terug naar de toespraak van Bošnjak. En in zijn slotwoord vat hij het nog eens samen:

‘Democracy is not a given: it must be defended, nurtured, and, sometimes, restored. It cannot survive without the rule of law, which lies in the hands of the judiciary. By upholding the rule of law and ensuring that the foundations of democracy remain intact even in times of political turmoil, strong and independent courts prevent undemocratic tendencies, such as democratic backsliding, from taking root.

When democratic backsliding does occur, the case of Poland serves as a powerful reminder that democracies can bounce back from such setbacks. In such circumstances, the role of courts is to maintain conditions for democratic recovery, by preventing democracies from slipping past the point of no return.

While domestic judiciaries are the first line of defence and the bulwark against democratic backsliding rests heavily upon their shoulders, in Europe they are not alone in this mission. International courts, like the European Court of Human Rights, serve as additional safeguards and can play a crucial role in reinforcing domestic courts’ efforts to protect the rule of law. By holding the States accountable to their obligations under the Convention, the European Court of Human Rights has strengthened the independence of domestic judiciaries, thereby preserving the rule of law and democracy in countries under its jurisdiction.’

Een niet mis te verstane boodschap van de president van het EHRM. En ook nog in een duidelijke taal. En nog wel gehouden op Harvard, een paar dagen voor die @realDonaldTrump-opmerkingen. Jammer dat dat blijkbaar toch nog te hoog was gegrepen voor de president van de Verenigde Staten en zijn omgeving.

Want echt: zoals Joshua Rozenberg schreef naar aanleiding van de oprisping van Trump, in de *Law Society Gazette* van 21 maart 2025: ‘Sentencing is for judges, not politicians.’

JAARVERSLAG VERENIGING NJCM 2024

DOI | 10.54194/NTM.24991

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

Inhoudsopgave

1. Voorwoord
2. International Commission of Jurists
 - 2.1 Project ACCESS
 - 2.2 Project VOICE
3. Het NJCM
 - 3.1 Organisatie
 - Vereniging NJCM
 - Medewerkers*
 - Algemene Ledenvergadering*
 - Bestuur*
 - Werkgroepen en gecommitteerden*
 - 3.2 Pro Bono Connect
 - Werkzaamheden
 - 3.3 Voormalig NJCM-Project: PILP
 - Zaak Recht op Water
 - 3.4 Lustrumviering: NJCM 50 jaar
4. Activiteiten
 - 4.1 Brieven, reacties en commentaren
 - 4.2 Rapportages door werkgroepen
 - 4.3 Seminars
 - 4.4 Thoolen NJCM-Scriptieprijs
 - 4.5 Andere activiteiten, onder meer
 - 4.6 Communicatie
 - Website
 - Sociale Media*
 - Nieuwsbrief*
5. Werkgroepen
 - Werkgroep Asiel- en Migratierecht (voorheen Vreemdelingenrecht)
 - Werkgroep Europees Recht
 - Werkgroep Jeugdrecht
 - Werkgroep Mensenrechten en Bedrijfsleven
 - Werkgroep Mensenrechten en Technologie

- Werkgroep Staats- en Bestuursrecht
- Werkgroep Strafrecht
- Werkgroep Verdragsrapportages
- 6. Samenwerking met derden
 - 6.1 Breed Mensenrechten Overleg
 - Activiteiten BMO
 - Leden en waarnemers*
 - BMO-NL*
 - 6.2 Platform Mensenrechteneducatie
 - 6.3 Samenwerking bij Rapportages
 - Rule of Law Rapport
 - 6.4 Civil Liberties Union for Europe (Liberties)
 - 6.5 Commissie Meijers
- 7. Vooruitblik op 2025
- 8. Financiële verantwoording
 - 8.1 Introductie
 - Samenstelling en controle
 - Beleid*
 - Resultaat*
 - Pro Bono Connect*
 - Project ACCESS*
 - Vooruitblik*
 - 8.2 Jaarrekening NJCM
 - Toelichting op de balans per 31 december
 - Toelichting op de winst- en verliesrekening over 2024*
 - Toelichting op de begroting*

1 Voorwoord

Beste leden,

Met trots legt het NJCM u hierbij het jaarverslag over 2024 voor. Een jaar dat in het teken stond van ons 50-jarig bestaan! Een mijlpaal die we hebben gevierd met een inhoudelijk seminars, waardevolle ontmoetingen en een hernieuwde blik op onze rol als hoeder van mensenrechten in Nederland.

2024 was ook een jaar van verdieping en vernieuwing. Onze werkgroepen hebben gewerkt aan brieven, opiniestukken, seminars en rapportages. Samen hebben zij complexe thema's op de kaart gezet. Daarbij is steeds gezocht naar de balans tussen activisme en rechtsstatelijkheid, tussen idealisme en juridische precisie. De werkgroep Mensenrechten en Technologie is begonnen en de werkgroep Mensenrechten en Bedrijfsleven is opnieuw gestart. We zijn erg blij met deze (deels) nieuwe werkgroepen die met veel passie en kennis hun onderwerpen oppakken.

Een bijzonder hoogtepunt was de uitspraak in de zaak "Recht op Water", waarin het NJCM samen met Defence for Children en PILP een belangrijke juridische overwinning behaalde: gezinnen met kinderen mogen niet langer van drinkwater worden afgesloten. Deze uitspraak is niet alleen een bevestiging van fundamentele mensenrechten, maar ook een voorbeeld van de kracht van strategisch procederen.

Ook intern was het een jaar van transitie. We verwelkomden nieuwe bestuursleden, namen afscheid van gewaardeerde collega's en werkten aan een nieuwe meerjarenstrategie die in november is vastgesteld. Daarnaast groeide de zichtbaarheid van Pro Bono Connect en werd de basis gelegd voor hun verdere verzelfstandiging. Onze samenwerking met Europese partners, waaronder Liberties en de ICJ, kreeg nieuwe impulsen via de projecten ACCESS en VOICE.

Hoewel er wellicht zorgen zijn over teruglopende subsidies en stijgende kosten, blijven wij ons, met uw steun en bijdrage, inzetten voor de bescherming en bevordering van mensenrechten in Nederland en het Nederlandse buitenlandbeleid.

Namens het bestuur spreek ik mijn waardering uit voor alle leden, in het bijzonder de werkgroepenleden, en het personeel die ook dit jaar hun betrokkenheid en expertise hebben ingezet.

Namens het NJCM-bestuur,

Met vriendelijke groet,

Kavita Hira
30 mei 2025

2 International Commission of Jurists

Sinds 1976 is het NJCM als 'nationale sectie' verbonden aan de International Commission of Jurists (ICJ) te Genève. De ICJ zet zich wereldwijd in voor de versterking van de rechtsstaat, regionale en internationale mensenrechtenstructuren en de naleving van mensenrechten. Het

NJCM is voor zijn beleid en strategie onafhankelijk van de ICJ. Het streven is om regelmatig samen te werken op Europese en internationaalrechtelijke thema's.



2.1 Project ACCESS

Het NJCM neemt deel aan het ACCESS-project (september 2024 – augustus 2026), gericht op het verbeteren van de toegang tot het recht voor kinderen die verdacht of beschuldigd worden in strafzaken. Onder leiding van de ICJ en in samenwerking met partners in België, Bulgarije, Polen, Tsjechië, Slowakije en Nederland, richt het project zich op het bevorderen van effectieve en niet-discriminerende rechtstoegang.

Het project versterkt de naleving van procedurele rechten van kinderen (Richtlijn EU 2016/800) door uitwisseling tussen juridische professionals en training van onder andere rechters, advocaten, maatschappelijk werkers en politie. Speciale aandacht gaat uit naar kwetsbare groepen, zoals kinderen met een beperking, migratieachtergrond of in armoede.

Activiteiten omvatten onder andere een internationale ronde tafel, online workshops, nationale seminars en de publicatie van een compendium met *best practices* en een FAQ voor kinderen, jongeren en ouders.

2.2 Project VOICE

Het NJCM neemt ook deel aan het VOICE-project (januari 2025 – december 2026), gericht op *het waarborgen van actieve en zinvolle participatie van kinderen in juridische procedures, in lijn met Artikel 12 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en de EU-strategie inzake de Rechten van het Kind*. Onder leiding van het ICJ en in samenwerking met partners in Tsjechië, Slowakije, Malta en Oostenrijk richt het project zich op het bevorderen van het recht van kinderen om gehoord te worden en deel te nemen aan gerechtelijke procedures.

Het project is gefocust op:

- Het vergroten van de expertise van juridische professionals en doelgroepen over het recht van kinderen om gehoord te worden en deel te nemen aan procedures, met speciale aandacht voor kinderen uit kwetsbare groepen;
- Het stimuleren van het delen van *best practices* over dit onderwerp en de samenwerking tussen professionals uit de vijf landen;
- Het vergroten van het bewustzijn over de cruciale noodzaak van een kindgerichte aanpak in juridische procedures in de hele EU en de betekenis van het recht om gehoord te worden en deel te nemen voor kinderen in juridische procedures.

De uiteindelijke begunstigen van het project zijn kinderen, met name die in situaties van (meervoudige) kwetsbaarheden, zoals kinderen in alternatieve zorg, kinderen die te maken

hebben met armoede en sociale uitsluiting, kinderen met een handicap en migranten- en vluchtelingenkinderen.

Activiteiten omvatten onder andere drie internationale workshops, webinars, nationale seminars en de publicatie van een compendium met *best practices* en een FAQ voor professionals, beleidsmakers en mensenrechtenorganisaties

3 Het NJCM

3.1 Organisatie

Vereniging NJCM

De NJCM-organisatie bestaat uit een vereniging die verschillende activiteiten organiseert en twee stichtingen: de Stichting NJCM-Boekerij, die onder andere het NTM publiceert, en de Stichting Vrienden van het NJCM, voor donaties. Beide stichtingen publiceren hun eigen jaarverslag. Binnen de vereniging is er ook het langlopende project Pro Bono Connect (PBC), dat NGO's met juridische vragen koppelt aan advocaten die gratis juridisch advies bieden, gestart in 2016. Dit project wordt gefinancierd door deelnemende partnerkantoren.

Het NJCM blijft sterk afhankelijk van de betrokkenheid en inzet van haar actieve leden. Deze vrijwilligers zetten hun kennis, tijd en enthousiasme in binnen het bestuur, de werkgroepen en bij specifieke acties.

Het NJCM beschikt over een professioneel bureau met een administratief medewerker en coördinator. In juli van dit jaar is de functie van administratief medewerker overgenomen in verband met het pensioen van de voormalig medewerker. Ook was er van 11 maart tot en met 30 november een medewerker communicatie werkzaam bij het NJCM. Zij verdeelde haar werkzaamheden over het NJCM en PBC. Bij PBC waren eind 2024 twee werknemers in dienst.

Medewerkers

Bureau

Functie	Medewerker
Administratief Medewerker (t/m juli)	C.H.M. (Toos) Verhaar
Administratief Medewerker (vanaf juli)	M.M. (Grey) Ravelli
Coördinator	T. (Tessa) Assies
Communicatiemedewerker	C.C. (Cindy) Broekhuijsen (11 maart t/m 30 november)

PBC

Functie	Medewerker
Interim Hoofd PBC	V.M. (Veronika) Pišorn (t/m 23 juli)
Hoofd PBC	G.M. (Gerjanne) Leeuwis (v/a september 2023)
Project Medewerker	K. (Karlijn) Bos (vanaf 21 mei)
Communicatiemedewerker	C.C. (Cindy) Broekhuijsen (11 maart t/m 30 november)

Algemene Ledenvergadering

Op donderdag 20 juni 2024 vond de Algemene Ledenvergadering van de Vereniging (ALV) NJCM plaats. Tijdens de ALV werd het jaarverslag vastgesteld, nieuwe bestuursleden voorgesteld en vooruitgeblikt op het lustrum en de toekomst van het NJCM. Er werd gesproken over ledenwerving, communicatie, fondsenwerving en de financiële situatie. De begroting voor 2024 werd vastgesteld en een voorstel voor een gedifferentieerde contributie besproken. Ook namens PBC werd er een update gegeven.

Op aanvraag van de op 20 juni aanwezige leden vond er op 19 november een extra ALV plaats. Tijdens deze ALV is uitgebreid gesproken over de meerjarenstrategie van het NJCM. Leden waardeerden de inhoud en brachten waardevolle aanvullingen in, zoals het toevoegen van thema's als TBS, discriminatie bij demonstraties en het hernoemen van de werkgroep 'Vreemdelingenrecht' naar 'Asiel en Migratie'.

Ook werd benadrukt dat uitbreiding van het bureau nodig is voor uitvoering van de strategie. Het heeft dan de voorkeur om tijdelijke projectmedewerkers aan te nemen in plaats van vaste aanstellingen. De financiële haalbaarheid en fondsenwerving kwamen aan bod, net als het belang van een sterke communicatiestrategie en het betrekken van jongere juristen.

Daarnaast werd voorgesteld om het NTM standaard digitaal aan te bieden, met een optionele papieren versie tegen een meerprijs. Leden hebben twee weken gekregen om te reageren op de aangepaste strategie voordat deze definitief werd vastgesteld.

Het volledige verslag van de ALV van donderdag 20 juni 2024 kan worden gelezen in NTM 50-1. Het verslag van de ALV op 19 november 2024 zal worden gepubliceerd in NTM 50-2. Daarnaast kunnen de verslagen worden opgevraagd bij het bureau.

Bestuur

Per 1 januari 2024 werd het bestuur van het NJCM uitgebreid met dr. mr. Pui Chi Lai en mr. drs. Javid, Aloritz. Mr. Daun Hwang heeft in 2024 haar functie van vicevoorzitter neergelegd. Hier is een vacature voor opengesteld, welke in 2025 gevuld is. Dit zal daarom worden opgenomen in het jaarverslag over 2025.

Bestuursleden

Funcție	Bestuurslid
Voorzitter	mr. D.J. (Kavita) Hira
Secretaris/Vicevoorzitter	mr. D. (Daun) Hwang (t/m september)
Penningmeester	drs. V. (Vincent) Grandia
Algemeen bestuurslid	mr. drs. I.O. (Olivia) den Hollander
Algemeen bestuurslid	mr. T.S. (Sabine) Park
Algemeen bestuurslid	dr. mr. P.C. (Pui Chi) Lai
Algemeen bestuurslid	mr. drs. J. (Javid) Aloritz

Werkgroepen en gecommiteerden

Asiel- en Migratierecht (voorheen Vreemdelingenrecht):

De werkgroep Asiel- en Migratie richt zich op het verbeteren van de positie van migranten, daarbij aandacht gevend aan de kwaliteit van asielopvang en gezinsherenigingsbeperkingen, en werkt aan rapportages en evaluaties om deze doelen te ondersteunen.

Voorzitters: Thijs Toonen, Ralph Severijns

Gecommitteerde: mr. dr. Gerrie Lodder

Europees Recht:

De werkgroep Europees Recht onderzoekt de impact van EU-wetgeving op de mensenrechten in Nederland, met een focus op kwesties zoals gegevensbescherming, mediavrijheid en discriminatie.

Voorzitter: Wolfgang Sakulin en Nikki Kok

Gecommitteerde: prof. dr. Rick Lawson, hoogleraar Europees recht, Universiteit Leiden;

Jeugdrecht:

De werkgroep Jeugdrecht zet zich in voor de rechten van minderjarigen, met bijzondere aandacht voor adoptierechten, jeugdzorg en het verbeteren van de rechtspositie van kwetsbare jongeren.

Voorzitter: Aysel Sabahoglu

Gecommitteerde: mr. dr. Goos Cardol, onderzoeker bij Zuyd University of Applied Sciences;

Werkgroep Mensenrechten en Technologie:

De werkgroep Mensenrechten en Technologie houdt zich bezig met belangrijke ontwikkelingen op het gebied van surveillance, digitalisering en de inzet van AI door de overheid en de private sector. Per thema analyseert de werkgroep welke concrete stappen ondernomen kunnen worden en op welke manier zij zich in het debat kan mengen. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een opiniestuk, een brief of een seminar. Daarnaast werkt de werkgroep nauw samen met andere werkgroepen, omdat deze kwesties alle maatschappelijke domeinen raken.

