

ANNOTATIE

Women’s Initiatives Supporting Group e.a. t. Georgië (EHRM, 73204/13) – Georgië aansprakelijk voor participatie geweld tegen LHBTI-betogers

J.A. Trampert

Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 16-12-2021, ECLI:CE:ECHR:2021:1216JUD007320413 (PS-2022-0241, EHRC-2022-0025)

1. Deze zaak betreft de gevoegde klachten van 35 individuen en twee NGOs, de Georgische Women’s Initiatives Supporting Group (hierna: ‘Women’s Initiatives’) en Identoba, over het optreden van de Georgische autoriteiten tijdens en na de homo- en transfobe agressie bij een betoging op de Internationale Dag tegen Homofobie op 17 mei 2013. Klagers, een kleine groep behorende tot de Georgische LHBTI-gemeenschap,[1] werden die dag door duizenden radicale tegendemonstranten opgewacht en op zeer gewelddadige wijze belaagd, beledigd en bedreigd. De aanwezige politie liet niet alleen na de tegendemonstranten tegen te houden, maar spoorde hen ook aan. De Vijfde Afdeling van het Hof oordeelde op 16 december 2021 unaniem dat Georgië art. 3 EVRM (het folterverbod) en art. 11 EVRM (vrijheid van vereniging), beiden in samenhang met art. 14 EVRM (het discriminatieverbod), had geschonden. In deze bijdrage beperk ik mij tot de aansprakelijkheid van Georgië met betrekking tot de schending van de materiële en procedurele verplichtingen van art. 3 jo. 14 EVRM.[2]

De incidenten van 17 mei 2013 in Tbilisi

2. De feiten van *Women’s Initiatives* en de naam Identoba zullen wellicht bekend klinken: ook op 17 mei 2012 was de LHBTI-betoging in Georgië uit de hand gelopen omdat de autoriteiten niet hadden ingegrepen (zie onder 5). Bewust van hun kwetsbare positie, richtten Women’s Initiatives en Identoba zich in het voorjaar van 2013 tot het Georgische Ministerie van

Binnenlandse Zaken met het verzoek hen te beschermen tegen de radicale groepen die een tegendemonstratie organiseerden. Het Ministerie verzekerde de leden van de NGOs dat er 'geen inspanningen gespaard zouden worden om de veiligheid van alle deelnemers te garanderen'.^[3] Op de dag van de betoging, die op aanwijzing van de Minister plaatsvond op het Poesjkinplein, werden de deelnemers geconfronteerd met een zeer agressieve menigte van bijna 40.000 tegendemonstranten, die slechts van hen werd gescheiden door een dun politiecordoon van ongewapende agenten en verplaatsbare metalen hekken. Videobeelden van onafhankelijke journalisten tonen hoe de tegendemonstranten het politiecordoon doorbreken zonder enig verzet van de politie. Tevens is te zien hoe een aantal politieagenten ruimte maakt om de tegendemonstranten te laten passeren door uit het cordon te stappen en de hekken te verplaatsen. Sommigen roepen zelfs 'go!' en 'pass one by one!'.^[4]

3. Naast de gebeurtenissen op het Poesjkinplein was er die dag nog een tweede incident in Tbilisi waar de politie naliet om tijdig en adequaat te interveniëren teneinde de betogers te beschermen. Bij een derde incident werd een betogers, die de kelder van een supermarkt was ingevlucht, door de politieagenten overgehaald om zijn baard te laten afscheren om zo 'vermomd als politieagent' veilig de winkel te kunnen verlaten. De betogers stemde aanvankelijk in, maar het duurde uiteindelijk meer dan een uur en werd gefilmd door de politieagenten. Sommigen maakten daarbij homofobe grappen.

4. Het onderzoek van de autoriteiten naar dit alles leidde tot twee strafrechtelijke procedures. Een daarvan was op het moment van het Hof's arrest nog aanhangig; de ander leidde tot vrijspraak. Vier tegendemonstranten kregen naar aanleiding van een onderzoek ingesteld door het Ministerie een administratieve boete van 100 Georgische lari, op dat moment omgerekend 45 euro. Geen van de politieagenten die de tegendemonstranten doorlieten en aanspoorden op het Poesjkinplein of betrokken waren bij het incident in de supermarkt zijn vervolgd of gesanctioneerd.

