

ANNOTATIE

# **Slovenië t. Kroatië (EHRM, nr. 54155/16) – Geen EVRM-beroep voor overheden, ook niet in interstatelijke zaken**

*J.H. Gerards*

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 18-11-2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1118DEC005415516 (EHRC-2021-0025)*

## **Achtergrond: ‘pluraliteit van aanspraakmakers’**

1. Grondrechtencodificaties beschermen van oudsher individuele rechten en vrijheden, variërend van de vrijheid van meningsuiting tot het eigendomsrecht. De grondrechtenbepalingen in verdragen en grondwetten bevatten daarbij verfijningen en specificaties van een reeks waarden die in rechtsstaten hoog in het vaandel worden gedragen, zoals waardigheid, autonomie, gelijkwaardigheid, vrijheid, solidariteit, pluralisme en democratie.[1] Vanwege het bijzondere belang van deze waarden en de nauwe samenhang van grondrechten daarmee komt aan grondrechten groot gewicht toe.[2] Zo levert de kwalificatie van een belang als ‘grondrecht’ al snel een ‘thumb in the scale’ op als het gaat om het maken van een afweging tussen botsende individuele en algemene belangen.[3] Daarnaast verschaft de kwalificatie van een belang als grondrecht een toegangkaartje voor procedurele bescherming.[4] Als een kwestie als ‘grondrechtelijk’ kan worden gekwalificeerd, en als een EVRM-bepaling van toepassing is, dan is het bijvoorbeeld mogelijk om het EHRM te laten bekijken of het grondrecht op nationaal niveau voldoende is beschermd.

2. Dit maakt dat grondrechten niet alleen principiële belangrijk zijn, maar dat het ook procedureel en materieel aantrekkelijk is om ze te claimen. Tegelijkertijd is het belangrijk om het concept niet te zeer te verbreden, omdat het dan zijn bijzondere waarde zou kunnen

verliezen.[5] De afgelopen decennia is dan ook veel gediscussieerd over de kwestie van proliferatie en het risico van inflatie van grondrechten.[6] Een van de vragen die daarbij steeds weer opkomen, is *wie* nu eigenlijk een claim kan leggen op de uitoefening van grondrechten, en hoe en in hoeverre zij dat kunnen doen. Zo is er debat over de vraag of en hoe ‘mensenrechten’ kunnen worden ingeroepen door niet-mensen (zoals rechtspersonen,[7] dieren,[8] of bergen en bossen[9]), door onbepaalde entiteiten zoals toekomstige generaties,[10] of door mensen die handelingsonbekwaam zijn, zoals heel jonge kinderen of mensen met zware dementie[11]. In de loop van de tijd zijn de nodige rechtvaardigingen en juridische constructies bedacht om bepaalde grondrechten ook voor deze groepen te laten gelden.[12] Niet voor niets wordt – zeker in de context van de Europese Unie – steeds minder vaak gesproken over ‘rechten van de mens’, maar eerder over grondrechten of fundamentele rechten.[13] Waar bij de notie van mensenrechten immers de ‘agency’ van de *mens* centraal lijkt te staan,[14] is steeds duidelijker geworden dat er ook andere redenen kunnen zijn die maken dat aanspraak kan worden gemaakt op bepaalde rechten.

3. In eerder werk heb ik deze ontwikkeling de ‘pluraliteit van aanspraakmakers’ genoemd; Manon Julicher spreekt in haar proefschrift van ‘multi-actoralisering’.[15] Deze ontwikkeling is controversieel, juist in het licht van de hierboven benoemde rationale van de bescherming van grondrechten. Zo is wel gesteld dat het vreemd is dat commerciële ondernemingen een beroep kunnen doen op grondrechten, nu die grondrechten verfijningen vormen van grondwaarden die primair voor mensen relevant zijn.[16] Deze controverse speelt nog sterker bij een ander aspect van multi-actoralisering, namelijk de tendens dat *aan de staat gelieerde* organen of ondernemingen proberen een beroep te doen op grondrechten. Op zichzelf ligt die tendens in lijn met het kunnen inroepen van grondrechten door rechtspersonen. Als een commerciële bank, woningverhuurder of busonderneming een beroep kunnen doen op het eigendomsrecht of het recht op een eerlijk proces, ligt het op zichzelf voor de hand dat een bank in staatseigendom, een woningbouwcorporatie of een gemeentelijk vervoersbedrijf dat ook kunnen doen.[17]