Voorzitters: Monique Steijns en Vardâyani Djwalapersad

Gecommitteerde: nog vast te stellen.

Werkgroep Mensenrechten en Bedrijfsleven:

De werkgroep Mensenrechten en Bedrijfsleven houdt de ontwikkelingen in de gaten op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) en de naleving van de UN Guiding Principles on Business & Human Rights. De leden volgen nauwgezet wat de overheid, het bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties op dit terrein doen en reageren daarop. Deze werkgroep is in 2024 opnieuw opgestart.

Voorzitter: Laura van Bavel

Gecommitteerde: nog opnieuw vast te stellen.

Staats- en Bestuursrecht:

De werkgroep Staats- en Bestuursrecht richt zich op ontwikkelingen in wetgeving rondom overheidsbevoegdheden en burgerrechten, met een focus op inlichtingen en veiligheid, digitale rechten en democratische principes.

Voorzitter: Welmoed Roeten

Gecommitteerde: mr. dr. Michiel van Emmerik, universitair hoofddocent Staatsrecht aan de Radboud Universiteit.

Strafrecht:

De werkgroep Strafrecht bestrijdt misstanden in het strafrechtssysteem (zoals etnisch profileren en de toepassing van levenslange gevangenisstraffen) door middel van het creëren van bewustwording en het schrijven van juridische interventies.

Voorzitter: Mohamed Rafik

Gecommitteerde: prof. mr. Stijn Franken, advocaat en hoogleraar straf(proces)recht, Universiteit Utrecht.

Verdragsrapportages:

Deze werkgroep volgt de naleving van internationale mensenrechtenverdragen door Nederland en stelt alternatieve rapportages op voor VN-Comités, zoals die over economische, sociale en culturele rechten.

Voorzitter: Sofia van Dijk

Gecommitteerde: dr. Marjolein van den Brink, universitair docent aan het Netherlands Institute of Human Rights (SIM), Universiteit Utrecht.

De activiteiten van de werkgroepen zijn per groep uitgewerkt in hoofdstuk 5.

3.2 Pro Bono Connect

Pro Bono Connect (PBC) is sinds 2016 bemiddelaar tussen maatschappelijke organisaties (NGO's) die juridische hulp nodig hebben en advocatenkantoren die gratis juridisch advies verlenen. In 2024 zijn veertien van Nederlands grootste advocatenkantoren bij PBC aangesloten. Begin 2025 is het aantal partnerkantoren van PBC gegroeid naar zestien.

Naast het bemiddelen van verzoeken tussen NGO's en advocaten, zet PBC zich actief in voor de bevordering van pro bono werk als middel voor maatschappelijke impact. PBC werkt aan het vergroten van de toegang tot het recht voor maatschappelijke organisaties, en daarmee het versterken van het maatschappelijk middenveld. Daarnaast stimuleert de organisatie advocaten om hun expertise in te zetten voor het maatschappelijk belang.

Werkzaamheden

PBC blijft zich onverminderd inzetten voor de toegang tot het recht van maatschappelijke organisaties en het juridisch versterken van het maatschappelijk middenveld. Dat kan PBC doen door de samenwerking met advocatenkantoren die het belangrijk vinden hun kennis en expertise in te zetten voor het maatschappelijk belang.

PBC heeft in 2024 ingezet op het vergroten van haar zichtbaarheid. Dit heeft PBC onder andere gedaan door het lanceren van een gloednieuwe website, waarop er wordt maken hoe er wordt gewerkt en op welke manieren pro bono advies maatschappelijke organisaties kan helpen. Ook is door de tijdelijke versterking van een communicatie-specialist, een sterke slag gemaakt in de communicatie-strategie. Onderdeel hiervan is het aandacht besteden aan de

ervaringen van maatschappelijke organisaties met pro bono advies, én de ervaringen van advocaten die hun expertise pro bono verlenen.

Daarnaast is er verder geïnvesteerd in ons maatschappelijk netwerk. In 2024 was er een sterke groei zichtbaar in het aantal aanvragen om pro bono advies dat bij PBC werd ingediend; dit waren er ruim 170, een groei van bijna 25% ten opzichte van het jaar ervoor. In 2024 hebben de medewerkers van PBC van de aanvragen die binnen het mandaat vielen, 94 aanvragen kunnen koppelen aan de partnerkantoren, een resultaat waar we enorm trots op zijn. Dit laat zien dat de behoefte aan juridisch advies voor NGO's onverminderd groot is en dat pro bono advocaten een essentiële rol spelen in het bereiken van maatschappelijke impact.

Tot slot is een belangrijke verkenning opgepakt, namelijk het ontwikkelen van een advies over hoe PBC in de toekomst verder kan gaan als een zelfstandige organisatie. Verschillende experts uit de maatschappelijke sector en de partnerkantoren zijn bereid gevonden om PBC hierover te adviseren.

3.3 Voormalig NJCM-Project: PILP

In mei 2014 startte het NJCM met het PILP-NJCM-project om strategisch procederen voor mensenrechten in Nederland te verkennen. Dit initiatief bleek zeer succesvol, resulterend in tientallen procedures, waaronder prominente zaken zoals SyRI en etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee. Per 1 juli 2023 is PILP een zelfstandig advocatenkantoor geworden. De nauwe band tussen NJCM en PILP is behouden: zo was het NJCM in 2024 nog betrokken bij de zaak *Recht op Water* (zie hieronder). Tevens draagt het NJCM een vertegenwoordiger voor bij de Raad van Toezicht van Stichting PILP.

Zaak Recht op Water

In 2024 heeft het NJCM, samen met Defence for Children Nederland, een mijlpaal bereikt in de zaak *Recht op Water*. Op 19 maart 2024 deed het gerechtshof een historische uitspraak: gezinnen met kinderen mogen niet langer van drinkwater worden afgesloten, ongeacht hun betalingsachterstand. Deze uitspraak, die in lijn is met het VN-Kinderrechtenverdrag, onderstreept dat toegang tot water een fundamenteel mensenrecht is en dat het belang van het kind altijd voorop moet staan.

De rechtszaak, die advocaten van PILP en de Brauw Blackstone Westbroek namens Defence for Children en het NJCM hadden aangespannen tegen de Nederlandse staat en drinkwaterbedrijven Dunea en PWN – werd uiteindelijk definitief toen de cassatietermijn op 19 juni 2024 verstreek. Het gerechtshof oordeelde dat waterafsluitingen voor gezinnen met kinderen niet alleen onrechtmatig zijn, maar ook in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm en internationale kinderrechten. Daarnaast stelde het hof dat eerder afgesloten huishoudens met kinderen zo snel mogelijk weer moeten worden aangesloten.

Deze uitspraak is het resultaat van jarenlang strategisch procederen, waarbij het NJCM en Defence for Children steun kregen van juridische experts, de Kinderombudsman en een VN-rapporteur. Ondanks jarenlange waarschuwingen bleef de overheid weigeren om de wet aan te passen. Dankzij deze zaak is daar nu verandering in gekomen, met concrete verbeteringen voor kwetsbare gezinnen.

Hoewel de betalingsverplichting voor water blijft bestaan, moeten drinkwaterbedrijven voortaan andere manieren vinden om openstaande rekeningen te innen, zonder kinderen hun toegang tot een eerste levensbehoefte te ontfangen. Dit maakt niet alleen een einde aan schadelijke praktijken, maar biedt ook een stevig precedent voor de bescherming van kinderrechten in Nederland.

De zaak Recht op Water is een bijzonder voorbeeld van hoe strategisch procederen een verschil kan maken. Het NJCM is natuurlijk erg trots op deze uitkomst en bedankt haar partners in deze zaak: Defence for Children, De Brauw Blackstone Westbroek Advocaten, en natuurlijk PILP.

3.4 Lustrumviering: NJCM 50 jaar

Op 10 oktober 2024 vierde het NJCM zijn vijftigjarig bestaan met een feestelijke en inhoudelijk sterke bijeenkomst in het prachtige Wereldmuseum in Leiden. De dag stond in het teken van het thema 'Mensenrechten in de 21e eeuw: uitdagingen en de rol van belangenorganisaties'.

De viering bestond uit een gevarieerd programma met plenaire panelsessies, waarin werd gereflecteerd op het verleden van het NJCM en vooruitgeblift op toekomstige mensenrechtenvraagstukken. De ochtendpanels deelden verhalen over de oprichting van de organisatie, terwijl het afsluitende panel sprak over de impact van technologie op mensenrechten en de balans tussen veiligheid en vrijheid.

Seminars en break-outsessies, georganiseerd door werkgroepen en PILP, behandelden actuele thema's zoals klimaatrechtspraak, digitale kinderrechten, de rol van maatschappelijke organisaties, asielopvang en aansprakelijkheid van bedrijven in conflictgebieden. Zie sectie 4.3 voor een korte omschrijving van de onderwerpen van de seminars.

Voorts werd de Thoolen NJCM-scriptieprijs uitgereikt. Een hoogtepunt van de dag waarbij Tycho Scholten de hoofdprijs won voor zijn scriptie 'Groener bij de Buren'. Hans Thoolen, medeoprichter van het NJCM, reikte de prijs persoonlijk uit.

De lustrumviering benadrukte de blijvende relevantie van het NJCM als juridisch kennisplatform en mensenrechtenwaakhond. Het bestuur sprak diepe dank uit aan alle sprekers, organisatoren, leden en partners, en blikte vooruit op een toekomst waarin samenwerking, innovatie en betrokkenheid centraal blijven staan.

4 Activiteiten

4.1 Brieven, reacties en commentaren

Datum	Activiteit	Onderwerp
<i>Februari</i>	Brief Werkgroep Jeugdrecht	NJCM Werkgroep Jeugdrecht roept op tot het verbeteren van de positie van kinderen in Nederland.
	Brief Werkgroep Jeugdrecht	De werkgroep Jeugdrecht van het NJCM roept in een brief aan de demissionair Minister en Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op tot actie tijdens de vorming van een nieuw kabinet, met specifieke aandacht voor rechtvaardige en humane opvang en begeleiding voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv'ers).
	Advies Werkgroep Strafrecht	NJCM Werkgroep Strafrecht adviseert demissionair Minister voor Rechtsbescherming over plaatsing van transgender gedetineerden.
<i>Mei</i>	Reactie Internetconsultatie Werkgroep Staats- en Bestuursrecht	De werkgroep Staats- en Bestuursrecht van het NJCM reageert in een brief aan de demissionair Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de demissionair Minister van Justitie en Veiligheid op een internetconsultatie betreffende de toenemende mate waarin de overheid gebruikmaakt van algoritmen en de vraag of het wettelijk vastleggen van bepaalde normen voor algoritmische besluitvorming in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) noodzakelijk en wenselijk is. Met de brief geeft de werkgroep enkele aandachtspunten en adviezen mee voor de evaluatie van het reflectiedocument.
	Brief Werkgroep Jeugdrecht	NJCM Werkgroep Jeugdrecht brengt de belangen van kinderen en jongeren onder de aandacht van de Staatscommissie rechtsstaat.
<i>Juni</i>	Opinieartikel Werkgroep Jeugdrecht in de Volkskrant	NJCM opinieartikel in de Volkskrant omtrent interlandelijk geadopteerden.
	Brief Werkgroep Jeugdrecht	De NJCM-werkgroep Jeugdrecht reageert met een brief op de oproep van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) om voorstellen voor mogelijke adviesonderwerpen voor het strategisch meerjarenprogramma van de RSJ aan te bieden. Kinderen en jongeren hebben in het Nederlandse staatsbestel geen eigen stem en geen eigen vertegenwoordiging.

Datum	Activiteit	Onderwerp
Juli	Reactie Internetconsultatie Werkgroep Staats- en Bestuursrecht	De werkgroep Staats- en Bestuursrecht van het NJCM reageert in een brief aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op een internetconsultatie betreffende het versterken van de waarborgfunctie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In de brief laat de werkgroep weten blij te zijn met de doelstelling om de waarborgfunctie van de Awb te versterken. Wel geeft de werkgroep enkele aandachtspunten en adviezen mee ter verbetering van het wetsvoorstel.
Augustus	Bijdrage Werkgroep Jeugdrecht aan General Comment 27 van het VN-Kinderrechtencomité	NJCM-werkgroep Jeugdrecht levert een bijdrage aan de conceptversie van General Comment 27 van het VN-Kinderrechtencomité. General Comment 27 gaat over het recht van kinderen op toegang tot het recht en effectieve rechtsmiddelen. In haar bijdrage onderzoekt de werkgroep verschillende bestaande juridische en sociaal-culturele barrières die de toegang van kinderen tot het recht en effectieve rechtsmiddelen belemmeren.
September	Oproep Werkgroep Jeugdrecht aan nieuw kabinet	NJCM-werkgroep Jeugdrecht roept op tot (financiële) steun voor interlandelijk geadopteerden en hun biologische ouders.
	Opiniestuk Werkgroep Jeugdrecht in de Volkskrant	NJCM-Werkgroep Jeugdrecht roept op: ‘Geef jongeren meer inspraak in de jeugdzorg om ernstige misstanden te voorkomen’.
November	Brief met oproep namens het NJCM	Het NJCM vraagt in een brief aan de bestuurders en volksvertegenwoordigers van Nederland aandacht voor de recente ontwikkelingen in Israël, de Palestijnse Gebieden en Libanon.
December	Aanbevelingen Werkgroep Jeugdrecht	NJCM Werkgroep Jeugdrecht doet negen aanbevelingen voor de Adviescommissie Voortgang Hersteloperatie Toeslagen.
	Brief Werkgroep Europees Recht	NJCM Werkgroep Europees Recht vraagt aandacht voor mensenrechtelijke aspecten bij afkomst-gerelateerde onderzoeken.

4.2 Rapportages door werkgroepen

Datum	Rapportage	Onderwerp
Maart	Bijdrage NJCM aan Liberties Rule of Law Rapport	Challenges Persist in Dutch Justice System: Liberties Rule of Law Report 2024.
Juli	Schaduwrapportage Werkgroep Verdragsrapportages	NJCM schrijft een schaduwrapportage over geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

4.3 Seminars

In 2024 zijn er geen losse seminars georganiseerd. Wel hebben zes van onze werkgroepen seminars georganiseerd tijdens ons lustrum in oktober. Deze seminars hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de inhoudelijke verdieping en uitwisseling van ideeën rondom mensenrechten.

In de eerste ronde werd onder andere gedebatteerd over de rol van rechters in klimaatzaken en de balans tussen activisme en rechtsstatelijkheid. Ook werd stilgestaan bij de representatie van maatschappelijke organisaties in het beleid rondom data-gedreven technologieën en de cruciale rol van belangenorganisaties bij de opvang van vreemdelingen in Nederland.

De tweede ronde bracht andere urgente vraagstukken aan bod, zoals de toegang tot het recht voor gemeenschappen (georganiseerd door PILP) en de spanning tussen privacy en bescherming in de digitale leefwereld van kinderen. Daarnaast werd er een paneldiscussie gevoerd over de mogelijke strafrechtelijke aansprakelijkheid van Nederlandse bedrijven bij de situatie in Gaza. Deze seminars boden deelnemers een platform om vanuit verschillende invalshoeken mensenrechtelijke uitdagingen te bespreken en gezamenlijk te reflecteren op oplossingen voor de toekomst.

We zijn ontzettend blij met de betrokkenheid en inzet van de werkgroepen, en bedanken de organisatoren van de sessies tijdens het lustrum voor de moeite die ze hierin hebben gestopt.

Voor 2025 liggen er veel ideeën op tafel, en we hopen in het jaarverslag over dat jaar te kunnen terugblikken op meerdere succesvolle seminars. Daarmee willen we de verbinding tussen theorie, praktijk en actualiteit in mensenrechten blijven versterken.

4.4 Thoolen NJCM-Scriptieprijs

De Thoolen NJCM-scriptieprijs wordt tweejaarlijks uitgereikt aan de beste ingezonden Master-scriptie over mensenrechten in Nederland. Het is bedoeld om jonge juristen te stimuleren zich verder te ontwikkelen in/focussen op de mensenrechten en is vernoemd naar een van de oprichters en eerste secretaris van het NJCM, Hans Thoolen. De jury bestaat uit prominente mensenrechtendeskundigen die lid zijn van het NJCM. In 2023 konden studenten zich met hun scriptie aanmelden voor alweer de 10e editie. Wij hebben negen scripties ontvangen en de keuze was moeilijk: het waren allemaal bijzondere, mooie en inspirerende stukken. De jury heeft er een flinke taak aan gehad, maar heeft inmiddels een winnaar gekozen: Tycho Scholten met zijn scriptie 'GROENER BIJ DE BUREN – Mensenrechten en machtscheiding in de klimaatrechtzaken van Nederland, Ierland en Duitsland'!