De negatieve houding tegenover leden van de LHBTI-gemeenschap in Georgië

5. Het Hof concludeerde al in *Identoba e.a. t. Georgië* dat de homo- en transfobe 'hate speech' en agressie van de radicale tegendemonstranten jegens de LHBTI-betogers het niveau van mishandeling van art. 3 EVRM had bereikt. De annotator bij *Identoba* en Amnesty International hebben toen opgemerkt dat *Identoba* het eerste arrest is waarin het Hof de aansprakelijkheid van een Verdragspartij vaststelde voor een schending van art. 3 jo. 14 EVRM in de context van haatmisdrijven tegen de LHBTI-gemeenschap.^[5] Het Hof verwees in *Identoba* naar diverse rapporten over de situatie van de LHBTI personen in Georgië, en erkende dat '[n]egative attitudes against members of the LGBT community have become more or less prevalent in some quarters of Georgian society.'^[6] Gezien de kwetsbaarheid van de

klagers en de ernst van de uitingen, was het volgens het Hof niet noodzakelijk voor een art. 3-schending dat alle betogers ook fysieke verwondingen hadden. De homo- en transfobe beledigingen en bedreigingen hadden klaarblijkelijk tot doel de betogers vrees aan te jagen opdat zij hun demonstratie zouden staken. Volgens het Hof moet die vrees zijn verergerd door het feit dat de bescherming van de politie, die voorafgaand aan de demonstratie was beloofd, tijdig noch adequaat was.

6. Deze ‘negatieve houding’ prevaleerde niet alleen onder ultra-conservatieve groepen die meededen aan de tegendemonstratie op de International Dag tegen Homofobie; ook onder de autoriteiten van de Staat zelf was er sprake van homo- en transfobie. Dit bleek al uit het optreden van de Georgische politie tijdens een huiszoeking van een pand in Tbilisi in 2009. Toen de agenten zich realiseerden dat de daar aanwezige vrouwen lid waren van een LHBTI-organisatie, stelden zij zich agressief op, uitten zij homo- en transfobe beledigingen en bedreigingen, en onderwierpen zij hen aan een doelloze en vernederende ‘strip search’. Twee slachtoffers stelden in 2011 een klacht in bij het EHRM, en in 2020 oordeelde het Hof in *Aghdgomelashvili & Japaridze t. Georgië* dat de Staat verantwoordelijk was voor een schending van de negatieve materiële verplichting en de procedurele verplichting art. 3 jo. 14 EVRM. [7] In *Identoba* maakten de aanwezige politieagenten zich niet zelf direct schuldig aan onmenselijke of vernederende behandeling van de betogers, maar – zo concludeerde het Hof – ‘distantieerden zij zich (...) toen de verbale aanvallen begonnen, en stonden zo toe dat de situatie ontaarde in fysiek geweld’.[8] Toen de politieagenten eindelijk wel in actie kwamen, arresteerden zij niet de agressieve tegendemonstranten, maar enkele betogers; zogenaamd om hen te ‘beschermen’. Dit alles was ingegeven door homo- en transfobie binnen de politie.

Schending van de materiële verplichting van art. 3 jo. 14 EVRM – passiviteit en participatie van politie

7. Uit de feiten in *Women’s Initiatives* blijkt dat de politie zich op 17 mei 2013 nog veel actiever en bewuster had gedistantieerd. Bovendien had de politie de tegendemonstranten aangespoord en de doorgang op het plein vergemakkelijkt. Klagers voerden dan ook niet alleen aan dat Georgië art. 3 en 14 EVRM had geschonden wegens het ontbreken van adequate bescherming (‘failure to protect’), maar ook op grond van oogluikende toestemming (‘connivance’).[9] De Staat stelde dat juist alles was gedaan om adequate bescherming te bieden, maar dat de politie was overrompeld door de omvang van de tegendemonstratie. De politie had zich bewust zo passief mogelijk opgesteld om de vrede te bewaren, en dankzij de inzet van de bussen was de veiligheid van de betogers gewaarborgd. Er was zeker geen sprake van oogluikende toestemming. Tot slot verzocht de Staat om het videomateriaal niet als hoofdbewijs te gebruiken omdat het een verkeerde interpretatie van de feiten gaf.[10]

8. Om te beginnen stelde het Hof vast dat de situatie waar de betogers zich op 17 mei 2013 in bevonden wederom het niveau van mishandeling onder art. 3 EVRM had bereikt: de enorme groep tegendemonstranten omsingelde de kleine groep betogers en uitte doods- en andere bedreigingen en homofobe beledigingen. Bovendien waren er ook enkele geweldsdelicten gepleegd, hetgeen bijdroeg aan de reële gevoelens van vrees. Daarmee herhaalde het Hof de bevindingen van *Identoba*.^[11] Wat betreft de gebeurtenissen op het Poesjkinplein en het tweede incident in de nabijgelegen straat, onderzocht het Hof – in lijn met de formulering van de klacht – de vermeende schending van ‘(a) the obligation to take operational preventive measures, (...) and (b) the degree of official acquiescence or connivance in the acts of private individuals.’^[12]

Preventieve operationele maatregelen

9. Het is vaste jurisprudentie dat Verdragspartijen onder art. 2 en 3 EVRM de verplichting hebben om – met inachtneming van gepaste zorgvuldigheid – ‘preventieve operationele maatregelen’ te nemen om verlies van leven en ernstige mishandeling te voorkomen. Deze positieve verplichting – een inspanningsverplichting – wordt geactiveerd wanneer een Staat wist of had moeten weten dat er een risico is op schending van het recht op leven of het folterverbod.^[13] Om aansprakelijkheid vast te stellen, moet vervolgens worden aangetoond dat de Staat heeft nagelaten om maatregelen te nemen die redelijkerwijs mogelijk waren. In *Women’s Initiatives* was het evident dat de autoriteiten op de hoogte waren van de risico’s: het doel en de omvang van de tegendemonstratie was bekend. Deze informatie was niet alleen door de klagers gecommuniceerd; doodsbedreigingen tegen de deelnemers circuleerden ook al geruime tijd op sociale media. Ook de algehele negatieve houding tegenover de LHBTI-gemeenschap was niet nieuw. De autoriteiten hadden daar echter vrijwel niets mee gedaan. Zeker gezien de gebeurtenissen van het jaar daarvoor, waren alle risico’s volop bekend, en waren de autoriteiten derhalve verplicht om ‘*heightened State protection*’ te bieden.

10. Het Hof bevestigde hiermee de klacht van de slachtoffers en herhaalde *Identoba*.^[14] Volgens Mac[kic] is *Identoba* het eerste arrest waarin het Hof een dergelijke verplichting heeft vastgesteld met betrekking tot individuen die vanwege hun seksuele geaardheid risico lopen op ernstige mishandeling.^[15] Het Hof in *Women’s Initiatives* stelde dat Georgië deze ‘veeleisende’ verplichting bijvoorbeeld had kunnen nakomen door de politie een geschikte uitrusting te geven; het opstellen van onbewapende agenten in een dun politiecordon was hiervoor onvoldoende. De *heightened State protection* formule is ook genoemd in een andere recente zaak tegen Georgië in de context van huiselijk geweld: ‘[t]he domestic authorities responsible thus knew or should have known of the gravity of the situation affecting many women in the country and should have thus shown particular diligence and provided

heightened State protection to vulnerable members of that group (...). [T]he Court can only conclude that the general and discriminatory passivity of the law-enforcement authorities in the face of allegations of domestic violence (...) created a climate conducive to a further proliferation of violence committed against women.’[16] In *Women’s Initiatives* kwam het Hof bij de bespreking van het tweede onderdeel van de klacht tot dezelfde conclusie.

‘Official acquiescence or connivance’

11. Waar bovenstaande niet veel afwijkt van *Identoba*, gaat het Hof in *Women’s Initiative* met het tweede onderdeel van de klacht een stap verder. In *Identoba* noemde het Hof de ‘*acquiescence or connivance*’ (berusting of oogluikende toestemming) formule onder het kopje ‘whether an effective instigation was conducted into the incident’, dus bij de inhoudelijke beoordeling van de klacht betreffende de procedurele verplichtingen. Het Hof concludeerde daar: ‘without [a meaningful inquiry into the discrimination behind the attack by] the law|enforcement authorities, prejudice-motivated crimes would unavoidably be treated on an equal footing with ordinary cases without such overtones, and the resultant indifference would be tantamount to official acquiescence to or even connivance with hate crimes.’[17] Het Hof heeft echter niet expliciet bevestigd of dat *in casu* ook daadwerkelijk het geval was. We kunnen ervan uitgaan dat het Hof dat inderdaad zo heeft bedoeld, maar de bewoording in *Identoba* is nog vrij mild en algemeen.[18] Een verklaring hiervoor is wellicht dat de klacht in *Identoba* niet in deze specifieke bewoording is geformuleerd.[19] Het Hof herhaalde deze formule weer in *Women’s Initiatives* onder het kopje ‘*general principles*’, zowel bij de procedurele verplichtingen als bij de materiële verplichtingen.

12. Bij de inhoudelijke beoordeling van de klacht betreffende de materiële verplichtingen, verwees het Hof naar het beeldmaterieel van de onafhankelijke journalisten, waarop te zien is hoe een aantal politieagenten op het Poesjkinplein de tegendemonstranten aanmoedigen om het cordon te doorbreken. Op basis hiervan, tezamen met de passieve houding van de aanwezige senior medewerkers van het Ministerie, stelde het Hof vast dat het ‘*beyond reasonable doubt*’ was dat de politie het cordon op sommige plaatsen opende en op andere momenten naliet de tegendemonstranten tegen te houden.[20] Vervolgens verwees het Hof weer naar het feit dat een gebrek aan gedegen onderzoek bijdraagt aan ‘*official acquiescence or connivance in hate crimes*’. Het Hof vervolgde: ‘the Court cannot exclude the possibility that the *unprecedented scale of violence* committed against the participants in the IDAHO event on 17 May 2013 was conditioned, at least in part, by the domestic authorities’ failure to secure a timely and objective criminal investigation and punishment of the perpetrators of comparatively less violent attacks on the LGBT community during the previous year’s IDAHO event on 17 May 2012 (...). *The passivity of the authorities in the face of the violent acts committed*

on 17 May 2013 is regarded as having contributed to the subsequent proliferation, which is well-documented, of hate crimes against the LGBT community.’[21] In deze passages wordt de *acquiescence or connivance* formule dus wederom gebruikt in de context van de procedurele verplichting, maar is het ook relevant voor de vaststelling van de schending van de positieve materiële verplichting.

13. Tot slot concludeerde het Hof dat het optreden van de politie in de supermarkt in strijd was met de negatieve materiële verplichting van art. 3 jo. 14 EVRM. De algehele conclusie luidt vervolgens dat het gebrek aan preventieve operationele maatregelen teneinde de betogers te beschermen, alsmede indicaties van ‘official acquiescence, connivance and even active participation in individual acts motivated by prejudice’, een schending van de materiële tak van art. 3 jo. 14 EVRM opleveren.[22] Dit is zonder twijfel een juiste conclusie. Het is echter niet helemaal duidelijk waar de Staat precies in heeft geparticipeerd, en hoe *acquiescence or connivance* precies wordt gebruikt. Milanović heeft in zijn onderzoek naar dit concept vier categorieën zaken geïdentificeerd waarin het Hof de *acquiescence or connivance* formule heeft toegepast.[23] Eén categorie bestaat uit een aantal zaken over haatmisdrijven tegen Jehovah’s Getuigen en de LHBTI-gemeenschap in Georgië en Roemenië respectievelijk, waar *acquiescence or connivance* werd toegepast bij de beoordeling van de positieve verplichtingen.[24] *Women’s Initiatives* kan zonder meer aan deze categorie worden toegevoegd, meer specifiek zowel voor de procedurele verplichting als de materiële verplichting.

14. In de ‘rendition’ jurisprudentie, de vierde categorie geïdentificeerd door Milanović, gebruikte het Hof *acquiescence or connivance* om uitdrukking te geven aan de rol van enkele lidstaten van de Raad van Europa, die niet alleen hun positieve verplichtingen hadden verzaakt, maar ook actief hadden bijgedragen – en daarmee medeplichtig waren – aan de overdracht, foltering en onrechtmatige detentie van personen verdacht van terrorisme door de CIA. In *El-Masri t. Macedonië*, de eerste van deze reeks zaken, is de formule bovendien gebruikt om de handelingen van de CIA, te weten foltering op het vliegveld van Skopje, toe te rekenen aan de Staat.[25] Dit wijkt af van de algemene regels voor toerekening en aansprakelijkheid in de Artikelen inzake Staatsaansprakelijkheid.[26] Het verschil tussen aansprakelijkheid voor medeplichtigheid en directe aansprakelijkheid op basis van toerekening komt neer op het volgende: bij toerekening wordt de gedraging in kwestie, bijvoorbeeld foltering, als staatshandeling aangemerkt, terwijl bij medeplichtigheid de Staat verantwoordelijk is voor de eigen bijdrage aan die mishandeling. In *El-Masri* werd Macedonië dan ook *direct aansprakelijk* gehouden voor de foltering op het vliegveld.[27] Het lijkt erop dat de klagers in *Women’s Initiatives* het Hof ook in de richting van toerekening hebben willen bewegen door aan te voeren dat ‘the violent attacks perpetrated by the counter-demonstrators

on 17 May 2013 were *imputable* to the respondent State'.[28]

15. Anders dan in *El-Masri*, is het Hof is hier niet uitdrukkelijk in meegegaan. Maar naast de schending van de positieve verplichting om preventieve maatregelen te nemen, is Georgië wel aansprakelijk gehouden voor de schending van de materiële tak van art. 3 jo. 14 EVRM wegens de 'official acquiescence, connivance and *even active participation*'. [29] Als berusting of oogluikende toestemming geen medeplichtigheid impliceert, doet 'active participation' dat wel. Maar waar die actieve deelname uit bestaat, is niet helemaal duidelijk. In de voorgaande paragraaf concludeerde het Hof dat Georgië wat betreft het incident in de supermarkt de negatieve verplichting had geschonden. Was dit de 'active participation'? Of was dat (ook) het aansporen van de tegendemonstranten op het Poesjkinplein? Over het geheel bezien lijkt het Hof in *Women's Initiatives* de formule als grond voor medeplichtigheid te hebben gebruikt om extra nadruk te geven aan de verwijtbaarheid van de Staat voor de schending van de positieve materiële en procedurele verplichtingen. Maar waar de Staat dan medeplichtig aan is geweest, of aan heeft deelgenomen, is niet precies te zeggen. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en een adequate weergave van de verantwoordelijkheid van de Staat, zou het goed zijn als het Hof concreet benoemt wanneer een Staat aansprakelijk is voor medeplichtigheid aan mensenrechtenschendingen, en op welke basis. Een aantal aanhangige zaken zullen het Hof een goede gelegenheid bieden om de *acquiescence or connivance* formule verder te verfijnen.[30]

Schending van de procedurele verplichting van art. 3 jo. 14 EVRM – gebrek aan grondig onderzoek en gepaste bestraffing

16. Klagers voerden tot slot onder art. 3 EVRM aan dat er geen effectief onderzoek was gedaan. Hier herhaalde het Hof dat een snelle reactie van de autoriteiten bij beschuldigingen van mishandeling essentieel is om het publieke vertrouwen in de rechtsstaat te behouden en om elke schijn van samenspanning of tolerantie ('*collusion or tolerance*') te voorkomen.[31] Hoewel dit vaste jurisprudentie is, komt de verwijzing naar *collusion or tolerance* niet als zodanig voor in *Identoba*. In *Women's Initiatives* herhaalde het Hof ook – hier wel refererend aan *Identoba* – dat de autoriteiten bij dergelijke beschuldigingen met gepaste zorgvuldigheid moeten onderzoeken of er ook sprake is van een discriminatoir oogmerk; wanneer dat wordt vermoed is het, gelet op de noodzaak om een duidelijk signaal naar de maatschappij af te geven, bijzonder belangrijk om gedegen onderzoek te doen. Indien de autoriteiten 'haatmisdrijven' op gelijke voet met 'gewone misdrijven' zonder discriminatoir oogmerk behandelen, zou dat gelijk zijn aan *official acquiescence or even connivance*. [32] Het Hof beschouwde met name de duur van het strafrechtelijk onderzoek als toonbeeld van 'het langdurige onvermogen (*inability*) – dat ook kan worden gezien als onwil (*unwillingness*) – om de homo- en/of transfobe motieven achter het geweld en de vernederende behandeling

begaan jegens de [individuele klagers]' te onderzoeken.[33]

Conclusie

17. De gebeurtenissen die ten grondslag liggen aan de klacht in *Women's Initiative* staan evident niet op zichzelf. Het Hof heeft dit erkend, en heeft uitdrukkelijk vastgesteld dat de geweldsexplosie op 17 mei 2013 niet alleen kon plaatsvinden door het falen van de Staat, maar ook – en vooral – dankzij de steun en zelfs participatie van de autoriteiten. Het is opvallend dat de slachtoffers hun klacht onder meer op *connivance* hebben gebaseerd. Het Hof heeft dit overgenomen in de beoordeling van de schending van beiden 'takken' van de positieve verplichting van art. 3 EVRM, te weten de procedurele - en de materiële verplichtingen. Het is echter niet helemaal duidelijk hoe het Hof de oogluikende toestemming formule precies gebruikt: ofwel voor de vaststelling van een directe schending van de positieve verplichtingen, ofwel in de context van de schending van de negatieve verplichting, ofwel als grond voor aansprakelijkheid voor medeplichtigheid.[34] Met andere woorden, is Georgië ook aansprakelijk voor *participatie* bij de geweldsexplosie op het Poesjkinplein, of enkel bij het incident in de supermarkt, of juist bij alle schendingen van art. 3 jo. 14 EVRM? Desalniettemin heeft het Hof het optreden van de Georgische autoriteiten in scherpe en behoorlijk heldere taal veroordeeld. Indien een lidstaat van de Raad van Europe heeft bijgedragen aan mensenrechtenschendingen die door een derde zijn begaan, is het belangrijk om dat niet alleen te kwalificeren als een schending van een positieve verplichting, maar ook te duiden in termen van medeplichtigheid. Het zal interessant zijn om te zien hoe het Hof deze formule in volgende zaken toepast.[35] Wanneer de feiten zich ervoor lenen, is het dan ook aan te bevelen dat slachtoffers van art. 3 (en art. 2 en 5) EVRM-schendingen, zoals ook in *Women's Initiatives*, de *acquiescence or connivance* formule expliciet blijven gebruiken in hun klacht.

J. A. Trampert

Promovenda bij Vici project 'Rethinking Secondary Liability for International Crimes',
Universiteit van Amsterdam[36]

[1] LHBTI is de Nederlandse versie van de afkorting LGBTI, die staat voor Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex. Deze afkorting wordt gebruikt door het EHRM, en zoals ook wordt opgemerkt in de Guide on case-law of the Convention – LGBTI rights (versie van 31 December 2021, par. 3) is de terminologie – en daarmee ook de afkorting – constant in ontwikkeling.

[2] Net als in *Identoba e.a. t. Georgië*, EHRM 12 mei 2015, nr. 73235/12,

ECLI:CE:ECHR:2015:0512JUD007323512, «EHRC» 2015/155 m.nt. Mac|kic], stelde het Hof vast dat art. 11 *lex specialis* is ten opzichte van art. 10 EVRM. Het Hof behandelde daarom uitsluitend art. 11, maar wel in het licht van de geldende principes voor art. 10 EVRM. Het Hof oordeelde dat de politie, hoewel vrij in hun keuze voor passende middelen, de verplichting had geschonden om te verzekeren dat klagers veilig konden demonstreren. Het Hof sloot af met het volgende: ‘Despite being fully aware of the reality and magnitude of the risk, the police, instead of considering more effective measures which could have allowed the applicants to proceed with their peaceful event, limited their role to designing the dispersal plan as the only alternative (...). Such an attitude suggests that *taking measures aimed at enabling the IDAHO event to take place had never been a real priority for the domestic authority.*’ *Women’s Initiatives*, par. 83. Onderstreping JT.

[3] *Women’s Initiatives*, par. 13.

[4] *Women’s Initiatives*, par. 20.

[5] Mac|kic], par. 1. Zie ook Amnesty International, Public Statement 25 mei 2015, <https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2018/10/EC_ruling_in_Identoba_052015.pdf>, p. 1

[6] *Identoba*, par. 68.

[7] *Aghdgomelashvili & Japaridze t. Georgië*, EHRM 8 oktober 2020, nr. 7224/11, ECLI:CE:ECHR:2020:1008JUD000722411, *EHRC Updates* 2020/239 m.nt. Hendricks.

[8] *Identoba*, par. 73.

[9] *Women’s Initiatives*, par. 50-51.

[10] *Women’s Initiatives*, par. 53-54.

[11] *Identoba*, par. 70.

[12] *Women’s Initiatives*, par. 70. Referenties weggelaten.

[13] Zie – voor art. 2 EVRM – *Osman t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 28 oktober 1998, nr. 87/1997/871/1083, ECLI:CE:ECHR:1998:1028JUD002345294, *JB* 1999/25, afl. 2, m.nt. AWH. Zie ook V. Stoyanova, ‘Fault, Knowledge and Risk within the Framework of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights’, *LJIL* 2020, afl. 33, p. 601-620.

[14] *Identoba*, par. 72-73. NB: In *Women’s Initiatives*, par. 73 citeert het Hof *Aghdgomelashvili & Japaridze*, par. 47, maar dit lijkt niet correct – die paragraaf bevat niet de ‘*heightened State*

protection' formule. *Aghdgomelashvili & Japaridze* betrof een schending van de *negatieve* verplichting van art. 3 jo. 14 EVRM.s> /s>

[15] J. Mac[kic], *Proving Discriminatory Violence at the European Court of Human Rights* (diss. