

## Verslag van NJV-Expertmeeting 2019

**Geschreven door: Linde van Bemmelen, Gerard van der Klein en Manon Lucassen\***

### Inleiding

Donderdag 31 januari 2019 hield de NJV een bijzondere bijeenkomst. Zes jonge experts en zestien masterstudenten van verschillende universiteiten binnen de grenzen van ons eigen land waren uitgenodigd voor de NJV-expertmeeting met als thema 'de grenzen voorbij'. Tijdens deze meeting presenteerden de preadviseurs van dit jaar hun conceptadviezen. De bijeenkomst vond plaats in de Handelingenkamer van de Eerste Kamer te Den Haag. Aldaar, werden wij verwelkomd door Eerste Kamervoorzitter Ankie Broekers-Knol. Zij liet ons weten verheugd te zijn met de komst van zoveel jonge juristen die een kijkje kwamen nemen in de Eerste Kamer. De verwachtingen van onze inbreng waren dus hooggespannen. Het doel van de dag was immers dat de preadviseurs voorzien van voldoende stof tot nadenken, de Handelingenkamer weer zouden verlaten. Gelukkig trapten de zes jonge experts de meeting af met scherpe opmerkingen over de conceptadviezen waarop de preadviseurs konden reageren. Vervolgens gingen de studenten, aan de hand van de stellingen in de preadviezen, met elkaar in discussie.

### Territorialiteit

Het eerste preadvies dat werd besproken, behandelt het rechtstheoretische kader voor de andere twee adviezen. Lianne Boer en Wouter Werner kijken in dit advies naar het begrip territorialiteit. Bij de hedendaagse invulling van dit begrip wordt territorialiteit veelal gekoppeld aan het grondgebied van een staat. De vraag is echter of deze invulling nog wel geschikt is. Kijken we bijvoorbeeld naar cyberspace dan is dit niet gekoppeld aan enige landgrens. Referenten Nina Krijnen en Inez van Soolingen benadrukten de relevantie van de invulling van het begrip territorialiteit, zeker rondom de ontwikkelingen in cyberspace. Krijnen gaf vanuit haar ervaring bij de Nederlandse delegatie bij de VN aan dat staten erg verschillend omgaan met problematiek rond cyberspace. In de Algemene Vergadering van de VN zijn een tweetal resoluties aangenomen die volgens sommigen tegenstrijdig zijn te noemen. Bij de ene resolutie werd onderzoek naar de bevordering van naleving van bestaande cybernormen aangemoedigd, terwijl in de andere resolutie een werkgroep werd opgericht die gaat onderzoeken of internationaal recht is toe te passen in cyberspace. Ook Van Soolingen benadrukt dat territorialiteit niet meer gebonden kan zijn aan landsgrenzen. Buiten de landsgrenzen om ontstaan hele nieuwe communities. Hierbij kan gedacht worden aan de Facebook-community waarbij nationaliteit niet de bindende factor is, maar ook iets als het WK-voetbal creëert een community van voetballiefhebbers die de landsgrenzen voorbijgaat. In het preadvies wordt aan de hand van kaarten uitgelegd dat jurisdictie in de middeleeuwen niet gebonden was aan de grenzen van staten maar aan bepaalde kernen zoals burchten of steden. Vanuit daar dijde de jurisdictie uit. Van Soolingen benoemde hierbij ook het voorbeeld van het christendom. De bindende factor van het christendom was niet een gedeeld grondgebied maar het gemeenschapsidee van een gedeeld geloof. De discussie van de studenten rondom het begrip begon met de opmerking dat het begrip territorialiteit op sommige terreinen niet los kan worden gezien van een staat. Kijken we bijvoorbeeld naar het strafrecht dan zijn een aantal van de voorwaarden van vervolgingsbevoegdheid gebonden aan

---

\* Linde van Bemmelen en Manon Lucassen zijn masterstudenten Rechtsgeleerdheid, afstudeerrichting Strafrecht aan de VU Amsterdam. Gerard van der Klein is masterstudent Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.

landgrenzen. De nieuwe ontwikkelingen vragen echter wel om een aanvulling van de huidige invulling van het begrip. Een mogelijke oplossing hierbij zou regelgeving vanuit verschillende jurisdicties kunnen zijn. Aan de ene kant is het de staat die opereert vanuit zijn eigen territoriale jurisdictie en aan de andere kant zijn er bedrijven als Facebook en Google die vanuit hun jurisdictie als platformeigenaren regelgeving kunnen opleggen. Beide partijen kunnen elkaar op deze manier aanvullen maar houden elkaar ook in balans. De studenten waren het erover eens dat niet één partij de macht zou moeten krijgen binnen cyberspace om misbruik te voorkomen. Al discussiërend, kwamen we tot de conclusie dat onze huidige conceptie van jurisdictie gekoppeld aan territorialiteit onvoldoende is om grensoverschrijdende problemen aan te pakken. Klimaatverandering en de vluchtelingenproblematiek zijn twee van zulke problemen die de territorialiteit van staten te boven gaat. Aan beide problemen is daarom in aparte preadviezen aandacht besteed.