De prijs is door Hans Thoolen zelf uitgereikt tijdens onze Lustrumviering op 10 oktober 2024, een feestelijk moment die extra glans gaf aan een al bijzondere dag. Zowel winnaar Tycho Scholten als runner-up Felix Krempel werden feestelijk in het zonnetje gezet. Beiden gaven een inspirerende presentatie over het onderwerp en de conclusies van hun scriptie, waarmee zij hun betrokkenheid en scherpzinnigheid in het mensenrechtendebat benadrukten.

Dank aan alle deelnemers van dit jaar, en nogmaals onze hartelijke felicitaties aan Tycho Scholten en Felix Krempel!

4.5 Andere activiteiten, onder meer

Datum	Activiteit	Toelichting
<i>Januari</i>	NJCM Werkgroepborrel	Tijdens deze werkgroepborrel hebben we samen geproost op het nieuwe jaar, leuke gesprekken gehad met elkaar, en inspiratie opgedaan voor het nieuwe jaar. Het was goed om de interactie tussen de verschillende werkgroepen en bestuursleden te zien.
	Uitreiking Ambassadeprijs BMO	Om de twee jaar wordt de BMO-Ambassadeprijs voor Mensenrechten uitgereikt aan een Nederlandse ambassade die zich bijzonder inzet voor mensenrechten. Voor 2025 waren de ambassades in Polen/Belarus , DR Congo en Oeganda genomineerd. De Ambassade van Oeganda mocht dit jaar de prijs in ontvangst nemen. Voor meer informatie, kijk op https://breedmensenrechtenoverleg.nl/ambassadeprijs/
<i>Februari</i>	ICJ Project VOICE	In februari is het NJCM aangesloten bij de financieringsaanvraag voor het ICJ-project VOICE. Zie sectie 2.2 Project VOICE voor meer informatie.
	Ontmoeting met Vereniging Vrouw en Recht	Samen met de voorzitter van de NJCM-werkgroep Verdragsrapportages is er overleg geweest over meer samenwerking op het gebied van verdragsrapportages rondom vrouwenverdragen.
<i>Maart</i>	Bekendmaking scriptieprijswinnaar	In maart maakten we bekend dat Tycho Scholten de Thoolen-NJCM scriptieprijs had gewonnen.
	Aanwezig bij presentatie kerndoelen	In de hoedanigheid van lid van het Platform Mensenrechteneducatie was het NJCM aanwezig bij de presentatie van de nieuwe kerndoelen voor het onderwijs. Actualisatie kerndoelen SLO
	Bijdrage aan Liberties RoL rapport	Het Rule of Law rapport van Liberties waar meerdere NJCM-werkgroepen aan hebben bijgedragen kwam uit in maart.
	Uitspraak zaak Recht op Water	Zie Zaak Recht op Water eerder in dit document voor meer informatie.
<i>April</i>	Heidag bestuur, bureau en PBC in Zeeland.	Tijdens deze inspirerende heidag aan de kust is de basis gelegd voor de nieuwe meerjarenstrategie. Deze is besproken tijdens de extra ALV in november en inmiddels vastgesteld. De nieuwe meerjarenstrategie is te vinden op de website of kan worden opgevraagd bij het bureau.
<i>Mei</i>	Uitnodiging tweede project ICJ (ACCESS)	Zie sectie 2.1 Project ACCESS voor meer informatie.
	Kennismaking voorzitters NJCM en Commissie Meijers	De voorzitters van het NJCM en de Commissie Meijers hadden een meeting om zich aan elkaar voor te stellen en eventuele gezamenlijke plannen te bespreken. De secretaris van de Commissie Meijers en de coördinator van het NJCM sloten ook aan bij de meeting.

Datum	Activiteit	Toelichting
	Aanwezig bij BMO middag	De coördinator van het NJCM was aanwezig bij de BMO-strategie middag. Tijdens deze middag werd er nagedacht over de vragen waar we nu staan als BMO en wat de doelen van het platform zijn. Er werden twee sessies georganiseerd: Sessie 1 – Plenaire discussie: Uitwisseling met EU-partners over de opkomst van extreemrechts, antidemocratische en anti-civic space partijen, inclusief ruimte voor strategieën om deze trends tegen te gaan. Sessie 2 – Nieuwe narratieven voor het BMO: Hoe brengen we als BMO onze boodschappen effectiever over in het huidige politieke klimaat? Uitwisseling met een deskundige en gezamenlijke werkvormen in groepjes.
<i>Juni</i>	ALV	Op 20 juni vond de jaarlijkse ALV plaats.
	Lidmaatschap bij de Nieuwe Gevers	De Stichting Democratie en Media heeft voor het NJCM een jaar lidmaatschap bij platform de Nieuwe Gevers gesponsord. Onze grote dank aan de Stichting hiervoor! Wij hebben er in 2024 al goed gebruik van kunnen maken, en hebben via het platform o.a. een fotograaf en videograaf voor lustrum en een SEO-expert aan kunnen trekken.
<i>Juli</i>	Bijdrage Liberties Gap Analysis Rapport	In juli heeft het NJCM een bijdrage ingestuurd voor het gap analysis rapport van Liberties. Dit rapport werd in 2024 voor het eerst door Liberties samengesteld en bevat een analyse van wat er wel en niet door de Europese Commissie is meegenomen in hun Rule of Law rapportage vanuit de ontvangen inzendingen.
<i>Augustus</i>	Contact met UK ICJ sectie (JUSTICE)	Het contact had als doel om te verkennen of er wellicht in de toekomst een samenwerking met o.a. werkgroep Mensenrechten & Technologie kan worden gefaciliteerd.
<i>Oktober</i>	Publicatie Liberties Gap Analysis Rapport	Het Gap Analysis rapport werd in oktober gepubliceerd.
	Aanwezig bij Commissie Meijers donateursmiddag	Samen met één van de voorzitters van de Werkgroep Vreemdelingenrecht (inmiddels Asiel- en Migratierecht) was het NJCM aanwezig bij dit evenement. Tijdens deze middag werd er uitleg gegeven over de werkzaamheden van de Commissie en werd er gebrainstormed wat de donateurs graag nog meer zouden willen zien, waar er samengewerkt kan worden en hoe de Commissie haar donateurs nog meer op de hoogte kan houden.
	Lustrumviering	Op 10 oktober heeft het NJCM haar 50-jarig bestaan gevierd bij het Wereldmuseum in Leiden. Zie sectie 3.4 Lustrumviering: NJCM 50 jaar voor meer informatie.
	Liberties General Assembly en Training	In oktober was de coördinator van het bureau aanwezig bij de General Assembly van Liberties. Daarnaast heeft zij meegedaan aan de aansluitende training. De GA en training vonden plaats op kantoor bij Liberties in Berlijn.

Datum	Activiteit	Toelichting
November	Bestuursbrief situatie Israel/Palestina	Het NJCM-bestuur heeft middels een brief aandacht gevraagd voor de recente ontwikkelingen in Israël, de Palestijnse Gebieden en Libanon.
	Extra ALV	Op 19 november vond er een extra ALV plaats ter bespreking van de nieuwe meerjarenstrategie.
	Ronde Tafel PBC	Namens het bureau en bestuur van het NJCM waren er mensen aanwezig bij de ronde tafel, georganiseerd door PBC voor de partnerkantoren.
December	Input op Europese Commissie consultatie en bijdrage aan rapport Liberties op het gebied van Rule of Law	Samen met onze werkgroepen en partners:het Nederlands Helsinki Comité, Free Press Unlimited, Transparency International NL, Lawyers for Lawyers en PILP leverde het NJCM een bijdrage over de rechtsstaat aan Liberties en de Europese Commissie – een gezamenlijke inzet voor een sterke rechtsstaat in Nederland en Europa. Het indienen bij de Europese Commissie vond plaats in januari 2025.

4.6 Communicatie

Website

In 2024 zijn er 32 posts op de website geplaatst. Dit is een verdubbeling ten opzichte van 2023. Hier zaten meerdere vacatures tussen: allereerst een werkgroepleden wervingscampagne waarvoor er per werkgroep een apart bericht is geplaatst (uitkomend op zeven berichten). Daarnaast zijn er vier vacatures geplaatst (deze berichten zijn inmiddels verwijderd van de website).

Het grootste deel van de rest van de berichten bevatten de publicatie van de brieven, reacties, reflecties en rapportages geschreven door de verschillende werkgroepen. Ook werden de winnaar van de NJCM-Thoolen Scriptieprijs en de winst in de zaak Recht op Water op de website aangekondigd.

Sociale media

Op de accounts van het NJCM worden ontwikkelingen en aandachtspunten rondom mensenrechten gemonitord, signaleerd en gecommuniceerd. Daarnaast worden leden, volgers en andere geïnteresseerden op de hoogte gehouden over het werk van het NJCM en wordt er geregeld aandacht besteed aan het werk van partners. NJCM’s accounts worden actief gevolgd door onder anderen: advocaten, rechters, burgers, overheidsjuristen, bedrijfsjuristen, rechtenstudenten, wetenschappers, wetgevingsjuristen, beleidsmakers, ministeries, overheidsorganen, vak- en belangenorganisaties, politieke partijen, politici, journalisten, media, vakbladen, en samenwerken-de (inter)nationale mensenrechtenorganisaties.

Op 31 december 2024 waren er 4.993 volgers op X-account ‘@NJCM-nl’. Op dezelfde datum in het jaar daarvoor waren dat er 5.226. Dit laat een lichte daling zien (in 2022 was het aantal volgers 5.388). Er wordt momenteel geëvalueerd of het NJCM verder wil met X, ook in verband met de huidige eigenaar van het platform.

Het aantal Facebook volgers is juist weer wat gestegen. Op 31 december 2023 waren dit er 2.692, en we hebben 2024 afgesloten met 2.741 volgers. Dit brengt ons bijna terug op het niveau van eind 2022, toen het er 2.791 waren.

Ook ons netwerk op LinkedIn is uitgebreid in 2024. Het LinkedIn- 'bedrijfsprofiel' werd eind 2022 door 2.497 personen gevolgd, en eind 2023 waren dat 2.868 volgers. Dit aantal is inmiddels opgelopen tot 3.292. LinkedIn is daarmee ons meest gevolgde sociale media-account.

Het NJCM zit sinds augustus 2023 ook op Instagram. Wij hebben hier inmiddels 64 volgers, een groei van 10 ten opzichte van 2023. Wij hebben in 2024 echter niet gepost op dit platform. Ook hier zijn wij aan het evalueren hoe we verder willen.

Nieuwsbrief

Er zijn in 2023 vier NJCM Nieuwsbrieven verstuurd. Op 31 december 2023 had deze nieuwsbrief 1.164 subscribers. In december 2022 waren dit er 1.211.

5 Werkgroepen

Werkgroep Asiel- en Migratierecht (voorheen Vreemdelingenrecht)

In 2024 heeft de werkgroep samen met de werkgroep Jeugdrecht via een 'dissenting opinion' in het NTM aandacht gevraagd voor de gebrekkige kwaliteit van de opvang van minderjarige alleenreizende vreemdelingen. In het artikel roepen de auteurs het kabinet op om het belang van alleenreizende minderjarigen voorop te stellen door (meer)kindvriendelijke opvangplekken met goede begeleiding te realiseren. Daarnaast heeft de werkgroep bijgedragen aan het lustrumseminar van het NJCM door een rondetafel gesprek met het COA, de wetenschap en VluchtelingenWerk Nederland te organiseren over de vraag 'Wat is de rol van belangenorganisaties in het bevorderen van menswaardige asielopvang?'

Het jaar 2024 kende ook een aantal interne ontwikkelingen. Zo is er met succes ingezet op het werven van nieuwe leden. Machteld van Werven en Esther Diederik zijn gestopt als co-voorzitters van de werkgroep. Thijs Toonen heeft deze rol overgenomen. Ook is er een nieuwe geïmmitteerde gevonden voor de werkgroep; Gerrie Lodder. Zij is universitair docent Migratierecht aan de Open Universiteit. In 2024 heeft de werkgroep vreemdelingenrecht ervoor gekozen door te gaan onder een andere naam. De nieuwe naam van de werkgroep is Asiel- en Migratierecht.

Werkgroep Europees Recht

De leden van de werkgroep Europees recht richten zich op mensenrechten in de Europese Unie, de Raad van Europa en de verhouding tussen deze twee instituten. Daarbij speelt steeds de vraag wat de invloed hiervan is op Nederlandse wetgeving en beleid. In 2024 hield de werkgroep zich bezig met het Rule of Law report 2024 van de Europese Unie, organiseerde de werkgroep een seminar over de rol van de rechter in klimaatrechtszaken, en reageerde de werkgroep op de Motie Becker die opriep tot het volgen van migranten door het Sociaal Cultureel Planbureau. Verdere onderwerpen waaraan de werkgroep op regelmatige basis aandacht aan besteedt zijn de AI Act en diens uitwerking, de Child Sexual Abuse Regulation, Frontex en illegal pushbacks en het Europees Migratiepact. De werkgroep werkt vaak samen met de werkgroepen Staats- en Bestuursrecht, Migratierecht en Recht en Technologie.

Werkgroep Jeugdrecht

In 2024 bestond de werkgroep jeugdrecht uit elf actieve leden. Aysel Sabahoglu is voorzitter van de werkgroep jeugdrecht. Goos Cardol is de gecommiteerde van werkgroep jeugdrecht.

Naast brieven en schriftelijke bijdragen is door de werkgroep meegewerkt aan het Liberties Rule of Law Rapport 2024. Er zijn voorts bijdragen geschreven voor het VN-Kinderrechtencomité en adviesraden van de overheid. Ook verschenen er een aantal opiniestukken in de landelijke pers. De werkgroep leverde een bijdrage aan de gezamenlijke brief van de werkgroepen die is geschreven naar aanleiding van de ernstige mensenrechtenschendingen door Israël in Palestina. NJCM riep de Nederlandse regering op tot het aanspreken van Israël tot naleving van mensen- en kinderrechten, het humanitair oorlogsrecht en het volkenrecht.

In februari 2024 schreef de werkgroep een brief aan de demissionaire minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over een duidelijk en kindvriendelijk beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Nederland. Ook schreef de werkgroep februari 2024 een brief aan de informateur met de oproep aan het toekomstige kabinet om de positie van kinderen in Nederland te verbeteren.

In mei 2024 heeft de werkgroep een brief gestuurd naar de Staatscommissie rechtsstaat. Hierin werd benadrukt dat kinderen en jongeren geen eigen stem en geen eigen vertegenwoordiging hebben in het Nederlandse staatsbestel. De werkgroep jeugdrecht heeft aanvullende aanbevelingen ter verbetering van de rechtspositie van kinderen gedaan.

In juni 2024 heeft de werkgroep jeugdrecht gereageerd op de oproep van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) om voorstellen te doen voor mogelijke adviesonderwerpen voor het meerjarenprogramma van de RSJ. De werkgroep deed een vijftal aanbevelingen.

In juni 2024 verscheen verder een opiniestuk van de werkgroep over de identiteitsrechten van interlandelijk geadopteerden in de Volkskrant. In het opinieartikel bespreken de auteurs de noodzaak om interlandelijk geadopteerden hulp en ondersteuning te bieden vanuit de overheid. De werkgroep pleit voor het opzetten van een 'rootsfonds' door de overheid voor interlandelijk geadopteerden die op zoek willen naar hun biologische ouders.

De werkgroep jeugdrecht leverde ook een bijdrage in het kader van de consultatie rondom de toekomstige General Comment 27 van het VN-Kinderrechtencomité. General Comment 27 zal gaan over toegang van kinderen tot het recht en effectieve rechtsmiddelen.

Medio september verscheen een opiniestuk van de werkgroep in de Volkskrant over inspraak van jongeren in de jeugdzorg en omkering van de bewijslast bij meldingen van misstanden in de jeugdzorg.