Toch oordeelt het EHRM al jaren consistent dat dit niet de bedoeling is: alleen niet-statelijke entiteiten kunnen de EVRM-grondrechten inroepen.[18] Dat oordeel is – op het eerste gezicht – des te opmerkelijker omdat het andere Europese Hof (het Hof van Justitie van de EU in Luxemburg) al een aantal keren heeft geoordeeld dat aan statelijke ondernemingen tot op zekere hoogte wel degelijk een beroep toekomt op grondrechtelijke belangen.[19] Een recente studie van Julicher e.a. heeft bovendien laten zien dat ook op nationaal niveau met enige regelmaat wordt aangenomen dat overheidsorganen of -bedrijven een beroep kunnen doen op grondrechten.[20]

## Vragen

4. Het voorgaande roept een aantal vragen op waarop, naar aanleiding van de zaak *Slovenië t. Kroatië*, een antwoord kan worden gezocht. Mag een staat via art. 33 EVRM opkomen voor de rechten van zijn eigen bedrijven en organen, ondanks de vaste rechtspraak van het EHRM dat overheden zelf geen klachtrecht hebben? Is er echt sprake van een tegenstelling tussen de rechtspraak van het EHRM en die van het HvJ en nationale rechters, of is er een andere verklaring denkbaar voor de verschillen? Wat voegt de uitspraak van de Grote Kamer eigenlijk toe aan wat we al wisten over de inroepbaarheid van grondrechten door overheidsorganen bij het EHRM? En had het misschien een ander oordeel moeten geven in het licht van de hierboven geschetste ontwikkelingen? Dit zijn de vragen die in het vervolg van dit commentaar centraal staan.

### **Art. 33 EVRM en het opkomen voor statelijke belangen**

5. De klacht die Slovenië op grond van art. 33 EVRM aan het EHRM had voorgelegd is uniek: niet eerder heeft een staat geprobeerd om via een statenklacht de belangen van een staatsbank (en dus eigenlijk: zijn eigen belangen) te verdedigen. Zoals de Grote Kamer in zijn beslissing duidelijk maakt, zijn er normaal gesproken twee hoofdtypen van interstatelijke zaken te onderscheiden.[21]

In de eerste plaats is er een categorie zaken waarin een staat opkomt voor de bescherming van de 'Europese publieke orde'. [22] Anders gezegd: een staat kan vinden dat een grondrechtensituatie in een andere Europese staat zo apert in strijd is met de grondbeginselen van het EVRM, dat hij het nodig acht om het EHRM te vragen om dat expliciet vast te stellen. Daarmee vormt de procedure een exponent van het collectieve toezichtsmechanisme dat bedoeld is om ervoor te zorgen dat het EVRM in alle Europese landen wordt gerespecteerd. [23] Het spreekt vanzelf dat het indienen van zo'n klacht een politiek gevoelige stap is, en dit komt dan ook bijna nooit voor. [24] In feite zijn er maar drie voorbeelden, namelijk twee zaken waarin een aantal staten in de jaren '60/'70 van de vorige eeuw protesteerde tegen de handelingen van het kolonelsregime in Griekenland, en een zaak tegen Turkije die begin jaren '80 door een aantal staten werd ingediend. [25]

Veel gebruikelijker – hoewel nog steeds zeldzaam – is het tweede type statenklachten, waarbij een staat opkomt voor (een groep van) burgers of een rechtspersoon waaraan schade is berokkend door een andere Europese staat. [26] Dat gebeurt vaak als burgers zelf niet heel veel mogelijkheden hebben om een succesvolle individuele klacht in te dienen, bijvoorbeeld omdat het gebied waar zij wonen feitelijk bezet wordt gehouden door een andere staat (zoals het geval was in de zaken die Cyprus tegen Turkije heeft aangespannen in verband met de bezetting van een deel van zijn grondgebied [27]) of doordat er weinig toegang is tot bewijs en een individuele klacht daardoor mogelijk niet succesvol is (zoals in de zaak *Nederland t.*

*Rusland*, waarin Nederland met de statenklacht beoogt steun te bieden aan de nabestaanden in de MH17-kwestie[28]).

6. Op het eerste gezicht lijkt de zaak *Slovenië t. Kroatië* een zaak van het tweede type te zijn.[29] Slovenië komt namelijk op voor de belangen van de Ljubljana Bank, die sinds de verzelfstandiging van Kroatië in die staat geen poot aan de grond heeft weten te krijgen als het gaat om het betalen van de in dat land nog uitstaande leningen. De bank heeft talrijke keren geprobeerd om daarover in Kroatië te procederen, maar steeds zonder succes: Kroatische rechters hebben zich stelselmatig onbevoegd verklaard om over de zaken te oordelen. De Ljubljana Bank heeft ook zelf geprobeerd bij het EHRM over de kwestie te klagen, met een beroep op het recht op een eerlijk proces en het eigendomsrecht.[30] Als de Ljubljana Bank een commerciële bank was geweest, was dat beroep misschien succesvol geweest. Punt is alleen dat de Ljubljana Bank geen commerciële bank is, maar een bank die volledig in handen is en onder bestuur staat van de Sloveense staat.[31] Conform vaste rechtspraak verklaarde het Hof de klacht van de bank in 2015 dan ook niet ontvankelijk.[32] Art. 34 EVRM staat immers niet toe dat aan de staat gelieerde entiteiten een individuele klacht indienen bij het Hof.