### **Klimaat**

Als jurist denk je bij het woord 'klimaat' gelijk aan maar één ding: de *Urgenda-zaak*. Zo ook Karin Arts en Martijn Scheltema. In hun preadvies bespreken zij naast de *Urgenda-zaak* nog diverse andere nationale klimaatrechtszaken. Promovendus 'klimaatrechtszaken' aan de Universiteit van Amsterdam, Laura Burgers, is dan ook de uitgelezen persoon om hierop te refereren. Burgers geeft aan dat er twee klimaatsrechtszaken zijn, die in het preadvies niet worden behandeld, maar die gelet op thema 'territorialiteit' bijzonder interessant zijn. Een zo'n zaak is die van Noorse jeugdorganisatie *Natur og Ungdom* tegen de Noorse staat. *Natur og Ungdom* beroept zich op onder andere art. 112 van de Noorse Grondwet waarin het recht op een gezond milieu is geformuleerd. Indien dit artikel extraterritoriaal geïnterpreteerd wordt, kan Noorwegen zich niet achter zijn grenzen verschuilen als het gaat om verplichtingen actie te ondernemen tegen klimaatverandering. De zaak loopt momenteel nog, dus het is nog maar de vraag of het Hof het aandurft om zo'n extraterritoriale werking aan het artikel toe te kennen. Voor de preadviseurs in ieder geval een interessante zaak om in de gaten te houden! Arts en Scheltema besteden in hun preadvies wel aandacht aan de erkenning van het 'recht op een gezond milieu' als mensenrecht. Via deze mensenrechten-weg kunnen dan klimaatschendingen worden gesanctioneerd. Bovendien vormt deze weg een mogelijkheid om staten en bedrijven aan te spreken op hun verplichtingen. Bedrijven dienen namelijk via de United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP) en OECD Guidelines for Multinational Enterprises, mensenrechten te respecteren in hun gehele bedrijfsvoering. Referent Melvin Hanswijk (junior onderzoeker, Dialogic) geeft aan dat zelfs indien het 'recht op een gezond milieu' als mensenrecht geaccepteerd wordt, de UNGP en OECD Guidelines niet bindend zijn voor bedrijven. Dat leidt ertoe dat via deze weg klimaatmaatregelen door bedrijven niet kunnen worden afgedwongen. Tijdens de discussie erkent Arts dat wij als juristen de neiging hebben om in te zetten op verplichtingen en op het sanctioneren van schendingen van die verplichtingen. Zij betwijfelt de haalbaarheid van die insteek en meent dat daarnaast ook moet worden ingezet op andere initiatieven. Het preadvies besteedt daarom uitgebreid aandacht aan de mogelijkheid van multi-level initiatieven in de vorm van bijvoorbeeld publieke-private samenwerking. Met betrekking tot die voorstellen, vraagt Hanswijk zich af of het preadvies de ambitie van bedrijven om de klimaatproblematiek aan te pakken misschien iets overschat. De (overschatting van de) ambitie van de bedrijven is tevens onderwerp van discussie tijdens het debat. Door een van de studenten wordt gesteld dat bedrijven boetes naar aanleiding van milieudelicten incalculeren. Daarop geeft Nico Schrijver, het woord aan NJV-bestuurslid, Marnix van Ginniken, die vanuit zijn werkzaamheden bij Philips mooi kan aangeven of bedrijven die boetes inderdaad incalculeren. Van Ginniken geeft aan dat dit zeker niet het geval is, maar wijst ook naar de verantwoordelijkheid en de

kracht van consumenten om tezamen veranderingen af te dwingen. Naast de staten en het bedrijfsleven, wordt dus nog een verantwoordelijke partij aangewezen: de consument. De vraag blijft wie bij de klimaatproblematiek de verantwoordelijkheid moet nemen: de consument, het bedrijfsleven, statelijke actoren of intergouvernementele organisaties? Er zal een samenwerking moeten plaatsvinden tussen al die verschillende actoren. Maar wie neemt dan het voortouw? De discussie daarover duurt voorlopig nog voort. Dat blijkt uit ook het feit dat enkele weken later op slechts een paar kilometers afstand van onze discussieruimte, 'klimaatspijbelars' staan te demonstreren voor een beter klimaat. Voor hen is het duidelijk wie de verantwoordelijkheid draagt: de politiek.