De werkgroep heeft een bijdrage geleverd aan het Lustrumcongres in oktober in het kader van het vijftigjarig bestaan van het NJCM. Het onderwerp van de door de werkgroep georganiseerde deelsessie was 'digitale kinderrechten'. Onder leiding van twee sprekers van UNICEF is gesproken over het recht op bescherming van kinderen, de privacy rechten van kinderen en het recht van kinderen op ontwikkeling, op toegang tot informatie en op digitale inclusie.

Ten slotte is eind 2024 een brief geschreven aan de Adviescommissie Voortgang Hersteloperatie Toeslagen. De werkgroep jeugdrecht pleit in deze brief voor herstel in brede zin, onder meer via een inventarisatie van de wensen van kinderen en voor het inregelen van een eigen schade-route voor kinderen. Ook is gepleit voor een breder onderzoek naar de kinderbeschermingsmaatregelen die in het verleden zijn opgelegd aan de Toeslagenouders. De werkgroep jeugdrecht

benadrukt dat het reflectieonderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming naar de inzet van uithuisplaatsing bij kinderen van wie de ouders met de Toeslagenaffaire te maken kregen, zich niet zou moeten beperken tot alleen uithuisplaatsing, maar alle ingezette kindbeschermingsmaatregelen zou moeten omvatten.

Werkgroep Mensenrechten en Bedrijfsleven

De werkgroep Mensenrechten en Bedrijfsleven is in het najaar van 2024 weer een nieuw leven in geblazen. De werkgroep heeft inmiddels een paar vergaderingen achter de rug en is nog in de opstartende fase. De werkgroep heeft in 2024 geen activiteiten georganiseerd. De werkgroep zal zich de komende tijd richten op de opmars van *due diligence* verplichtingen voor bedrijven om mensenrechten te respecteren en zal daarbij de ontwikkelingen op vooral Europees vlak in de gaten houden.

Werkgroep Mensenrechten en Technologie

Op 24 september 2024 vond de eerste bijeenkomst van de werkgroep Mensenrechten en Technologie plaats. Deze diende als kennismakingsmoment na afloop van de wervingscampagne voor nieuwe leden. In de periode daarna zijn we meerdere keren online bijeengekomen. Omdat de werkgroep nog vrij nieuw is hebben we ons in het afgelopen jaar vooral gericht het opstarten van de groep en het verkennen van relevante thema's.

Tijdens onze de bijeenkomsten hebben we een aantal onderwerpen geïdentificeerd waar we ons als werkgroep in de toekomst op willen richten. We willen ons onder meer verdiepen in wetgeving rond biometrische surveillance (denk ook aan het gebruik van gezichtsherkenning door de politie en mogelijke inmenging in appgroepen). Daarnaast kijken we naar de antiwitwasregulering in de private sector en monitoren we de voortgang van wetgeving op het gebied van de digitalisering van reisdocumenten. Ook het fenomeen social scoring zoals benoemd in de AI-verordening krijgt onze aandacht, zowel in relatie tot anti-witwasmaatregelen als in het kader van toegang tot sociale voorzieningen.

Daarnaast heeft de werkgroep een actieve rol gespeeld in het mede-initiëren van de ondertekening door het NJCM samen met Amnesty International. Daarmee hebben we gehoor gegeven aan de oproep aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) om input te leveren over AI-systemen voor emotieherkenning op de werkplek en in het onderwijs. Deze oproep had betrekking op de verbodsbepaling in EU-verordening 2024/1689 (de AI-verordening). Eenzelfde actie heeft de werkgroep ondernomen voor wat betreft de oproep van de AP over *social scoring*.

Twee van onze leden nemen bovendien deel aan de werkgroep voor de Nederlandse Technische Afspraak (NTA) van het NEN, eveneens in het kader van de AI-verordening.

Tot slot verzorgde de werkgroep tijdens het 50-jarig lustrum van het NJCM een goedbezochte workshop over representatie bij de totstandkoming van beleid en wetgeving op het gebied van datagedreven technologie. Deze sessie bood ruimte voor kritische reflectie en uitwisseling van ideeën met deelnemers uit verschillende achtergronden.

Werkgroep Staats- en Bestuursrecht

In 2024 heeft de werkgroep Staats- en bestuursrecht zich onder andere beziggehouden met de internetconsultaties 'Algoritmische besluitvorming en de Algemene wet bestuursrecht' en het 'Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht'.

De werkgroep heeft in een brief gereageerd op een internetconsultatie Algoritmische besluitvorming en de Algemene wet bestuursrecht betreffende de toenemende mate waarin de overheid gebruikmaakt van algoritmen en de vraag of het wettelijk vastleggen van bepaalde normen voor algoritmische besluitvorming in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) noodzakelijk en wenselijk is. In de brief pleit de werkgroep onder andere voor een fundamentele herbezinning van de Awb met het oog op de invloed van algoritmische besluitvorming en artificiële intelligentie op het bestuursrecht. De werkgroep onderstreept het belang van effectieve rechtsbescherming en transparantie bij overheidshandelen en benoemt dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur momenteel niet gegarandeerd zijn bij besluitvorming waarbij algoritmes in de bestuurlijke besluitvorming worden toegepast. De werkgroep adviseert daarom onder meer om burgers, rechters en de wetgever beter uit te rusten met (technologische) instrumenten en middelen om zo vroegtijdig algoritmische besluitvorming aan te vechten dan wel te begrenzen en op die manier meer effectieve rechtsbescherming te bieden. Tevens geeft de werkgroep aan dat een recht op menselijke tussenkomst bij algoritmische besluitvorming door bestuursorganen noodzakelijk is, in overeenstemming met overweging 71 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Verder heeft de werkgroep in een brief gereageerd op de internetconsultatie betreffende het versterken van de waarborgfunctie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In de brief laat de werkgroep weten blij te zijn met de doelstelling om de waarborgfunctie van de Awb te versterken. Wel geeft de werkgroep enkele aandachtspunten en adviezen mee ter verbetering van het wetsvoorstel. In de brief stelt de werkgroep dat de rechtsbescherming en rechtspositie van de burger centraal moeten staan om de waarborgfunctie van de Awb te versterken.

Daartoe benoemt de werkgroep onder andere een aantal kritische vragen die geadresseerd zouden moeten worden in het wetsvoorstel. Hoe kunnen de verplichtingen en rechten voor bestuursorganen zoals benoemd in het wetsvoorstel daadwerkelijk in de uitvoering gewaarborgd worden? Versterkt het wetsvoorstel concreet de rechtspositie van de burger? Welke handvatten biedt het de rechter en de burger om rechtsbescherming te bieden of te krijgen? Verder gaat de werkgroep in de brief in op de volgende onderwerpen: de dienstbare overheid, het recht tot toegang tot het bestuur, verschoonbare termijnoverschrijding, en individuele geschilbeslechting en rechtsbescherming.

Tot slot heeft de werkgroep bijgedragen aan de input voor het *Rule of Law*-rapport van de Europese Commissie. Het rapport beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen in verband met de rechtsstaat in alle lidstaten op de gebieden van het rechtssysteem, corruptiebestrijding, media-pluriformiteit en controlemechanismen.

Werkgroep Strafrecht

De werkgroep Strafrecht heeft in 2024 zoals gebruikelijk weer aandacht besteed aan nieuwe wetten en wetsvoorstellen op het gebied van het strafrecht. Voorbeelden hiervan zijn het wetsvoorstel aanpak georganiseerde criminaliteit tijdens berechting en detentie, het wetsvoorstel tot wijziging van het wetboek van strafrecht in verband met het strafbaar stellen van handelingen gericht op het veranderen of onderdrukken van seksuele gerichtheid, genderidentiteit en genderexpressie en het wetsvoorstel gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten. Daarnaast is aandacht besteed aan de strafbaarstelling van psychisch geweld en is aan het ministerie van Justitie en Veiligheid advies uitgebracht over de plaatsing van transgender gedetineerden.

Verder heeft de werkgroep ten behoeve van het 50-jarig lustrum van het NJCM een sessie georganiseerd over de mogelijke strafrechtelijke aansprakelijkheid van Nederlandse bedrijven die in Israël zijn gevestigd, dan wel op een andere manier een bijdrage leveren aan de economie van Israël, bij de situatie in Gaza, waarbij prominente sprekers van verschillende disciplines aan de discussie over dit onderwerp hebben deelgenomen.

De werkgroep Strafrecht vergadert elke maand en had het afgelopen jaar ongeveer 18 actieve leden. De werkgroepleden zijn grotendeels werkzaam in het strafrecht als docent, advocaat of juridisch medewerker, bij de rechtspraak, of bij het Openbaar Ministerie. Geïnteresseerden zijn altijd welkom om bij een vergadering aan te schuiven.

Werkgroep Verdragsrapportages

In het jaar 2024 heeft de werkgroep Verdragsrapportages een relatief rustig jaar gehad, aangezien weinig deadlines voor schaduwrapportages op de planning stonden bij de VN. De werkgroep heeft zich voor het eerst gebogen over het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het 'Istanbul-Verdrag'). In het kader van de rapportageverplichting van de lidstaten van dat verdrag, organiseerde het toezichthoudende comité ('GREVIO') voor het eerst een toetsmoment ten aanzien van Nederland. De werkgroep heeft in het kader hiervan op 3 juli 2024 een schaduwrapport ingediend, waarin het onder meer is ingegaan op onderwijs over geweld tegen vrouwen en op de fragmentering van organisaties die hulp en opvang bieden aan slachtoffers van dat geweld.

Verder heeft de werkgroep in het kader van de lustrumviering van het NJCM op 10 oktober 2024 een seminar gehouden over de rol van de rechter in klimaatzaken. Daarin kwam een driekoppig panel bijeen, bestaande uit Egbert Meijer, Antoine Buyse en Floris Tan. Zij spraken over het spanningsveld tussen rechtspreken en wetgeven, over de wenselijkheid van een activistische houding van rechters in klimaatzaken en over de uitspraak van het EHRM in de *Klima-seniorinnen*-zaak. Dit zorgde voor een interessante discussie met veel vragen uit het publiek.

6 Samenwerking met derden

6.1 Breed Mensenrechten Overleg

Het Breed Mensenrechten Overleg (BMO) werd opgericht in 1979 in reactie op de eerste regeringsnota over mensenrechten. Verschillende mensenrechtenorganisaties, waaronder het NJCM, besloten destijds om de ontwikkelingen op het gebied van mensenrechten in het buitenlands beleid van Nederland te monitoren en te evalueren. Sindsdien is het overleg uitgegroeid tot een belangrijke gesprekspartner van de minister en ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In recente jaren is de dialoog met (ambtenaren van) het Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking ook steeds prominenter geworden. De focus van het BMO is de laatste jaren verschoven naar het voorkomen en tegengaan van de afnemende ruimte voor maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers.

Activiteiten BMO

Het BMO vergadert eens in de zes weken (behalve tijdens het zomerreces), en is actief betrokken bij diverse belangrijke activiteiten en bijeenkomsten die een directe invloed hebben op het

mensenrechtenbeleid in Nederland en daarbuiten. Meetings zoals het ambtelijk overleg en ontmoetingen met de mensenrechtenambassadeur bieden het BMO een platform om rechtstreeks met beleidsmakers te communiceren en standpunten over mensenrechtenkwesties uit te wisselen.

In 2024 was het NJCM aanwezig bij acht van de tien algemene BMO-vergaderingen. Daarnaast namen we deel aan de BMO-strategiemiddag in mei 2024. Tijdens deze middag stonden onder andere de volgende onderdelen op het programma:

Plenaire sessie 1: 'Where do we stand as the BMO, what are the goals for today's meeting?'

In deze sessie vond een uitwisseling plaats met EU-partners over de opkomst van extreem-rechts, antidemocratische partijen en bewegingen die de civiele ruimte beperken. Er was ook ruimte voor het bespreken van strategieën om deze trends – waaronder het verzet tegen internationale samenwerking en het ondermijnen van de democratische rechtsorde – tegen te gaan.

Sessie 2: Nieuwe narratieven voor het BMO

In deze sessie stond centraal hoe het BMO haar boodschappen effectiever kan overbrengen binnen het huidige politieke klimaat. Dit gebeurde aan de hand van een uitwisseling met een expert en werksessies in groepjes.

Een hoogtepunt is de tweejaarlijkse uitreiking van de Ambassadeprijs, waarbij ambassades worden erkend voor hun buitengewone inzet op het gebied van mensenrechten. Deze ceremonie geeft het BMO de gelegenheid om prestaties op dit vlak te belonen en te vieren. De prijs werd in 2022 voor het eerst uitgereikt. De tweede editie werd in 2024 georganiseerd. In januari 2024 was de coördinator van het bureau bij de uitreiking aanwezig bij de uitreiking van de prijs, wat plaatsvond in het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De winnaar van de 2024 editie was Oeganda. De ambassade in Oeganda is, ondanks de soms gevaarlijke context, een actief en zichtbaar pleitbezorger van mensenrechten. De ambassade is voor veel mensenrechtenverdedigers een veilige plek waar zij elkaar kunnen ontmoeten. Wij feliciteren de winnaar en daarnaast natuurlijk ook de runners-up: de Nederlandse Ambassades in de Democratische Republiek Congo en Polen!

Leden en waarnemers

Het BMO sloot 2024 af met 22 leden: ActionAid; Aidsfonds; Amnesty International; Arisa; COC Nederland; Cordaid; Defence for Children-ECPAT; Free Press Unlimited; Hivos; Impunity Watch; International Campaign for Tibet; IUCN NL; Justice and Peace; Lawyers for Lawyers; Mondiaal FNV; Nederlands Helsinki Comité; Netherlands Institute for Multiparty Democracy; Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten; Oxfam Novib; Peace Brigades International Nederland; PAX; RNW Media.

Zeven organisaties hebben een waarnemersstatus. Zij nemen aan de BMO-activiteiten deel, maar ondertekenen geen documenten van het BMO, in tegenstelling tot de leden. De huidige waarnemers zijn: Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV); College voor de Rechten van de Mens; ECNL; Human Rights Watch; Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM); Partos; WO=MEN, Dutch Gender Platform.

BMO-NL

In 2021 bundelden enkele leden van het BMO zich in een sub-werkgroep genaamd BMO-NL, gericht op nationale onderwerpen die verband houden met buitenlands beleid. Het doel is om

de samenhang tussen nationaal en internationaal beleid te onderzoeken en de lobby voor mensenrechten te versterken. Net als het reguliere BMO richt BMO-NL zich op de ruimte voor het maatschappelijk middenveld. Het NJCM heeft het voorzitterschap van de werkgroep op zich genomen. Er is regelmatig op ad hoc basis vergaderd (wanneer dit nodig werd geacht). De belangrijkste onderwerpen die het BMO-NL op zich nam in 2024 (in voortzetting van 2023) zijn de Wet Transparantie Maatschappelijke Organisaties (WTMO) en de Motie Stoffer-van Dijk.

De *motie Stoffer-van Dijk* gaat over de toepassing van de WAMCA (Wet Afwikkeling Massaschade in Collectieve Actie). In deze motie wordt de regering verzocht om te onderzoeken of aanvullende waarborgen nodig zijn zodat *ideële organisaties* – zoals mensenrechtenorganisaties – *niet onterecht worden uitgesloten* van collectieve procedures. Dit speelt vooral bij de beoordeling van de ‘representativiteitseis’, waarbij de rechter toetst of een organisatie voldoende belanghebbenden vertegenwoordigt.

De WTMO wil tegengaan dat ontvangen donaties bij maatschappelijke organisaties zorgen voor onwenselijke buitenlandse beïnvloeding. De burgemeester, het openbaar ministerie (OM) en andere aangewezen overheidsinstanties krijgen de bevoegdheid om bij een maatschappelijke organisatie gericht navraag te kunnen doen naar buitenlandse giften en als het hoge giften zijn te vragen naar de persoon van de donateur. Het tweede deel van het wetsvoorstel betreft stichtingen en is bedoeld om misbruik van financieel-economische aard, zoals witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan. Stichtingen zijn nu al verplicht om een balans en staat van baten en lasten op te stellen. Het wetsvoorstel verplicht stichtingen om deze financiële stukken voortaan te deponeren bij het handelsregister. De informatiepositie van diensten met controle-, toezichts- en opsporingstaken wordt zo vergroot.