De Sloveense staat besloot daarom het via een andere route te proberen. Het was namelijk niet uitgesloten dat de staat zelf wel zou mogen opkomen voor zijn eigen bank, net zoals de staat dat ook mag doen voor groepen burgers of ondernemingen.

### **Rechtsmachtbepaling en art. 33 EVRM**

7. In zekere zin is het niet verwonderlijk dat het Hof deze poging van Slovenië om een staatsbank te beschermen van de hand wijst. De Grote Kamer besluit dat art. 33 EVRM niet is bedoeld voor het kunnen behartigen van de eigen belangen van de staat, en dat het geen rechtsmacht heeft om zich over zo'n kwestie te buigen. Om dat oordeel te kunnen bereiken heeft het Hof wel een wat ingewikkelde procedurele constructie nodig. Anders dan art. 34 (waarin het individueel klachtrecht is vastgelegd) en art. 35 (dat een aantal specifieke ontvankelijkheidsvoorwaarden omvat voor individuele klachten[33]) bevat art. 33 namelijk geen materiële voorwaarden voor het succesvol kunnen indienen van statenklachten. De bepaling stelt alleen maar het volgende: 'Elke Hoge Verdragsluitende Partij kan elke vermeende niet-nakoming van de bepalingen van het Verdrag en de Protocolen daarbij door een andere Hoge Verdragsluitende Partij bij het Hof aanhangig maken'. Zo op het oog bevat die ruime formulering niet direct een aanknopingspunt om te kunnen oordelen dat de beperkingen die het Hof heeft geformuleerd voor individuele klachten op grond van art. 34 EVRM op dezelfde manier moeten gelden bij art. 33 EVRM.

8. Het Hof redt zich hieruit door te wijzen op de grote vrijheid die het op grond van art. 32

EVRM heeft om zijn rechtsmacht te bepalen, en waardoor het ook in andere interstatelijke zaken al heeft kunnen oordelen dat een klagende staat bijvoorbeeld geen *locus standi* heeft.[34] Bij het bepalen van de vraag of een staat kan opkomen namens een statelijke rechtspersoon gaat het volgens het Hof ook om zo'n rechtsmacht kwestie, en niet om een loutere ontvankelijkheidsvraag.[35] Vervolgens gaat het Hof in op de noodzaak om art. 33 en art. 34 in onderling verband uit te leggen.[36] Zou het niet voor zo'n harmoniserende interpretatie kiezen – zo is de impliciete boodschap – dan zou het al te gemakkelijk worden voor staten om de beperkingen van art. 34 EVRM te omzeilen door een statenklacht in te dienen wanneer een staatsorgaan of statelijke onderneming in zijn handelen is gehinderd door een andere staat. Potentieel zou dit soort zaken zich in de toekomst nog veel vaker voor kunnen gaan doen.

### **Geen EHRM-beroep voor statelijke actoren: overwegingen EHRM**

9. Het Hof geeft ook een aantal inhoudelijke argumenten waarom het noch bij art. 34, noch bij art. 33 EVRM redelijk is dat statelijke actoren grondrechten kennen claimen. Vanuit het perspectief van de discussie over 'pluraliteit van aanspraakmakers' of 'multi-actoralisering' die ik in het begin van dit commentaar al benoemde, zijn die meer procedurele en fundamentele argumenten het meest interessant. Die benoemt het Hof op verschillende plaatsen in zijn uitspraak. Allereerst merkt het in par. 61 op dat het toelaten van beroepen op grondrechten door statelijke entiteiten tot gevolg zou hebben dat de staat zowel klager als verweerder is in dezelfde zaak. In de tweede plaats overweegt het Hof in par. 66 dat het uitgangspunt van een mensenrechtenverdrag als het EVRM is, dat staten er zijn om het algemeen belang na te streven, en dat ze geen eigen belangen hebben die ze mogen behartigen. Daarbij wijst het Hof ook op andere internationale mensenrechtenbeschermingssystemen die niet toestaan dat statelijke entiteiten een beroep doen op grondrechten.[37] Tot slot merkt het Hof in par. 67 op dat een interstatelijke zaak waarbij een staat optreedt als belangenbehartiger in een geval als het onderhavige feitelijk tot gevolg zou hebben dat een eventuele schadevergoeding zou moeten worden uitgekeerd aan de staat zelf.[38] Deze argumenten maken dat de Grote Kamer concludeert dat de Sloveense constructie niet aanvaardbaar is.