## **Vluchtelingen**

De vluchtelingenkwestie is eveneens een grensoverschrijdend probleem. Is er een gezamenlijke verantwoordelijkheid van staten of zou die er moeten zijn voor het vluchtelingenvraagstuk? Deze vraag staat centraal in het laatste preadvies van Tineke Strik en Ashley Terlouw. Tevens werd in de discussie tussen de masterstudenten de koppeling gelegd met het Klimaat-preadvies. Onder druk van klimaatverandering kan het aantal klimaatvluchtelingen en daarmee de vluchtelingenproblematiek almaar toenemen. Afspraken over toegang, toelating en uitzetting van vreemdelingen zijn op mondiaal niveau voornamelijk neergelegd in het Vluchtelingenverdrag. Het VN-Vluchtelingenverdrag voorziet in verplichtingen voor staten, waaronder het verbod van refoulement (niet terugsturen naar eigen land), alsook in rechten en waarborgen voor vluchtelingen. Referenten Amélie Poméon (promovenda Radboud Universiteit) en Maarten den Heijer (universitair docent internationaal recht Universiteit van Amsterdam) waren gevraagd te reageren op de stellingen die aan het eind van het preadvies waren ingenomen. Bovenal complementeerden Poméon en Den Heijer de inhoud van het preadvies. Het preadvies biedt een uitgebreid overzicht van een tamelijk ingewikkeld en gecompliceerd onderwerp. Referent Den Heijer stipt het punt aan of voor vluchtelingen een individueel klachtrecht zou moeten komen om schending van het Vluchtelingenverdrag aan de orde te stellen. Inhoudelijk is het individueel klachtrecht zeker nodig volgens Den Heijer, maar waarom zouden we oproepen tot nieuwe verplichtingen? Het IVBPR en het CAT bevatten immers ook een klachtmechanisme waar vluchtelingen gebruik van zouden kunnen maken. Wellicht nog belangrijker, welke instantie zou zich bezig moeten houden met een individueel klachtrecht bij het Vluchtelingenverdrag? Het moet wel gaan om een onafhankelijke instantie, dat beamen de preadviseurs ook. Toch wel het grootste discussiepunt tijdens de expertmeeting betreft de vraag of het zinvol en nodig is om op mondiaal niveau nieuwe juridische afdwingbare afspraken te maken over verantwoordelijkheidsverdeling voor- en hervestiging van vluchtelingen, gebaseerd op een eerlijker lastenverdeling. Volgens referent Poméon lijkt het zeker zinvol, maar is het onrealistisch om te verwachten dat de meerderheid van de staten nieuwe juridisch bindende overeenkomsten zal ratificeren en ondertekenen gelet op de anti-migratie discussie en vijandigheid ten opzichte van vluchtelingen en asielzoekers wereldwijd. Staten zullen waarschijnlijk geen nieuwe verplichtingen aangaan als het beschermingsniveau voor vluchtelingen niet aanzienlijk lager ligt dan op basis van de huidige instrumenten het geval is. In de discussie tussen de zestien aanwezige masterstudenten wordt deze gedachte wel gedeeld. Het politieke draagvlak in Nederland lijkt op dit moment ook niet groot te zijn. Het beste lijkt toch te zijn om de bestaande instrumenten op zowel internationaal als regionaal niveau te versterken. Het is van belang om er bij staten op aan te dringen de verplichtingen na te komen waartoe zij zich hebben verbonden. De preadviseurs beamen ook dat het verstandiger is om de bestaande instrumenten te versterken. Immers, zoals ook al in het preadvies naar voren kwam, voorziet het Vluchtelingenverdrag in meer dan alleen het verbod van

refoulement. Het Vluchtelingenverdrag heeft wel degelijk een brede reikwijdte, echter hier dienen staten meer op te worden aangesproken. Tevens dienen staten zich te realiseren dat het vluchtelingenvraagstuk niet alleen een wereldwijd probleem is, maar dat heroverweging op nationaal niveau ook noodzakelijk is. Nederland heeft zelf ook verplichtingen die moeten worden nagekomen, daar dienen zij ook op te worden aangesproken volgens een van de studenten. Preadviseur Terlouw sluit treffend af. Prioriteit zou toch moeten hebben om een oplossing te vinden voor de grote hoeveelheid vluchtelingen die gedurende een zeer lange tijd vast zitten in transitlanden en landen van herkomst. Deze situaties zijn schrijnend.

### **Afsluiting**

Na de meeting was het ons allemaal duidelijk dat een aantal van onze 21-eeuwse vraagstukken 'voorbij de grenzen gaat'. Bij zulke problematiek is enkel jurisdictie op basis van territorialiteit onvoldoende en nieuwe vormen van jurisdictie en debatten over gedeelde verantwoordelijkheid zijn in dat geval noodzakelijk. Wij zijn blij dat door de NJV die discussie in ieder geval wordt gevoerd. De discussie zorgde er tevens voor dat het doel van deze meeting ruimschoots is behaald. De experts konden vanuit hun expertise de pre-adviseurs wijzen op nieuwe ontwikkelingen en andere invalshoeken. Het uitnodigen van en luisteren naar de masterstudenten van diverse vakgebieden zorgde voor nieuwe stof tot nadenken. Die nieuwe generatie juristen liet bovendien merken dat deze onderwerpen als cyberspace, klimaatverandering en de vluchtelingproblematiek, waar zij zeker de rest van hun leven nog mee geconfronteerd zullen zijn, hun aan het hart gaat. Aan de preadviseurs nu de taak om hun nieuwe inzichten te verwerken en de preadviezen af te ronden. Op 14 juni 2019 zullen zij hun preadviezen tijdens het jaarcongres van de NJV in Arnhem presenteren. Daar zal de discussie over territorialiteit en jurisdictie dus verder worden gevoerd. Wij raden vooral aan om die discussie te blijven voeren en zien het jaarcongres van de NJV ook graag als een opstapje naar het voeren van deze discussie op internationaal niveau.