Eind december is besloten om het BMO-NL weer op te nemen in het grotere BMO. Het werd tijdens de verschillende vergaderingen duidelijk dat een meerderheid van de leden (overlappende) interesse had in de door het BMO-NL besproken onderwerpen. Om de slagkracht te vergroten en het aantal meetings te beperken, zijn de onderwerpen van het BMO-NL voorlopig opgenomen op de agenda van het algemene BMO.

6.2 Platform Mensenrechteneducatie

In 2024 was het NJCM via het *Platform Mensenrechteneducatie* (PMRE) aanwezig bij de feestelijke uitreiking van de conceptkerndoelen *Burgerschap* en *Digitale Geletterdheid* op het Ministerie van OCW. Het NJCM heeft inhoudelijk bijgedragen aan de totstandkoming van deze kerndoelen door regelmatig mee te lezen met eerdere concepten en daar kritisch en constructief feedback op te geven. We zijn dan ook blij met de nieuwe versies, die een duidelijke stap vooruit betekenen voor mensenrechteneducatie in het onderwijs – al zijn ze nog niet definitief vastgesteld.

Er vonden in 2024 verder geen andere samenwerkingen plaats met het PMRE.

6.3 Samenwerking bij Rapportages

Rule of Law Rapport

Het NJCM heeft in 2024 opnieuw in samenwerking met Free Press Unlimited, het Nederlands Helsinki Comité en Transparency International een gezamenlijke bijdrage geleverd aan de consultatie voor het *Rule of Law*-rapport van de Europese Commissie. Dit jaar schreven ook Lawyers4Lawyers en PILP mee. Deze samenwerking benadrukt het belang van een gezamenlijke inzet voor het waarborgen van de rechtsstaat en het bevorderen van de democratische principes binnen de Europese Unie. De bijdrage richtte zich op het identificeren van uitdagingen en het aandragen van aanbevelingen om de *rule of law* te versterken en de bescherming van fundamentele vrijheden te waarborgen. De gezamenlijke expertise van deze organisaties heeft bijgedragen aan een breed perspectief en een diepgaande analyse van de huidige situatie met betrekking tot de *rule of law* binnen de EU-lidstaten.

Het NJCM heeft via meerdere werkgroepen een veelomvattende bijdrage geleverd aan het *Rule of Law*-rapport van de Europese Commissie, waarbij verschillende werkgroepen hebben samengewerkt aan een gedegen analyse van de stand van zaken binnen de Europese Unie. Werkgroepen Europees Recht, Staats- en Bestuursrecht, Verdragsrapportages en Jeugdrecht hebben hun expertise ingezet om verschillende aspecten van het rechtssysteem te belichten en aanbevelingen te doen voor verbeteringen.

Wij danken de werkgroepen en onze partners van harte voor de fijne samenwerking, en kijken ernaar uit dit in de komende jaren weer verder voort te zetten!

6.4 Civil Liberties Union for Europe (Liberties)

Het NJCM was een van de founding members van het European Liberties Platform (ELP), dat in 2014 tot stand kwam en waar de Civil Liberties Union for Europe uit is ontstaan (eind 2016). De kerndoelstelling van Liberties is om burgerlijke vrijheden in de Europese Unie te bevorderen voor iedereen.

In 2024 werd de Algemene Ledenvergadering (ALV) van Liberties opnieuw georganiseerd in Berlijn, op 14 en 15 oktober. Aansluitend was er een training (16 t/m 19 oktober) waarbij er werd ingegaan op verschillende aspecten rondom strategisch procederen. Het NJCM was bij beide evenementen vertegenwoordigd door de coördinator van het NJCM-bureau.

De ledenvergaderingen van Liberties zijn interessant en nuttig voor het NJCM, omdat zij daar Europese zusterorganisaties ontmoet en strategie en ideeën uitwisselt. We zijn daarom erg blij dat we dit jaar weer aanwezig konden zijn.

Het NJCM heeft daarnaast ook meegetekend op een statement over *spyware* en meegelezen op de strategie van de organisatie voor de komende jaren. Over dat laatste zal bij de volgende General Member Assembly meer bekend worden.

Wat betreft *spyware* heeft het NJCM zich samen met tientallen andere maatschappelijke organisaties uitgesproken in een *internationaal gezamenlijk statement* tegen het misbruik van *surveillancesoftware* zoals Pegasus en Predator. In het statement, gecoördineerd door het Center for Democracy and Technology, wordt onder meer opgeroepen tot een *mondiaal verbod op de export, verkoop, overdracht, en gebruik van commerciële spyware* totdat er robuuste waarborgen bestaan die mensenrechten beschermen. De ondertekenaars benadrukken dat spyware wereldwijd is

ingezet tegen onder anderen journalisten, mensenrechtenverdedigers, advocaten en politieke tegenstanders, en daarmee een ernstige bedreiging vormt voor democratische vrijheden, privacy en de rechtsstaat. Het volledige statement is te vinden via: <https://cdt.org/wp-content/uploads/2024/08/Civil-society-joint-statement-on-the-use-of-surveillance-spyware-English-.pdf>.

Het NJCM werkt ook, via de werkgroepen en het bureau, met Liberties samen bij de jaarlijkse *Rule of Law* rapportages van de Europese Commissie. Ook dit jaar is hier weer op samengewerkt, zowel aan het begin als aan het einde van het jaar. Zie hiervoor het voorgaande stuk over het *Rule of Law* rapport. Ook hebben we een bijdrage geleverd aan de gap analysis,¹ een stuk wat Liberties dit jaar voor het eerst samen heeft gesteld maar waarvan het de bedoeling is dat het een jaarlijkse bijdrage wordt. In de gap analysis identificeert Liberties samen met haar leden de gaten die de Commissie laat vallen in hun rapport.

6.5 Commissie Meijers

Het NJCM is één van de oprichters van de Commissie Meijers. Prof. mr. Hemme Battjes is commissielid namens het NJCM. De Commissie Meijers is een onafhankelijke denktank van rechtswetenschappers op het gebied van Europees migratie- en strafrecht. De nadruk ligt op mensenrechten, non-discriminatie en centrale waarden van de rechtsstaat. De commissie brengt, gevraagd en ongevraagd, commentaren en adviezen uit. Deze betreffen Europese voorstellen aan het Nederlandse parlement, het Europees Parlement, de nationale parlementen van andere lidstaten, de leden van de Nederlandse regering en aan beleidsmakers van de Europese instellingen. De commissie en het NJCM wisselen met enige regelmaat informatie (over activiteiten) uit. Zo is er dit jaar een meeting geweest tussen de voorzitters van beide organisaties, ter kennismaking en om te kijken waar de raakvlakken allemaal (nog meer) liggen. Ook waren de coördinator van het bureau en één van de voorzitters van de werkgroep Asiel- en Migratierecht aanwezig bij de strategiedag van de Commissie Meijers.

Wij hopen in 2025 weer regelmatig aan te schuiven bij de Commissie, en hen ook te kunnen verwelkomen bij onze eigen evenementen. Ook zullen we kijken naar mogelijkheden om samen onderwerpen op te pakken.

7 Vooruitblik op 2025

Het komend jaar geeft het vastgestelde Meerjarenstrategie 2025-2027 richting om concrete stappen te zetten in onze ambities. De werkgroepen vormen, net als voorgaande jaren, het hart van onze vereniging. Hun inzet op thema's zoals het Europees migratiepact, de AI-verordening, demonstratierecht en jeugd- en strafrechtelijke bescherming maakt het NJCM zichtbaar, relevant en invloedrijk.

Het NJCM en PBC hebben gezamenlijk besloten om in te zetten op een verzelfstandiging van PBC in 2025. Tegelijkertijd zetten PBC en het NJCM in op een versteviging van de samenwerking tussen beide organisaties op inhoudelijk vlak. Wat betreft het Nederlands Tijdschrift voor

1 <https://www.liberties.eu/en/stories/rule-of-law-2024-gap-analysis/45166>

de Mensenrechten zullen we in 2025 overgaan op een zogenaamd ‘opt-in’ systeem wat betreft de gedrukte uitgave. De bestaande samenwerkingen met zowel nationale als internationale partners willen we intensiveren, maar we sluiten samenwerkingen met nieuwe belangenorganisaties niet uit. Ook de Thoolen NJCM-Scriptieprijs krijgt in 2025 een bredere rol als instrument voor zichtbaarheid en werving.

Vanuit het Bureau zetten we in op groei van het ledenbestand, versterking van onze communicatie en meer onderlinge betrokkenheid. Extern blijven we bouwen aan onze positie als kritische, onafhankelijke en deskundige gesprekspartner in het publieke debat.

Financieel zoeken we naar nieuwe bronnen, zoals fondsen en subsidies, om onze ambities duurzaam te kunnen dragen. De begroting zal dit verder concretiseren.

We zien 2025 als een jaar van verbinding en versterking, niet alleen van onze vereniging, maar juist ook als het gaat om onze impact in het beschermen en bevorderen van mensenrechten in Nederland en het Nederlandse buitenlandbeleid.

8 Financiële verantwoording

8.1 Introductie

Dit is het financiële deel van het jaarverslag van de rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (de “Vereniging NJCM”) over het jaar 2024. De bedoeling van dit jaarverslag is de leden, donateurs, subsidiegevers, fondsen, sponsors en andere belangstellenden van de Vereniging NJCM te informeren over de financiële gang van zaken van het afgelopen jaar. Dit financiële jaarverslag wordt mondeling toegelicht in de algemene ledenvergadering (“ALV”) van de Vereniging NJCM op 17 juni 2025.

Samenstelling en controle

Evenals voorgaande jaren is het financiële jaarverslag van de Vereniging NJCM samengesteld met behulp van een extern administratiekantoor: Hendriks Belastingadviseurs B.V. te Rijswijk. Dat kantoor heeft ook administratieve assistentie verleend, waaronder diensten op het gebied van de belastingaangifte en de salarisadministratie.

Het financiële jaarverslag van de vereniging over 2024 is verder beoordeeld door een kascommissie die elk jaar specifiek daarvoor wordt aangezocht onder de leden. Het verslag van de kascommissie zal worden nagezonden. Ook zal de kascommissie verslag doen tijdens de ALV.

Beleid

Het beleid van het bestuur van de Vereniging NJCM is erop gericht dat deze rechtspersoon jaarlijks een neutraal resultaat heeft. Een eventueel positief resultaat wordt toegevoegd aan de algemene reserve, dat tot doel heeft om de continuïteit van de Vereniging NJCM te waarborgen. Uit deze reserve kan een negatief resultaat worden bekostigd.

Resultaat

De Vereniging NJCM heeft het jaar 2024 voor wat betreft haar normale exploitatie met een negatief resultaat afgesloten (€ -15.626). De volledige winst- en verliesrekening vindt u op pagina

34. Het negatieve resultaat was in lijn met de goedgekeurde begroting over 2024. Het 50-jarige Lustrum leidde, ondanks de bijdrage van de deelnemers, tot een negatief resultaat van ongeveer € 5.000.

Het bestuur stelt voor het negatieve resultaat ten laste te laten komen van de algemene reserve.

Pro Bono Connect

Het langetermijnproject PBC wordt apart van de Vereniging NJCM geadmistreerd. Dit project wordt zelfstandig gefinancierd door diverse externe partijen, die een eigen financiële verantwoording eisen. Alle baten en lasten worden rechtstreeks geboekt ten laste van het project. Onder andere voor de ondersteuning vanuit de Vereniging NJCM wordt een jaarlijkse bijdrage in rekening gebracht bij PBC.

PBC heeft in 2024 minder inkomsten ontvangen dan in eerdere jaren, omdat een aantal advocatenkantoren zijn gestopt. Omdat de kosten grotendeels bestaan uit salarissen en huur, waren er weinig mogelijkheden de kosten te verlagen. Per saldo heeft dit geleid tot een negatief resultaat van ruim € 35.000. Dit tekort komt ten laste van de reserves die PBC in eerdere jaren heeft opgebouwd. Inmiddels hebben een aantal nieuwe kantoren zich aangesloten en werkt het project met een sluitende begroting.

Project ACCESS

Het NJCM heeft in 2024 het project ACCESS ‘overgenomen’ van Defence for Children. Dit is een project dat samen met het ICJ wordt uitgevoerd, gefinancierd door de EU. Het NJCM speelt hierin enkel een ondersteunende rol, de uitvoering ligt bij een zelfstandige. Wel ontvangt het NJCM een kleine vergoeding voor het uitvoeren van (financieel) administratieve taken. In 2024 ging het om € 1.000, dat verwerkt is in de loonkosten. In het budget van 2025 houden we geen rekening met deze vergoeding om mogelijke tegenvallers binnen het project te kunnen opvangen.

Vooruitblik

De voorgestelde begroting voor 2025 vindt u op pagina 37 en verder. Voor de komende twee jaar verwacht het bestuur een neutraal tot licht positief resultaat. Hieraan liggen drie zaken ten grondslag:

- 1) Het NJCM heeft in samenwerking met het ICJ een bijdrage gekregen van de EU voor project VOICE. Het project heeft als doel het bevorderen van het recht van kinderen om gehoord te worden en deel te nemen aan gerechtelijke procedures. De NJCM-medewerkers, werkgroep-leden en bestuursleden zullen hieraan actief bijdragen en het NJCM ontvangt een vergoeding voor deze inzet. Het project en de financiering lopen tot eind 2026.
- 2) Ook zijn er enkele tegenvallers. De subsidies die het NJCM sinds jaar en dag van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid ontvangt staan onder druk vanwege bezuinigingen bij deze ministeries. Het bestuur gaat in gesprek met deze ministeries om duidelijkheid te krijgen over de hoogte van de toekomstige subsidies.
- 3) Daarnaast heeft de Universiteit Leiden aangegeven dat het NJCM voor het gebruik van ruimtes en faciliteiten van de Universiteit een meer marktconforme bijdrage moet gaan betalen. De kantoorkosten zullen de komende jaren dus stijgen, al is het exacte bedrag nog niet bekend.

Voor de jaren 2027 en verder is de financiële situatie hierdoor nog onzeker. Het bestuur zet zich middels fondsenwerving en het werven van nieuwe leden in om meer inkomsten te genereren.

Namens het bestuur van de Vereniging NJCM,

Vincent Grandia
Penningmeester Vereniging NJCM

Amsterdam, 30 mei 2025

8.2 Jaarrekening NJCM

BALANS PER

	31 december 2024		31 december 2023	
	_____	_____	_____	_____
	€	€	€	€
ACTIVA				
FINANCIËLE VASTE ACTIVA				
Inventaris ²		1.753		2.829
VLOTTENDE ACTIVA				
Vorderingen				
Debiteuren	3.256		7.489	
Nog te ontvangen posten	9.910		3.767	
	_____		_____	
		13.166		11.256
Liquide middelen				
Bankrekeningen		137.470		185.814
		_____		_____
		<u>152.389</u>		<u>199.899</u>

2 Laptops. De overige inventaris (onder meer eerder uitgegeven boeken en tijdschriften) kent een nulwaardering.

	31 december 2024		31 december 2023	
	€	€	€	€
PASSIVA				
EIGEN VERMOGEN				
Algemene reserve	94.191		92.132	
Resultaat	-15.626		2.059	
		78.565		94.191
KORTLOPENDE SCHULDEN				
Crediteuren	2.946		9.028	
Te betalen omzetbelasting	-		643	
Te betalen loonheffing	3.416		2.125	
Te betalen vakantiegeld	4.686		3.883	
Projecten PILP	-		3.837	
Project PBC	34.823		70.152	
Project ACCESS	13.835		-	
Stichting NJCM-Boekerij	2.000		4.040	
Vooruit ontvangen bedragen	12.118		12.000	
		73.824		105.708
		<u>152.389</u>		<u>199.899</u>

Toelichting op de balans per 31 december

Algemeen: grondslagen van waardering en bepaling van het resultaat

De activa en passiva worden gewaardeerd tegen nominale waarde, tenzij in de toelichting anders vermeld. Baten en lasten worden opgenomen voor de aan het boekjaar toe te rekenen bedragen, tenzij in de toelichting anders vermeld.

	2024	2023
VLOTTENDE ACTIVA		
	_____	_____
	€	€
Vorderingen		
<u>Debiteuren</u>		
Nog te ontvangen lidmaatschapsgelden	<u>3.256</u>	<u>7.489</u>
<u>Nog te ontvangen posten</u>		
Ziekteverzuimverzekering 2024/2023	4.643	3.767
Rente	1.490	-
Nog te ontvangen bedragen KNVIR	2.277	-
St. Vrienden van NJCM, Lustrumbijdrage	1.500	-
	_____	_____
Totaal	<u>9.910</u>	<u>3.767</u>
Liquide middelen		
<u>Bankrekeningen</u>		
ING Bank, NL09 INGB 0003 5409 40 (NJCM)	101.435	115.475
ING Bank, NL53 INGB 0007 1496 15 (PBC)	36.035	70.339
	_____	_____
Totaal	<u>137.470</u>	<u>185.814</u>
	2024	2023
PASSIVA	_____	_____
		-
EIGEN VERMOGEN		
Algemene reserves		
Stand per 1 januari	94.191	92.132
Resultaat	-15.626	2.059
	_____	_____
Stand per 31 december	<u>78.565</u>	<u>94.191</u>

De algemene reserve wordt aangehouden om de continuïteit van de Vereniging NJCM te waarborgen. Hiertoe wordt ernaar gestreefd een zodanige reserve aan te houden dat de Vereniging NJCM bij het onverhoopt wegvallen van substantiële inkomensbronnen nog minimaal één jaar

financieel kan blijven functioneren. De daartoe benodigde reserve wordt jaarlijks beoordeeld op basis van de kosten van de werkorganisatie (exclusief Projecten). De huidige reserve is door het tekort in 2024 lager geworden dan het streefdoel.

Kortlopende schulden

Te betalen loonheffing

Betreft de loonheffing voor de maand december.

Te betalen vakantiegeld

Betreft het totaalbedrag van de vakantieaanspraken – bestaande uit de opgebouwde rechten over de maanden juni tot en met december – van de medewerkers (inclusief de medewerkers van de Projecten) ultimo 2024 4.686 (2023: 3.883).

Reservering kosten Pro Bono Connect ad € 34.823

Dit betreft een reservering voor de bedragen die in 2019 tot en met 2024 nog niet zijn uitgegeven, maar in 2025 kunnen worden uitgegeven.

Ontvangen gelden 2024	84.500
Besteedde bedragen	119.829
Gereserveerd over 2024	(35.329)
Nog gereserveerde bedragen over 2019 tot en met 2023	70.152
Totale reservering	<u>34.823</u>

Het project PBC heeft in 2024 minder inkomsten ontvangen dan in eerdere jaren, omdat een aantal kantoren zijn gestopt. Omdat de kosten grotendeels bestaan uit salarissen en huur, waren er weinig mogelijkheden deze snel te verlagen.

Het tekort over 2024 wordt betaald uit de reserves die in eerdere jaren zijn opgebouwd. Inmiddels hebben een aantal nieuwe kantoren zich aangesloten en werkt het project met een sluitende begroting.

	2024	2023
	€	€

Stichting NJCM Boekerij

Te betalen	<u>2.000</u>	<u>4.040</u>
------------	--------------	--------------

Het NJCM moet de Stichting NJCM-Boekerij nog € 2.000 euro betalen voor het verspreiden van het NTM onder haar leden in 2024.

WINST- EN VERLIESREKENING OVER	2024		2023	
	€	€	€	€
<i>Baten</i>				
Subsidies	38.000		38.000	
Contributies	56.955		58.975	
Donaties	1.539		3.948	
Bijdrage uit projecten voor NJCM	7.837		18.000	
Lustrum	6.532		-	
Rente opbrengsten	1.599		568	
Subtotaal vereniging		112.462		119.491
Inkomsten projecten PILP	-		256.302	
Inkomsten project PBC	84.500		104.350	
Inkomsten project ACCESS	17.613		-	
		214.575		480.143
<i>Lasten</i>				
Salarissen NJCM	83.411		83.599	
Reiskosten	3.436		1.048	
Kantoorkosten	756		507	
Bijdrage NTM-kosten	12.000		16.000	
Administratie- en advieskosten	7.242		5.614	
Vergaderkosten	1.613		988	
Promotiekosten/bijeenkomsten	1.532		2.968	
Huisvestingskosten	2.000		2.000	
Algemene kosten	3.191		3.375	
Bankkosten	760		687	
Lustrumkosten	11.501		-	
Afschrijving	646		646	
Subtotaal vereniging		128.088		117.432
Projectkosten PILP	-		256.302	
Projectkosten PBC	84.500		104.350	
Projectkosten ACCESS	17.613		-	
		230.201		478.084
<i>Resultaat</i>		<u>-15.626</u>		<u>2.059</u>

Toelichting op de winst- en verliesrekening over 2024

	2024	2023
	€	€
<i>Subsidies</i>		
Ministerie van Justitie en Veiligheid	26.000	26.000
Ministerie van Binnenlandse Zaken	12.000	12.000
	<u>38.000</u>	<u>38.000</u>

De Vereniging NJCM heeft in het boekjaar 2024 van het Ministerie van Justitie & Veiligheid en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties subsidie ontvangen met het oog op de dekking van de exploitatiekosten groot € 38.000.

Contributies

De in dit boekjaar ontvangen contributies van leden zijn gesteld op € 56.955 (2023: € 58.975). Het aantal leden is ultimo 2024 gedaald tot 977 (ultimo 2023: 986).

PO-punten

Advocaten die opleidingspunten wensten te ontvangen voor het bijwonen van seminars zijn cursusgeld verschuldigd. In het budget was hiervoor € 1.000 euro inkomsten begroot. Helaas zijn er in 2024 geen seminars georganiseerd, waardoor er ook geen inkomsten zijn ontvangen. Het ontvangen cursusgeld voor het bijwonen van het Lustrum zijn onder de inkomsten van het Lustrum geboekt.

Donaties

De Vereniging NJCM ontving in 2024 € 1.539 aan donaties. Dit is helaas minder dan in eerdere jaren. Het bestuur en de medewerkers zijn de donateurs zeer erkentelijk voor deze steun en hun vertrouwen.

Druk- en verzendkosten NTM

Het NTM wordt uitgegeven door de Stichting NJCM-Boekerij. De Vereniging NJCM heeft de Stichting NJCM-Boekerij in het boekjaar 2024 € 12.000 betaald voor het drukken en verspreiden van het NTM onder haar leden.

Administratie- en advieskosten

De kosten gemaakt door het administratiekantoor en bijbehorende softwarelicenties zijn toegenomen. Deels gaat het hier om algemene prijsstijgingen. Het kantoor heeft echter ook meer ondersteuning verleend. Dit was nodig vanwege het vertrek en opvolging van NJCM's administratief medewerker.

Personeelskosten

Betreft de salarissen, pensioenlasten en aanspraken vakantiegeld.

	2024	2023
	€	€
Salarissen	130.023	257.956
Sociale lasten	28.655	21.584
Pensioenpremies	7.265	14.807
Ziekengelduitkeringen	-	(9.310)
Verzekeringen en Arbo	4.940	3.974
Diverse personeelskosten	1.703	28.303
	<u>172.586</u>	<u>317.314</u>
Bovenstaand zijn de totale personeelskosten te verdelen in:		
NJCM	83.411	83.599
PILP	-	164.666
Pro Bono Connect	89.175	69.049
	<u>172.586</u>	<u>317.314</u>

De loonkosten voor de vereniging zijn vrijwel gelijk als in 2023, maar wel hoger dan begroot. Dit komt met name door de tijdelijke inzet van een extra medewerker.

Begroting en realisatie 2024 en begroting 2025

	Realisatie 2024	Begroting 2024	Begroting 2025
	_____	_____	_____
	-	-	-
Baten			
Subsidies	38.000	38.000	38.000
Contributies	56.955	57.000	60.000
PO-punten (seminars)	-	1.000	1.000
Donaties	1.539	4.000	2.000
Bijdrage PBC (en PILP)	7.837	4.000	4.000
Bijdrage loonkosten VOICE	-	-	20.000
Renteopbrengsten	1.599	1.000	1.000
Bijdrage Lustrum	6.532	7.500	-
	_____	_____	_____
Subtotaal Vereniging	112.462	112.500	126.000
Inkomsten project PBC	84.500	97.500	96.000

Inkomsten project ACCESS	17.613	-	20.000
Inkomsten project VOICE	-	-	20.000
<i>Totaal</i>	214.575	210.000	262.000
 <i>Lasten</i>			
Salarissen NJCM	83.411	79.000	77.000
Reiskosten	3.436	2.000	4.000
Kantoorkosten	756	500	-
Bijdrage NTM-kosten	12.000	15.000	10.000
Administratiekosten	7.242	6.000	10.000
Vergaderkosten	1.613	1.000	1.500
Promotiekosten/bijeenkomsten	1.532	4.000	5.000
Huisvestingskosten	2.000	3.000	5.000
Bankkosten	760	700	-
Afschrijving apparatuur	646	650	650
Algemene kosten	3.191	2.000	3.000
Lustrum	11.501	10.000	-
Onvoorzien (± 4%)	-	3.650	4.650
Subtotaal Vereniging	128.088	127.500	120.800
Projectkosten PBC	84.500	97.500	96.000
Projectkosten ACCESS	17.613	-	20.000
Projectkosten VOICE	-	-	20.000
<i>Totaal</i>	230.201	225.000	256.800
<i>Saldo baten minus lasten</i>	-15.626	-15.000	5.200

Toelichting op de begroting

Algemeen

Om de begroting iets overzichtelijker te houden zijn enkele posten samengevoegd:

- Kantoorkosten vallen vanaf 2025 onder Huisvestingskosten. Onder kantoorkosten vallen zaken als print- en portokosten. In 2018 bedroeg dit nog ruim € 3.000, maar deze kosten zijn de afgelopen jaren fors afgenomen door digitalisering. Het belang om deze post apart op te nemen is dus afgenomen. Omdat de Universiteit Leiden ons één factuur stuurt voor zowel de huur als print- en portokosten ligt het voor de hand de kantoorkosten voortaan onder huisvestingskosten mee te nemen.

- Bankkosten vallen voortaan onder Algemene kosten. Ook Bankkosten betreft een kleine post en is voor de vereniging moeilijk te beïnvloeden. Voortaan vallen deze kosten onder Algemene kosten, waar ook andere noodzakelijke kosten onder vallen, zoals kosten voor de website en enkele verzekeringen.

Voor 2025 verwacht de Vereniging een positief resultaat. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat nog onduidelijk is hoeveel de huisvestingskosten zullen stijgen. Een verdubbeling is begroot, maar zou onvoldoende kunnen blijven.

Baten

De subsidies van de ministeries zijn voor 2025 onveranderd ten opzichte van de afgelopen twee jaar. Zoals in het voorwoord aangegeven zal dit in de toekomst waarschijnlijk gaan veranderen.

De verwachte contributies zijn hoger, omdat leden die een fysiek exemplaar van het NTM willen ontvangen, hiervoor extra gaan betalen.

Voor de inzet van onze werknemers in het kader van het VOICE-project ontvangt de Vereniging ongeveer € 20.000. Daarnaast ontvangen nog eens € 20.000 voor uitgaven die we specifiek voor het VOICE-project zullen maken. Ook voor het ACCESS-project ontvangen we een dergelijk bedrag.

Lasten

Het grootste deel van de uitgaven bestaan uit personeelskosten. Deze dalen naar verwachting, omdat de coördinator in 2025 minder uren gaat werken.

De grootste kostenpost naast personeelskosten is de bijdrage aan het Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten. De kosten hieraan dalen naar verwachting ook, omdat steeds meer leden het NTM digitaal lezen. De drukkosten zijn wel afhankelijk van het aantal pagina's per nummer en mede daardoor onzeker.

Ook in 2025 zal het externe administratiekantoor meer ondersteuning moeten bieden, waardoor de kosten hiervoor toenemen. Dit zal naar verwachting in de komende jaren weer dalen.

De Huisvestingskosten nemen toe, omdat de Universiteit Leiden van de Vereniging een meer marktconforme huur gaat vragen. De exacte impact voor 2025 is echter nog onbekend.

Er is meer geld begroot voor bijeenkomsten omdat er meer seminars gepland zijn.

Verder houden we in de begroting rekening met algemene prijsstijgingen, waardoor de kosten toenemen.

SEMINARMIDDAG DEMONSTRATIERECHT

DOI | 10.54194/NTM.24993

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

Voorwoord namens het NJCM-bestuur

Op 27 mei 2025 organiseerde het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten een goedbezochte seminarmiddag in Amsterdam over het demonstratierecht. Met bijdragen van academici, praktijkjuristen, beleidsmakers en demonstranten zelf werd vanuit uiteenlopende invalshoeken stilgestaan bij dit fundamentele recht en de actuele uitdagingen rond de uitoefening ervan.

Tijdens workshops en break-outsessies is er onder andere gesproken over de strafrechtelijke en EVRM-kaders, de rol van het lokaal bestuur, de positie van demonstrerende ambtenaren en jeugdigen, en de invloed van technologie. De diversiteit aan perspectieven en de levendige discussies onderstreepten opnieuw hoe essentieel het is dat het demonstratierecht wordt beschermd.

Het bestuur dankt alle sprekers, deelnemers en organisatoren voor hun waardevolle bijdragen. Met dit verslag willen wij de inzichten en discussies van deze dag vastleggen en delen, in de hoop dat zij verdere reflectie en debat over dit kernrecht in onze democratische rechtsstaat zullen stimuleren.

Het NJCM-bestuur

RONDE 1

De officier van justitie en de advocaat over demonstreren en het strafrecht.
Werkgroep Strafrecht

Strafrechtadvocaat Willem Jebbink schetste tijdens de break-out sessie van de werkgroep Strafrecht de strafrechtelijke kaders van het demonstratierecht. De eerste vraag die aan de orde werd gesteld was: wat is eigenlijk een demonstratie? Een aantal voorbeelden kwamen voorbij, zoals de blokkeerfriezen (geen demonstratie), de 'Just Stop Oil'-demonstranten die zich vastkleefden aan een Vermeer-schilderij (wel demonstratie) en Extinction Rebellion op de snelweg (wel demonstratie). De kenmerken van een demonstratie zijn aldus dat een groep mensen vreedzaam haar mening uit; de kern zit 'm in de gemeenschappelijkheid.

Het wettelijk kader voor het demonstratierecht is gebaseerd op de Wet openbare manifestaties en artikelen 10 en 11 van het EVRM. Een 'unlawful situation' – zoals een demonstratie zonder toestemming – betekent niet dat deze buiten de bescherming van artikelen 10 en 11 EVRM valt. Uit de conclusie van AG Paridaens over het demonstratierecht in deze zaken (onder andere de demonstratie op 20 oktober 2020 in het toenmalige ministerie van Economische Zaken en Klimaat) blijkt dat het demonstratierecht ook van toepassing is op demonstraties in of op *private property* (privé-eigendom).

Om in strafzaken te toetsen of een schending heeft plaatsgevonden van artikel 11 EVRM zijn de volgende twee vragen van belang: 1) is sprake van een vreedzame vergadering? 2) mocht de overheid de beperkende maatregelen nemen die zij nam?

Het EHRM hanteert een ruime interpretatie als het gaat om de eerste vraag. Demonstranten mogen zelf bepalen waar, wanneer en hoe de demonstratie plaatsvindt. Daarbij is het zogenaamde 'within sight and sound'-criterium van belang.

Jebbink wees tijdens de sessie op de misvattingen die bestaan over het demonstratierecht; met name de opvatting dat groepen die demonstreren het recht in eigen handen nemen. Maar: het bestaan van strafrechtelijke bevoegdheden legitimeert nog niet de inzet daarvan en dat is de kern van de tweede vraag. Daarbij is van belang of er sprake is van laakbaar gedrag en of de toepassing van maatregelen door de overheid noodzakelijk is.

Vanuit het publiek werden er twee vragen gesteld. Eerst: ontbreekt bij het OM en de rechter kennis over het demonstratierecht? De indruk van Jebbink is dat zaken die betrekking hebben op het demonstratierecht, dikwijls door een meervoudige kamer worden behandeld en er ook toenemend betere conclusies door de procureur-generaal bij de Hoge Raad worden gewezen. Ten tweede was er de vraag of demonstranten ongelijk worden behandeld. Kort gezegd was het antwoord daarop ja. Zo kregen de Extinction Rebellion demonstranten op de snelweg en de studenten bij Pro-Palestina demonstraties dezelfde vordering, maar werd volgens Jebbink tegen de laatste groep direct met politiegeweld ingegrepen.

Deze vragen kwamen ook weer verder aan de orde bij de paneldiscussie, waar veel interactie was tussen de sprekers en het publiek. Met deze sessie over de strafrechtelijke kaders van het demonstratierecht in het achterhoofd werd verder gediscussieerd over de verschillende dimensies van het demonstratierecht.

Als algoritmen konden demonstreren Werkgroep Mensenrechten & Technologie

De werkgroep Mensenrechten en Technologie heeft een sessie verzorgd over de rol van algoritmen en datagedreven technologie binnen de bredere zorgen over het demonstratierecht. Monique Steijns, mensenrechten en technologie jurist en voorzitter van de werkgroep, begint de sessie met een verhaal over haar eigen ervaring van de impact die technologie op het demonstratierecht. In Berlijn is zij als student een keer meegelopen met een grote groep mensen die demonstreerde tegen de O2 aan de oever van de Spree. Eenmaal aangekomen op het Alexanderplatz, waar inmiddels alle winkels en deuren op slot waren, werd haar enthousiasme voor de demonstratie flink gedempt; een beveiligder wees naar haar, en vervolgens naar boven, alwaar een grote camera de demonstranten in zich opnam. Bevreesd besloot Steijns de demonstratie te verlaten. Want wat zou er allemaal wel niet met die beelden kunnen gebeuren?

Tegenwoordig zijn de zorgen over surveillance bij demonstraties er niet minder op geworden, niet in het minst vanwege de opkomst van gezichtsherkennings technologie. Steijns vertelt dat, hoewel algoritmen vooralsnog niet kunnen demonstreren, ze een bekend gezicht zijn tijdens demonstraties. Algoritmes kunnen nu en in de toekomst een aantal uiteenlopende taken uitvoeren, zoals biometrische gegevens detecteren en op basis daarvan personen identificeren, gedragingen analyseren, bijvoorbeeld de manier waarop iemand loopt, en ze kunnen gebruikt worden

om verschillende databronnen in combinatie te analyseren, zoals sociale media met databanken van de politie. Een voorbeeld van het tweede is de inzet van kunstmatige intelligentie (AI) ('toen nog Big Data') in Stratumseind; daar is geëxperimenteerd met het gebruik van AI om ongebruikelijk gedrag op straat te detecteren.

Ook in het buitenland zien we een toenemende inzet van algoritmen bij demonstraties. In het Verenigd Koninkrijk ziet men bijvoorbeeld overal borden met teksten als 'live facial recognition in operation', ook bij allerlei publieke evenementen. De AI Act verbiedt dat inmiddels in de EU. In Parijs hebben we ook gezien dat de politie datagedreven camera's gebruikt om mensen te volgen. Dat heeft een intimiderend effect. Als voorbeeld wordt de discussie over de gaypride in Hongarije genoemd. Orban verbood die, en kondigde aan gezichtsherkenningstechnologie in te gaan zetten tegen mensen die toch de straat op gingen. Uit een getoond filmpje van 'Danny op straat' blijkt dat leden van de Hongaarse queergemeenschap zich hier zorgen over maken.

Daarmee komt de presentatie bij de verschillende onderliggende problemen aan. Steijns vertelt dat dit er grofweg drie zijn. Allereerst kan het om verschillende redenen dat je je ergens bij een betoging moet identificeren. Maar de wet stelt hier grenzen aan. Je bent in Nederland vanaf veertien jaar verplicht een Identiteitskaart (ID) te tonen als de politie of een toezichthouder daar om vraagt, maar alleen wanneer daar een wettelijke aanleiding voor is, bijvoorbeeld bij verdenking van een strafbaar feit of bij een controle binnen hun toezichtstaak. Nu kun je door algoritmes geïdentificeerd worden zonder dat je dat in de gaten hebt. Ook kan je een labeltje als verdacht persoon krijgen door een algoritme zonder dat je dat door hebt. De tweede reden is dat dit afschrikt; je weet niet in wat voor database je terecht komt, en bezwaar maken is vaak moeilijk. Tot slot kunnen algoritmes, bijvoorbeeld door dat zij desinformatie verspreiden, een protest verdacht maken. Dat kan weer tot extra controle en surveillance leiden. Anneloes Dijkman voegt daaraan kort toe dat je dit ook kunt zien aan de reactie van verschillende mensen die zijn verzocht om te komen spreken over de inzet van algoritmen. Verschillende mensen zijn benaderd uit allerlei groepen, maar de meeste mensen wilde niet komen: ze wisten niet wie er in de zaal zouden zitten, en ze waren onbekend met de organisatie.

De eerste algemene stelling wordt gedeeld met het publiek: Wanneer we gebruik maken van het recht om te demonstreren is het voor de overheid een kwestie van de juiste balans zoeken tussen openbare orde en de bescherming van dit grondrecht. De inzet van algoritmen of makkelijker gezegd nieuwe surveillance technologieën voegt nieuw gewicht toe aan de weegschaal waardoor deze balans wordt verstoord. Een belangrijke vraag is dus; hoe kan deze balans weer hersteld worden?

De toenemende inzet van algoritmen tijdens demonstraties raakt aan verschillende grondrechten. In de eerste plaats is dat natuurlijk het recht op demonstratie, zoals dat in verschillende bewoordingen is neergelegd in onder andere artikel 9 van de Grondwet, artikel 11 EVRM, artikel 12 EU Handvest, artikel 21 IVBPR, en artikel 20 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Ook is er het recht op privacy en het recht op bescherming van persoonsgegevens, zoals neergelegd in artikel 8 EVRM en artikel 8 van het Handvest. Daarnaast is regelgeving rondom demonstraties neergelegd in de Wet openbare manifestaties (Wom). Belangrijk is om te benoemen dat volgens Amnesty International de Wom niet in lijn is met het EVRM. Wat betreft het gegevensbeschermingsrecht zijn er ook nog de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Richtlijn politiegegevens. Hoe zit dit dan precies in Nederland? Anneloes vertelt dat Amnesty International onderzoek heeft gedaan naar de inzet van algoritmen bij demonstraties in Nederland. Tussen november 2022 en mei 2024, observeerde Amnesty International daarvoor

vijf klimaatprotesten, twee antiracismeprotesten, een boerenprotest, en een woonrechtprotest. Daarbij nam Amnesty International waar dat door de politie drones, videowagens, bodycams, waterkannonnen met camera's, camera's op lantaarnpalen en mobiele telefoons werden ingezet voor surveillance. Daarnaast zien we ook camera's in de openbare ruimte, inmiddels bijna 337.000, denk aan ringdeurbellen.

Dat dat niet altijd goed gaat blijkt uit het nieuws en openbare documenten. Vanaf 2023 wordt in ieder geval geëxperimenteerd met gezichtsherkenningstechnologie, en daarvoor is een protocol met toetsingscriteria openbaar. De commissie die de inzet toetst is wel volledig intern. Het publiek krijgt een filmpje met een reportage over een demonstratie op Schiphol in 2023 te zien. Meer dan vierhonderd demonstranten werden toen in beeld gebracht, een aantal daarvan werd aan andere afbeeldingen gelinkt, en die personen op de andere afbeeldingen werden vervolgens aangeschreven. Dat bleken niet in alle gevallen de personen te zijn die bij de demonstratie waren. Dit toont volgens de sprekers aan dat de technologie niet alles naadloos kan oplost.

Er wordt gevraagd of het publiek wist dat dit gebeurt; sommigen blijken verrast. Vervolgens komt de vraag in hoeverre dit gerechtvaardigd is. Uit het publiek wordt genoemd dat surveillance bij demonstraties een *chilling effect* heeft. Beelden opvragen levert eindeloze procedures op en vaak geen resultaat, terwijl dezelfde informatie later toch in dossiers opduikt. Wat hebben regels voor zin als de overheid zich er niet aan houdt, zoals ook bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)? Anderen wijzen erop dat de impact verschilt per bevolkingsgroep: door vooroordelen en racisme lopen sommige mensen meer risico op geweld of negatieve bejegening, wat deelname aan protesten ontmoedigt. Ook wordt het intimiderende effect van politiehuisbezoeken genoemd. Vanuit de werkgroep wordt benadrukt dat dit onderdeel is van een bredere trend waarin steeds meer informatie wordt verzameld en geanalyseerd, wat schadelijk is voor mensen die in hun beroep neutraal moeten blijven.

De rechtmatigheid van cameratoezicht wordt ook kort besproken. De politie beroept zich op artikel 3 Politiewet en een verwijzing naar de Gemeentewet voor de bewaartermijn van vier weken, maar er is geen nationaal beleid. Beelden kunnen ook met andere instanties worden gedeeld. Amnesty International stelt dat juist een specifiek wettelijk kader ontbreekt, waardoor de inzet onrechtmatig is; er zijn duidelijke regels nodig over basis in de wet, legitiem doel en noodzakelijkheid. Demonstranten weten nu niet wanneer en waarom ze gefilmd worden of wat er met de beelden gebeurt. De Autoriteit Persoonsgegevens deelt deze kritiek en pleit voor het uitgangspunt van niet bewaren. Uit het publiek wordt gewezen op de link met een mogelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding, de inzet van infraroodtechnologie en *SIM-catchers*. De kern is dat de verzameling van gegevens al onrechtmatig is, ongeacht de bewaarplicht.

Tot slot gaat Dijkman in op de AI-verordening: *real-time* gezichtsherkenning is in principe verboden (met uitzonderingen na rechterlijke goedkeuring), en achteraf alleen toegestaan bij ernstige misdrijven onder strikte voorwaarden en menselijke controle. Als hoogrisico-toepassing moet de technologie bovendien aan extra eisen voldoen. De sessie wordt afgesloten met een laatste blik op de eerste algemene stelling. Hoe kijkt het publiek hiernaar, is de balans verstoord? En is huidige wetgeving voldoende, zeker bij technologieën waarvan we niet weten hoe die werken?

Demonstratierecht van Ambtenaren Werkgroep Verdragsrapportages

De werkgroep Verdragsrapportages van het NJCM organiseerde een seminar over het demonstratierecht van ambtenaren. In de workshop stond de vraag centraal tot hoever het demonstratierecht van (rijks)ambtenaren reikte, in het bijzonder wanneer de inhoud van de demonstratie niet overeenstemde met het beleid van de werkgever. Daarbij werd besproken hoe dit recht zich verhiel tot de verwachte neutraliteit en loyaliteit van de ambtenaar ten opzichte van de overheid. Ook kwam aan de orde welke mogelijkheden ambtenaren hadden om hun stem te laten horen. Aan de hand van bijdragen van verschillende sprekers en invalshoeken werd samen gezocht naar nieuwe inzichten.

In het panel namen Faryda Hussein, Yara Al Salman en Barend Barentsen plaats. Hussein is werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en demonstreert openlijk in haar hoedanigheid als ambtenaar. Al Salman is universitair docent Ethiek en Politieke Filosofie. In haar onderzoek richt zij zich op de voorwaarden waaronder ambtelijk activisme gerechtvaardigd is. Barentsen is hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit Lieden. De sprekers kregen om te beginnen ieder de tijd om kort iets te vertellen over hun eigen perspectief op het onderwerp. Vervolgens gingen zij met elkaar en het publiek in gesprek. De discussie richtte zich onder andere op de grenzen en de wenselijkheid van het demonstratierecht voor ambtenaren, evenals de vraag of dit recht afhankelijk is van de functie die de betrokken ambtenaar vervult.

RONDE 2

Het lokale bestuur: waar liggen de grenzen van het demonstratierecht? Werkgroep Staats- en Bestuursrecht

In de tweede ronde behandelen mr. Milou Kappelhof en Taco Temminck Tuinstra,¹ beiden werkzaam bij de gemeente Amsterdam, het demonstratierecht vanuit het perspectief van het lokaal bestuur. Daarbij staat de vraag centraal in hoeverre nadere beperking van het demonstratierecht noodzakelijk is.

In de interactieve sessie, waarbij presentatie en discussie elkaar vloeiend afwisselen, staan de sprekers eerst stil bij het belang van demonstraties voor de werking van een democratie. Zo wordt verwezen naar de rol die protesten in de geschiedenis hebben gespeeld bij het aanjagen van maatschappelijke verandering en de rechten die daarmee zijn verworven, zoals de afschaffing van de slavernij en het kiesrecht voor vrouwen. Demonstraties geven uiting aan gevoelens, zorgen en wensen, en fungeren als een ventiel van de samenleving. Dit is ook essentieel wanneer het geluid een belang vertegenwoordigt van minderheden, omdat hun belangen vaak niet dezelfde

¹ Mr. Milou Kappelhof werkt als senior juridisch adviseur bij de Directie Juridische Zaken van de gemeente Amsterdam, geeft les bij (onder andere) de Stichting Beroepsopleiding Gemeentebestuur en heeft haar specialisme op het terrein van openbare orde en veiligheid. Taco Temminck Tuinstra werkt als senior adviseur bij de Directie Openbare Orde en Veiligheid van de Gemeente Amsterdam en schreef het handboek *'Demonstreren Bijkans Heilig'* dat in 2018 werd gepubliceerd. Beiden adviseren de burgemeester van Amsterdam op het demonstratie dossier.

zichtbaarheid toekomt als die van de dominante meerderheid. Het is de taak van de overheid om dit recht te eerbiedigen en te beschermen, door ook actief de uitoefening ervan te faciliteren. Dit vraagt een grote mate van inspanning. Het uitgangspunt is dat demonstranten zelf de tijd, wijze waarop en plaats van demonstreren bepalen.

De sprekers merken op dat de burgemeester al een rol heeft voordat een demonstratie feitelijk van start gaat. Dit begint vaak met de kennisgeving waarmee de demonstrant het lokaal bestuur kan inlichten over de voorgenomen demonstratie. Hoewel er soms goede redenen zijn waarom deze kennisgeving wordt overgeslagen, is het vaak ook in het voordeel van de demonstranten als er vooraf goed overleg plaatsvindt. Zo kan de burgemeester op basis van de kennisgeving sneller de nodige middelen of diensten beschikbaar stellen om de demonstratie te faciliteren. Echter, de burgemeester kan ook besluiten tot een voorschrift, bijvoorbeeld ten aanzien van de tijd of de plaats. Dergelijke voorschriften of beperkingen mogen alleen in het belang van de bescherming van de volksgezondheid, het verkeer of ter voorkoming van wanordelijkheden worden opgelegd én moeten ook echt noodzakelijk zijn. Vanuit het publiek rijst de vraag of een gebrek aan politiecapaciteit een grond mag zijn om een demonstratie te beperken. Volgens de sprekers kan en mag dit op zichzelf in beginsel geen reden zijn voor een beperking. Iedere demonstratie moet op zijn merites worden beoordeeld. Voorschriften kunnen alleen worden gesteld op basis van de Wet openbare manifestaties-criteria (Wom-criteria), als er bijvoorbeeld een concrete dreiging is voor de veiligheid. Beperkte politiecapaciteit kan zo onder omstandigheden slechts indirect een rol spelen.

De sprekers benadrukken ook dat de perceptie van hoe wordt omgegaan met het demonstratierecht soms ver af lijkt te liggen van de werkelijkheid. Mensen denken bijvoorbeeld dat demonstraties vaak worden beperkt. Uit cijfers van de gemeente Amsterdam blijkt dat vooraf opgelegde voorschriften of beperkingen relatief weinig voorkomen. Van de 2925 aangemelde demonstraties in 2024 werd bij slechts 2,5 procent door de burgemeester een besluit genomen waarin op enige wijze de demonstratie in kwestie aan voorschriften werd verbonden. Het grootste deel daarvan was na overleg met de demonstranten. Nog weer een kleiner percentage leidt tot een voortijdige beëindiging van de demonstratie middels de inzet van politie, bijvoorbeeld omdat er een gevaarlijke situatie ontstaat. Deze cijfers staan in sterk contrast met het beeld, veelal geschetst in de (sociale) media, dat demonstraties vaak uitlopen op escalatie of conflict met de autoriteiten.

De burgemeester beschikt dus al over een breed palet aan bevoegdheden die ingezet kunnen worden indien noodzakelijk. Daarbij dient het zwaartepunt bij facilitatie te liggen en wordt de situatie steeds beoordeeld op grond van hoe deze op dat moment is. Begrenzen of beëindigen gebeurt alleen als er geen andere oplossing is en niets-doen geen optie vormt. Repressiever optreden kan soms leiden tot verzet, en kan daarmee het risico vergroten dat demonstraties uitlopen op escalaties. De effecten van inmenging worden in de driehoek dan ook bewust gewogen, vanuit het uitgangspunt de-escalierend op te treden.

De sprekers staan tot slot stil bij de recente ontwikkelingen ten aanzien van het demonstratierecht; de roep vanuit de landelijke politiek en de ingediende moties. Milou Kappelhof benadrukt dat men soms te veel uitgaat van het idee dat een situatie maakbaar is, terwijl de praktijk weerbarstig is. Het stellen van meer regels, kaders en het nemen van een veelheid aan voorzorgsmaatregelen, zoals via verschillende moties voorgesteld, is geen garantie voor het goed verloop van demonstraties, omdat er simpelweg te veel factoren zijn die zich nooit geheel laten sturen. Daarbij moet ook dan steeds de afweging worden gemaakt tussen de plicht en de wens om

grondrechten te respecteren en te faciliteren, en de verantwoordelijkheid die de burgemeester heeft voor de openbare orde en veiligheid in de stad.

Alles bij elkaar is het volgens de sprekers maar de vraag of het echt nodig is om het demonstratierecht verder te beperken. Vanuit het lokaal bestuur bezien is de noodzaak in ieder geval twijfelachtig en ziet men meer in het versterken van de onderlinge contacten, het in gesprek blijven met alle betrokken partijen en het vergroten van de kennis over de werking en de waarde van het demonstratierecht.

Het demonstratierecht vanuit het EVRM gezien Wergroep Europees Recht

De door de Wergroep Europees Recht georganiseerde sessie ging over het demonstratierecht vanuit EVRM-perspectief. Jelle Klaas, directeur en mensenrechtenadvocaat bij PILP, liep de aanwezigen door de belangrijkste pijlers van het demonstratierecht op grond van artikel 11 van het EVRM: vrijheid van vergadering en vereniging.

Artikel 11 van het EVRM is in de basis gericht op het veiligstellen van het publieke debat en de (gezamenlijke) meningsuiting. Als zodanig spreekt de bepaling van 'vrijheid van vergadering en vereniging'. Een demonstratie vergt vier elementen: (1) hij bestaat uit ten minste 2 mensen, (2) die zich begeven in het openbaar (een publiekelijk toegankelijke ruimte) en (3) die zich hebben verenigd ten behoeve van een bepaald doel (het uitdragen van een gedachte) en (4) dit vreedzaam doen.

De uitoefening van het demonstratierecht mag alleen beperkt worden op een bij wet voorziene wijze en in zoverre dit noodzakelijk en proportioneel is. Dit brengt positieve en negatieve verplichtingen op de overheid met zich mee, waaronder het actief meewerken om demonstraties te laten plaatsvinden en om kwetsbare groepen te beschermen (ook tegen tegendemonstranten).

Jelle Klaas benadrukte allereerst dat de bescherming van het demonstratierecht in de Nederlandse rechtsorde vanuit EVRM-perspectief geen grote lacuna's kent. Evenwel zijn er aandachtspunten, mede in navolging op het *Laurijsen t. Nederland*. In de praktijk ziet Klaas dat er op de organisatoren van demonstraties erg veel druk wordt gezet om een demonstratie in te kaderen, terwijl het uitgangspunt juist is dat demonstranten zelf tijdstip en locatie mogen bepalen. Het *Public Interest Litigation Project* (PILP) heeft zich onder meer verzet tegen gemeenten die van tevoren namen van sprekers wilden ontvangen. Op basis van vragen uit de zaal ging Klaas ook in op andere factoren die van belang kunnen zijn, zoals herhaald demonstreren en of een soortgelijke demonstratie in het verleden niet-vreedzaam was.

Het spanningsveld dat ontstaat als demonstranten een rechtsregel schenden moet iedere keer weer goed worden afgetast. Hoe zwaar dat moet meewegen blijft een lastig onderdeel van de belangenafweging. Wordt de snelweg geblokkeerd omwille van het kracht bijzetten van de demonstratie, of om daarmee een demonstratie tegen te werken? Daarnaast leidt het zicht- en geluidscriterium ('sight and sound') tot veel vragen, zoals of we demonstratievrije zones in de regel moeten toestaan.

Ook wees Klaas op het enorme belang van de signaleringsfunctie van het demonstratierecht. Demonstreren betekent ook anderen in de maatschappij op een mening of belang wijzen, zelfs

als dat afschuw opwekt. Naast het stemrecht is demonstreren dé manier voor burgers om zich te laten horen. Een minderheidsstandpunt is niet zelden een meerderheidsstandpunt in wording.

Het demonstratierecht van jeugdigen; een ondergeschoven kindje?
Werkgroep Jeugdrecht

Bij een NJCM-seminar over het demonstratierecht mogen jeugdigen niet worden vergeten, want kinderen hebben, net als volwassenen, het recht om te demonstreren. Dat recht is voor eenieder, ongeacht leeftijd, verankerd in zowel de Nederlandse Grondwet als in internationale verdragen zoals het IVRK.² Het demonstratierecht is belangrijk voor de ontwikkeling van kinderen. Het geeft hun een stem en de mogelijkheid om zelf bij te dragen aan (maatschappelijke) veranderingen.

Kinderen zijn zelfstandige dragers van rechten en dienen daarom als volwaardige deelnemers aan een vreedzame demonstratie te worden beschouwd. Anders dan weleens wordt gedacht, gelden voor het demonstratierecht van kinderen dan ook geen andere beperkingen dan voor volwassenen. Wel dragen de staat en in mindere mate ook ouders, vanwege de kwetsbaarheid van kinderen, een bepaalde verantwoordelijkheid om hen te beschermen tegen alle vormen van geweld. Deze verplichting geldt zowel voorafgaand, tijdens, als na afloop van demonstraties.³

Tijdens de workshop werd het demonstratierecht van jeugdigen belicht vanuit drie kanten: kinderrechtenjurist Mieke Breedijk schetste het internationale en nationale juridische kader, Haseeb Bhatt, landelijk beleidsadviseur demonstraties bij het Openbaar Ministerie, besprak hoe in de praktijk met demonstrerende kinderen wordt omgegaan en de negentienjarige Lotte deelde hun persoonlijke ervaringen als jeugdige (klimaat)demonstrant. Uit de workshop kwam naar voren hoe lastig het in de praktijk is om een balans te vinden tussen enerzijds het demonstratierecht van kinderen en anderzijds hun recht op bescherming tegen geweld. Welke mate van bescherming wenselijk is, hangt samen met leeftijd, ontwikkeling en kwetsbaarheid van het betreffende kind. Daarbij geldt dat het te gemakkelijk is om tegen kinderen (en hun ouders) te zeggen dat ze, als de veiligheid mogelijk in het geding komt, uit veiligheidsoverwegingen maar moeten wegblijven bij demonstraties.

Voorop dient te staan dat alle kinderen die bij een vreedzame demonstratie aanwezig willen zijn of die door hun ouders worden meegenomen, daaraan moeten kunnen deelnemen en wel op een veilige manier. In Nederland ontbreekt het echter aan duidelijke wettelijke of beleidsmatige kaders over de vraag hoe moet worden omgegaan met de aanwezigheid van minderjarige demonstranten bij vreedzame protesten. Lotte vertelde dat er wat betreft kindvriendelijkheid nog wel het een en ander kan worden verbeterd. Bovendien is het van essentieel belang dat kinderen beter geïnformeerd zijn over hun rechten bij demonstraties, en dat zij begeleiding en handvatten krijgen waar nodig.

Haseeb Bhatt gaf aan dat, hoewel het demonstratierecht van kinderen juridisch stevig is verankerd, dit in de praktijk, ook door een gebrek aan kennis over het volwaardige demonstratie-

2 Dit volgt onder meer uit artikel 9 Grondwet en internationale verdragen, zoals uit artikel 15 van het IVRK.

3 Zie, ook voor uitgebreidere informatie over het demonstratierecht van kinderen, M. Breedijk-Loffeld, 'Dat waterkanon is het aller-engst. Een artikel over het demonstratierecht van kinderen', *NJB* 2024/2378.

recht van kinderen, nog onvoldoende wordt gefaciliteerd en beschermd. Wel probeert het OM de risico's voor kinderen te verminderen. Dat is niet altijd eenvoudig zonder heldere kaders. Wat moet bijvoorbeeld de politie doen als er een kind wordt gesignaleerd en er sprake is van risico's? Moet het kind worden aangehouden? Wanneer mogen geweldsmiddelen worden ingezet? Dient een melding te worden gedaan bij Veilig Thuis? Zelfs wanneer geweld niet rechtstreeks tegen een kind wordt toegepast, kan het daar wel getuige van zijn, hetgeen eveneens schadelijk kan zijn. In hoeverre kan en moet daarmee rekening worden gehouden?

Kortom, als het gaat om het demonstratierecht van kinderen is het vinden van een juiste balans tussen autonomie en bescherming geen sinecure. Kennis over dit specifieke onderwerp is beperkt en duidelijke regelingen ontbreken. De centrale boodschap van deze workshop is dan ook dat het de hoogste tijd is om dit 'ondergeschoven kindje' meer aandacht te geven.

REGISTER

Jaargang 50, 2025

REDACTIONEEL

- *J. Krommendijk & K. de Vries*, Eén voor allen? Procederen voor mensenrechten door belangenorganisaties, 50-2, p. 129-140
- *N. Schnabl*, De Advocatuur onder druk, 50-3, p. 255-260
- *J. Uzman*, Lang, Langer, Lawson, 50-4, p. 387-394

ARTIKELLEN

- *S.B.M. Princen*, De objectieve rechtvaardiging van neutraliteitsbeleid door private wetgevers, 50-1, p. 7-20
- *T.J. Scholten*, Op zoek naar common ground, 50-1, p. 21-38
- *N.J.L. Swart*, 'A man's house as his castle?', 50-1, p. 39-64
- *E.C. Gijselaar, S.J. Lopik & L. van der Linde*, De rol van belangenorganisaties bij strafrechtelijke mensenrechtenbescherming, 50-2, p. 141-158
- *L. Szuhai & B. den Hartog*, Collectieve belangenbehartiging in het bestuursrecht, 50-2, p. 159-168
- *K. van der Pas & R. Stolk*, Conservatieve public interest litigation in Nederland: mensenrechten onder druk of noodzakelijk tegenwicht?, 50-2, p. 169-188
- *P. Ölçer*, Het recht op getuigen in artikel 6 EVRM (opnieuw) beschouwd, handvatten voor de nationale strafrechter in het algehele eerlijkheidsconcept, 50-3, p. 261-299
- *E.R. Zeppenfeldt*, De Arubaanse Landsverordening normering topinkomens en het recht op eigendom, 50-3, p. 300-318
- *M.J.L.G. Zweers*, Gelijke toets, verborgen drempels, 50-3, p. 319-342
- *E. de Becker*, De wetgevende en uitvoerende macht als hoeders van het recht op bestaanszekerheid: een analyse van artikel 20 Gw. In rechtsvergelijkend perspectief, 50-4, p. 395-415
- *S. Fortuin*, Als het de gemeente behaagt: is de beoordelingsvrijheid bij het toekennen van respijtzorg een inbreuk op het recht op privé-leven van de mantelzorger ex art. 8 EVRM?, 50-4, p. 416-431
- *L. Hanrath, Y. Haggui, V. Horst & I. Raats*, Het demonstratierecht op semi-openbare plekken, 50-4, p. 432-452

BESCHOUWINGEN

- *A. Yayla, A. Sabahođlu & D. Stojkovic*, Kinderen en hun recht op drinkwater nader beschouwd, 50-2, p. 189-202

ACTUALITEITEN

Nederland

- J.J. Andela, C. Baarda, A. Eskandari, H. Jans, K. Janssen, S.F. Smidt, J.R.E. Stolk & P.vander Vegt, *Mensenrechten-actualiteiten.NL*, 50-1, p. 65-73.
- J. Andela, C. Baarda, A. Eskandari, H. Jans, K. Janssen, S. van Heerwaarden-Smidt, A.R. Stolk & P. van der Vegt, *Mensenrechten-actualiteiten.NL*, 50-2, p. 211-223
- J. Andela, C. Baarda, A. Eskandari, H. Jans, K. Janssen, S. van Heerwaarden-Smidt, A.R. Stolk & P. van der Vegt, *Mensenrechten-actualiteiten.NL*, 50-3, p. 343-351
- J. Andela, C. Baarda, A. Eskandari, H. Jans, K. Janssen, S. van Heerwaarden-Smidt, A.R. Stolk & P. van der Vegt, *Mensenrechten-actualiteiten.NL*, 50-4, p. 453-460

Raad van Europa

- L.P. Dikkers, K. van der Pas & A.Yayla, *Chroniques Strasbourgeoises*, 50-1, p. 74-83
- L.P. Dikkers & A. Yayla, *Chroniques Strasbourgeoises*, 50-2, p. 224-231
- L.P. Dikkers, K. van der Pas & A. Yayla, *Chroniques Strasbourgeoises*, 50-3, p. 352-363
- L.P. Dikkers & A. Yayla, *Chroniques Strasbourgeoises*, 50-4, p. 461-471

Europese Unie

- M.P. Beijer, N. van der Have, L.I van der Meulen, A. Pahladsingh & G.B.M. de Vries, *Kroniek EU en mensenrechten*, 50-1, p. 84-90.
- M. Beijer, N. van der Have, L. van der Meulen, A. Pahladsingh & G. de Vries, *EU-kroniek*, 50-3, p. 374-378
- M. Beijer, A. Pahladsingh & G. de Vries, *EU-kroniek*, 50-4, p. 483-488

Verenigde Naties

- M.S. Avramtcheva, B. Burger & J.A. Bossenbroek, *Tussen New York en Genève: VN-kroniek*, 50-1, p. 91-102.
- M.S. Avramtcheva, B. Burger & J. Bossenbroek, *Tussen New York en Genève: VN-kroniek*, 50-2, p. 232-243
- M.S. Avramtcheva, B. Burger & J. Bossenbroek, *Tussen New York en Genève: VN-kroniek*, 50-3, p. 364-373
- M.S. Avramtcheva, B. Burger & J. Bossenbroek, *Tussen New York en Genève: VN-kroniek*, 50-4, p. 472-482

Myj/mering

- B.E.P. Myjer, *Myj/mering*. Bij het begin van een vijftigste verjaardag, 50-1, p. 3-6
- B.E.P. Myjer, *Myj/mering*. Over noodpakketten en mr-tulp, 50-2, p. 244-246
- B.E.P. Myjer, *Myj/mering*. De plotselinge oproep tot een open-minded conversation, 50-3, p. 379-383
- B.E.P. Myjer, *Myj/mering*. De plotselinge oproep tot een open-minded conversation, 50-4, p. 489-492

MENSENRECHTENMENS(EN)

- *J. Krommendijk & K. de Vries*, Mensenrechtenmens(en). In gesprek met Sadhia Rafi, 50-2, p. 203-210

VIJFTIG JAAR NJCM

- *B.E.P. Myjer*, Myj/mering. Rond een vijftigste verjaardag, 50-1, p. 103-105
- Verslag Lustrum NJCM, 50-1, p. 106-121
- Slotwoord Lustrum NJCM, 50-1, p. 122
- Terugblik namens bestuur en bureau op Lustrum, 50-1, p. 123

NJCM/ICJ-BERICHTEN

- Contributie en abonnementen 2025, 50-1, p. 125
- Notulen Algemene Ledenvergadering NJCM 2024, 50-2, p. 247-250
- In memoriam Aart Hendriks, 50-2, p. 251
- NJCM-jaarverslag 2024, 50-4, p. 493-528
- Notulen Algemene Ledenvergadering NJCM 2025, 50-4, p. 529-534
- Verslagen - Seminarmiddag Demonstratierecht, 50-4, p. 535-543