10. Hoewel dit een navolgbare redenering is die goed past in de argumentatietradities van het Hof, blijft de kritische lezer toch – zoals de Vlaamse uitdrukking luidt – enigszins op zijn honger zitten. Wat namelijk ontbreekt, is een meer fundamentele beschouwing van het Hof over de vraag *waarom* statelijke organen zich nu eigenlijk niet op grondrechten kunnen beroepen. Het Hof zegt daarover niet meer dan dat staten geen eigen belang kunnen claimen, terwijl ze dat wel doen als ze zich op grondrechten beroepen.[39] Bij die enkele zin, en wat verwijzingen naar bevestiging in andere instrumenten, blijft het echter. Daarmee is geen heel bevredigend antwoord gegeven op de vraag hoe het dan kan dat op nationaal en EU-niveau

wel wordt geaccepteerd dat publiekrechtelijke rechtspersonen die alleen hun eigen belang behartigen (zoals hun eigendomsrecht of procedurele rechten) aanspraak maken op grondrechten.[40]

### **Niet-inroepbaarheid grondrechten door statelijke actoren: principiële overwegingen**

11. Een meer fundamentele verklaring is er volgens de klassieke grondrechtendoctrine in gelegen dat het niet aangaat dat de staat een beroep doet op dezelfde rechten die hij behoort te respecteren en te beschermen.[41] Zo'n beroep zou niet alleen neerkomen op een variant van de klassieke 'wij van WC-Eend adviseren ... WC-Eend'-redenering, maar zou ook in strijd zijn met de wezenlijke rationale van grondrechtenbescherming. Grondrechtencodificaties zijn niet alleen bedoeld om ervoor te zorgen dat fundamentele waarden in acht worden genomen, zoals hierboven onder 1 vermeld; ze zijn vooral ook bedoeld om ervoor te zorgen dat *de staat* bij zijn machtsuitoefening die fundamentele waarden respecteert. De staat is immers een machtig monster, met tentakels waarmee hij alle aspecten van het menselijk leven kan beheersen. Tegelijkertijd is de staat de enige die op een legitieme manier regels kan stellen over de uitoefening van grondrechten, die grondrechten kan inperken en die de uitoefening ervan kan reguleren.[42] Die dubbele rol is riskant, en precies daarom is in rechtsstaten het handelen van de staat zoveel mogelijk aan banden gelegd, bijvoorbeeld door nauwkeurige eisen te stellen aan wettelijke grondslagen en aan de noodzakelijkheid en proportionaliteit van overheidsoptreden. Met die pogingen om de statelijke macht te breidelen is het moeilijk te verenigen dat de staat diezelfde macht zou gebruiken om zichzelf te bevoordelen, bijvoorbeeld door eerst een bank te nationaliseren en daarover volledig gezag te gaan uitoefenen, en vervolgens een aantal moeilijk bereikbare voordelen te claimen voor die bank.

### **Wie is 'de staat'?**

12. Als dit zo duidelijk is, kan de vraag opkomen waarom de niet-inroepbaarheid van grondrechten door overheden dan toch zo controversieel is, en waarom het HvJ EU en sommige nationale rechters aannemen dat er – tot op zekere hoogte – wel degelijk een beroep op die rechten kan worden gedaan. Enerzijds heeft dat te maken met het besef dat 'de staat' allang niet meer een duidelijk, eenvormig machtsbolwerk is, en dat misschien ook nooit is geweest. De overheid bestaat uit tal van verschillende actoren, waarbij sommige heel duidelijk en rechtstreeks overheidstaken uitvoeren, terwijl andere belast zijn met een veel beperktere en heel gerichte taakuitvoering en eerder vergelijkbaar zijn met 'gewone' rechtspersonen dan met overheidsorganen.[43] Daarnaast heeft multi-actorialisering tot gevolg dat grondrechten niet meer alleen door de staat kunnen worden geschonden, maar ook door allerlei andere, steeds machtiger wordende actoren; de discussies over de invloed van 'big tech' op de grondrechten spreken op dat punt boekdelen. Dat betekent dat in de praktijk de belangen van

een relatief nietige, aan de staat gelieerde actor – denk aan een openbare school of een openbaar ziekenhuis – gemakkelijk kunnen worden geschaad door een privaatrechtelijke actor.[44] In die omgekeerde wereld is het niet altijd gemakkelijk te verdedigen dat aan de overheid gelieerde actoren nooit een beroep op grondrechten toekomt.

13. De beste mogelijkheid om op die situatie een antwoord te bieden is door de definitie van een ‘aan de overheid gelieerde actor’ nog eens goed onder de loep te nemen. Dat is precies wat het EHRM in *Slovenië t. Kroatië* doet, waarbij het overigens weinig toevoegt aan zijn eerdere rechtspraak.[45] In par. 61 en 62 beredeneert de Grote Kamer dat het bij de beperkingen van art. 34 (en nu dus ook art. 33 EVRM) alleen gaat om rechtspersonen die daadwerkelijk deelnemen aan de uitoefening van statelijke bevoegdheden of die een publieke dienst verlenen onder controle door de staat. Daarnaast kan er sprake zijn van het uitoefenen van staatsmacht als sprake is van het uitoefenen van overheidstaken of van een nutsfunctie of een monopoliepositie in een verder competitieve sector, en van onderworpenheid van het handelen aan bestuursrecht en bestuursrechtspraak (in plaats van privaatrecht en ondernemingsrecht). Per geval moet worden gekeken of daarvan sprake is, of dat er voldoende institutionele en operationele autonomie voor een onderneming is om die te kunnen zien als onafhankelijk van de staat.[46] Hierbij lijkt het Hof een parallel te vinden met de omstandigheden waarin het normaal gesproken juist *staatsaansprakelijkheid* aanneemt. Uit een reeks van rechtspraak blijkt bijvoorbeeld dat de staat direct kan worden aangesproken op de EVRM-conformiteit van het handelen van openbare scholen, openbare ziekenhuizen en overheidsondernemingen.[47] Uit de zaak *Ališić*, waarnaar het in deze uitspraak verschillende malen verwijst en die zijn basis vond in de feiten die ten grondslag lagen aan de onderhavige statenklacht, blijkt dat het Hof voor het vaststellen van die staatsaansprakelijkheid dezelfde criteria hanteert als het nu doet voor de vraag wanneer er sprake is van een overheidsorgaan dat geen beroep kan doen op het EVRM.[48] Pas als het privaatrechtelijke, autonome aspect echt gaat overheersen, is er volgens die rechtspraak geen sprake meer van een ‘public authority’ en kan de staat niet worden aangesproken op een bepaald handelen of nalaten. Naar analogie daarvan kan nu worden aangenomen dat in al die gevallen zo’n aan de staat gelieerd orgaan – ook al is het een openbaar ziekenhuis of een openbare school – voor het EHRM geen beroep kan doen op de EVRM-grondrechten.

### **Een tussenoptie: grondrechtenanaloge bescherming**

14. Daarmee lijkt het EHRM minder ver te gaan dan het HvJ EU als het gaat om het toekennen van een beroep van aan de staat gelieerde entiteiten op grondrechten.[49] Dat is wel begrijpelijk, omdat het EHRM niet beschikt over een tussenoptie waarvan het HvJ EU en ook nationale rechters wel gebruik kunnen maken. Die optie is om een aan de overheid verbonden actor geen direct, eigen beroep op grondrechten te gunnen, maar alleen de daaraan ten

grondslag liggende algemene rechtsbeginselen naar analogie toe te passen.[50] Zo heeft het HvJ aan staatsbanken een zeker beroep op procedurele ‘rechten’ toegekend, zonder daarbij expliciet te bepalen dat het daarbij gaat om een directe aanspraak op *grondrechten*.<sup>[51]</sup> Dat heeft als voordeel dat de zware procedurele en principiële bescherming die past bij grondrechten niet hoeft te worden verleend, terwijl toch een antwoord wordt geboden op de hierboven beschreven situatie van multi-actoralisering.

15. Voor EHRM is de situatie lastiger, want dit Hof moet noodgedwongen zwart-wit redeneren. Ofwel kan het toelaten dat een aan de overheid gelieerde entiteit een beroep doet op de EVRM-rechten (en dan is er jurisdictie om over de zaak te oordelen of – in het geval van individuele klachten – is de zaak ontvankelijk), ofwel kan dat niet. De ‘grondrechtenanaloge bescherming’ die kan worden toegekend aan gevallen die tussen duidelijk statelijke en duidelijk niet-statale actoren in zijn gelegen, kan bij het EHRM dus niet bestaan.<sup>[52]</sup> Dat kan op twee manieren worden opgelost: die tussengevallen kunnen worden toegerekend aan de categorie ‘statelijk’ (waardoor daarbij nooit een beroep kan worden gedaan op het EVRM voor het EHRM), of ze kunnen worden gerekend tot de categorie niet-statale (waardoor zo’n beroep wel mogelijk is). Het EHRM lijkt nu voor de eerste, strenge optie te kiezen, en dat is – gelet op de eerdergenoemde procedurele, structurele en principiële argumenten – niet onredelijk. Bovendien staat deze kwalificatie er natuurlijk niet aan in de weg dat dezelfde statale actor op nationaal of EU-niveau wel een beroep doet op de grondrechtenanaloge bescherming.

### **Besluit**

16. Mijn indruk is dan ook dat het Hof – zonder veel grote woorden te gebruiken – in deze zaak een redelijk antwoord biedt op de situatie van multi-actoralisering, in het licht van de rationale van grondrechtenbescherming. Enerzijds voorkomt het dat ‘echte’ overheden hun eigen overheidsmacht gebruiken om zelf bepaalde voordelen te claimen, terwijl hun macht juist aan banden zou moeten worden gelegd om de grondrechten te kunnen beschermen. Anderzijds maken deze criteria het mogelijk dat ondernemingen die maar marginaal aan de overheid zijn verbonden, wel bepaalde rechten kunnen claimen; de staat zou daar – in ieder geval in theorie – in een statenklacht ook voor kunnen opkomen. Daarmee schept deze beslissing enige orde in de chaos, ook al doordat het Hof de criteria voor inroepbaarheid van grondrechten weer wat heeft verhelderd en duidelijk heeft gemaakt dat die ook gelden in interstatale klachten. Hoewel de controverse over multi-actoralisering daarmee niet definitief is opgelost, is dat zeker winst.

J.H. Gerards



Hoogleraar fundamentele rechten, Universiteit Utrecht

[1] Zie o.m. D. Clément, 'Human rights or social justice? The problem of rights inflation', 22 *The International Journal of Human Rights* (2018) (2), p. 155-169, DOI:10.1080/13642987.2017.1349245.

[2] Zie nader, met bronverwijzingen, J.H. Gerards, 'Fundamentele rechten – een aparte categorie', in: E. Hondius e.a. (red.), *Recht in geding*, Amsterdam: Bju 2012.

[3] Zie voor deze metafoor – overigens gebruikt in een andere context – B. Underwood, 'The Thumb on the Scales of Justice: Burdens of Persuasion in Criminal Cases', 86 *Yale Law Journal* (1977) p. 1299.

[4] Voor een nadere analyse van de functies van kwalificatie van belangen als grondrechten, zie A.A. von Arnould & J.T. Theilen, 'Rhetoric of Rights. A Topical Perspective on the Functionings of Claiming a 'Human Rights to...'', in: A. van Arnould, K. von der Decken & M. Susi (red.), *The Cambridge Handbook of New Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2020, p. 34-49.

[5] Zie o.m. Clément (reeds aangehaald, noot 1) en Gerards (reeds aangehaald, noot 2).

[6] Idem.

[7] Zie bijv. M. Bovens, 'Hebben rechtspersonen morele plichten en fundamentele rechten?', 47 *Ars Aequi* 1998 (7/8), p. 651-659.

[8] Zie recent, met verwijzingen, bijv. T. Pietrzykowski, 'Animal Rights', in: A. van Arnould, K. von der Decken & M. Susi (red.), *The Cambridge Handbook of New Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2020, p. 243-252.

[9] Zie bijv. G. Handl (2020), 'The Human Right to a Clean Environment and Rights of Nature. Between Advocacy and Reality', in: A. van Arnould, K. von Decken & M. Susi (eds.), *The Cambridge Handbook of New Human Rights. Recognition, Novelty, Rhetoric*, Cambridge: Cambridge University Press 2020, p. 137-153.

[10] Zie bijv. A. Gosseries, 'On Future Generations' Future Rights', 16 *Journal of Political Philosophy* (2008)(4), p. 446-474.

[11] Zie nader o.m. J.D. Ohlin, 'Is the Concept of the Person Necessary for Human Rights?', 105 *Columbia Law Review* 2005, p. 209-249.

[12] Zie de hierboven gegeven bronnen.

[13] Zie daarover S. Greer, J.H. Gerards & R. Slowe, *Human rights in the Council of Europe and the European Union: Achievements, Trends and Challenges*, Cambridge: Cambridge University Press 2018, p. 1-3.

[14] Zie nader o.m. A. Gewirth, 'The 'Basis and Content of Human Rights'', 13 *Georgia Law Review* 1979, p. 1143-1170; J.W. Nickel, *Making Sense of Human Rights*, 2de druk, Malden: Blackwell 2007, hoofdstuk 3 en 4; C.R. Beitz, *The Idea of Human Rights*, Oxford: OUP 2009, p. 49 e.v.

[15] J.H. Gerards, *Grondrechten onder spanning. Bescherming van fundamentele rechten in een complexe samenleving*, Oratie UU 2017, par. 3.3; M. Julicher, *Nederlandse grondrechten: klaar voor de toekomst?*, Diss. Universiteit Utrecht 2020, p. 11-12.

[16] Nader hierover o.m. Bovens (reeds aangehaald, noot 7), A.J.P. Schild, *De invloed van het EVRM op het ondernemingsrecht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 99; P. Oliver, 'The protection of privacy in the economic sphere before the European Court of Justice', 46 *Common Market Law Review* (2009) p. 1443-1483 op p. 1449.

[17] Zie ook Gerards (reeds aangehaald, noot 15). Nog sterker ligt dit bij voorbeelden als de genoemde in mijn noot bij «EHRC» 2016/66, zoals een openbare universiteit die wil opkomen voor de academische vrijheid wanneer de staat dreigt met sluiting vanwege ongewenst geachte uitingen tijdens colleges, of aan een openbare basisschool die met een beroep op de onderwijsvrijheid opkomt tegen een vanwege de overheid opgelegd nieuw curriculum voor godsdienstonderwijs.

[18] Zie reeds *Radio France e.a. t. Frankrijk*, EHRM 23 september 2003 (ontv.besl.), nr. 53984/00, ECLI:CE:ECHR:2003:0923DEC005398400, par. 26

[19] Zie *Raad van de Europese Unie t. Bank Mellat*, HvJ EU 18 februari 2016, zaak C-176/13 P, ECLI:EU:C:2016:96, «EHRC» 2016/66 m.nt. J.H. Gerards, punt 49 en daarvoor al *Bank Melli Iran*, Gerecht 6 september 2013, gev. zaken T-35/10 en T-7/11, ECLI:EU:T:2013:397, «EHRC» 2013/250 m.nt. J.H. Gerards. Zie recenter ook *Almaz-Antey*, Gerecht 25 januari 2017, zaak T-255/15, ECLI:EU:T:2017:25.

[20] M. Julicher e.a., 'Protection of the EU Charter for Private Legal Entities and Public Authorities? The Personal Scope of Fundamental Rights within Europe Compared', *Utrecht Law Review* (2019) (15-1). Zie voor Nederland eerder al Gerards (reeds aangehaald, noot 15).

[21] *Slovenië t. Kroatië*, par. 67. Zie nader hierover ook M.J.L. Merrigan, 'Artikel 33.

Interstatelijke zaken’, in: J.H. Gerards e.a. (red.), *Sdu Commentaar EVRM. Deel 2*, Den Haag: Sdu 2020.

[22] Zie daarvoor al *Oostenrijk t. Italië*, ECieRM 11 juni 1961, nr. 788/60,

ECLI:CE:ECHR:1961:0111DEC000078860.

[23] Zie *Ierland t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 18 januari 1978, nr. 5310/71, ECLI:CE:ECHR:1978:0118JUD000531071, par. 230.

[24] Zie nader Merrigan (reeds aangehaald, noot 21); zie ook S.C. Prebensen, ‘Inter-State Complaints under Treaty Provisions – The Experience under the European Convention on Human Rights’, in Alfredsson, G., (red.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, p. 441-463, op p. 458.

[25] *Denemarken, Noorwegen, Zweden en Nederland t. Griekenland*, ECieRM 31 mei 1968, nrs. 3321-3323/67 en 3344/67, ECLI:CE:ECHR:1968:0531DEC000332167 en *Denemarken, Noorwegen, Zweden en Nederland t. Griekenland*, ECieRM 4 oktober 1976, nr. 4448/70, ECLI:CE:ECHR:1976:1004DEC000444870. Er is maar één ander voorbeeld hiervan, dat ook al van oudere datum is: *Frankrijk, Noorwegen, Denemarken, Zweden en Nederland t. Turkije*, ECieRM 6 december 1983, nrs. 9940-9944/82, ECLI:CE:ECHR:1983:1206DEC000994082. Zie nader Merrigan (reeds aangehaald, noot 21), onderdeel C.2.

[26] Voor een nadere analyse van de aantallen en omstandigheden waarin statenklachten worden ingediend, zie bijv. Merrigan (reeds aangehaald, noot 21), onderdeel C.8.

[27] Zie resp. *Cyprus t. Turkije*, ECieRM 26 mei 1975, nrs. 6780/74 en 6950/75, ECLI:CE:ECHR:1975:0526DEC000678074; *Cyprus t. Turkije*, ECieRM 10 juli 1978, nr. 8007/77, ECLI:CE:ECHR:1978:0710DEC000800777; *Cyprus t. Turkije*, EHRM (GK) 10 mei 2001, nr. 25781/94, ECLI:CE:ECHR:2001:0510JUD002578194, «EHRC» 2001/41 m.nt. J. van der Velde; *Cyprus t. Turkije*, EHRM (GK) 12 mei 2014 (billijke genoegdoening), nr. 25781/94, ECLI:CE:ECHR:2014:0512JUD002578194, «EHRC» 2014/214 m.nt. L.R. Glas. Zie nader ook Merrigan (reeds aangehaald, noot 21), onderdeel C.3.1.

[28] Zie ‘New inter-State application brought by the Netherlands against Russia concerning downing of Malaysia Airlines flight MH17’, Press Release ECHR no. 213 (2020), 15 juli 2020. Zie over het aanspannen van deze procedure ter ondersteuning van de toegang tot informatie voor individuele slachtoffers ‘Nederland daagt Rusland voor het EHRM om neerhalen vlucht MH17’, Persbericht rijksoverheid 10 juli 2020.

[29] Het Hof geeft dit zelf ook aan; *Slovenië t. Kroatië*, par. 67.

[30] *Ljubljanska Banka D.D. t. Slovenië*, EHRM 12 mei 2015 (ontv.besl.), nr. 29003/07, ECLI:CE:ECHR:2015:0512DEC002900307, «EHRC» 2015/164 m.nt. J.H. Gerards, AB 2016 m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik. Het EHRM had bovendien al eerder geoordeeld dat de bank moest worden geacht onderdeel te vormen van de Sloveense staat; zie *Ališić e.a. t. Bosnië en Herzegovina, Kroatië, Servië, Slovenië en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië*, EHRM (GK) 16 juli 2014, nr. 60642/08, ECLI:CE:ECHR:2014:0716JUD006064208, «EHRC» 2014/226 m.nt. Dieben, par. 116.

[31] Zie nader de in noot 30 genoemde uitspraken.

[32] *Ljubljanska Banka* (reeds aangehaald, noot 30).

[33] Met uitzondering van art. 35 lid 1, waarin de zesmaandentermijn is neergelegd; zie daarover *Slovenië t. Kroatië*, par. 40.

[34] *Slovenië t. Kroatië*, par. 42.

[35] *Slovenië t. Kroatië*, par. 44.

[36] *Slovenië t. Kroatië*, par. 65.

[37] In het bijzonder het VN Mensenrechtencomité en het Inter-Amerikaanse Hof voor de Rechten van de Mens; zie *Slovenië t. Kroatië*, par. 66.

[38] *Slovenië t. Kroatië*, par. 67.

[39] *Slovenië t. Kroatië*, par. 66.

[40] Zie nader de in noot 16 genoemde bronnen en zie mijn noot bij «EHRC» 2016/66.

[41] Zie voor een kort overzicht met nader bronvermeldingen mijn noot bij «EHRC» 2013/250, randnr. 3.

[42] Zie nader Gerards (reeds aangehaald, noot 15).

[43] Zie nader Gerards (reeds aangehaald, noot 15) en de daar geciteerde verwijzingen.

[44] Overigens kunnen de belangen ook worden geschaad door andere overheden; zie daarover mijn annotatie in «EHRC» 2016/66.

[45] Zie mijn annotaties bij *Ljubljanska Banka* (reeds aangehaald, noot 30) en bij

*Arztekammer fu|r Wien en Dorner t. Oostenrijk*, EHRM 16 februari 2016, nr. 8885/10, ECLI:CE:ECHR:2016:0216JUD000888510, «EHRC» 2016/101. Zie ook Julicher e.a. (reeds aangehaald, noot 20).

[46] *Slovenië t. Kroatië*, par. 63.

[47] Nader daarover: J.H. Gerards, *General Principles of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2019, par. 6.2.

[48] *Ališić e.a.* (reeds aangehaald, noot 30), par. 114-115.

[49] Zie de in noot 19 aangehaalde zaken, waaruit blijkt dat aan de overheid gelieerde actoren in ieder geval aanspraak kunnen maken op bepaalde procedurele grondrechten; onduidelijk is nog of zij ook andere grondrechten kunnen claimen (zie noot in «EHRC» 2016/66). Zie nader Julicher e.a. (reeds aangehaald, noot 20), p. 8.

[50] Zie nader mijn noot bij «EHRC» 2016/66, met verdere rechtspraakverwijzingen.

[51] Zie mijn analyse in «EHRC» 2016/66, randnr. 12; de daar gegeven lezing lijkt – impliciet – te worden bevestigd in *Spanje t. Raad*, HvJ 20 december 2017, zaak C-521/15, ECLI:EU:2017:982, «EHRC» 2018/52 m.nt. M.M. Julicher. Het Gerecht is hier overigens soepeler in; dat kent een direct beroep op grondrechten toe aan aan de staat gelieerde organisaties, zoals onder meer blijkt uit *Almaz-Antey* (reeds aangehaald, noot 19).

[52] Het Hof wijst daar ook op, zij het wat impliciet; zie *Slovenië t. Kroatië*, par. 69.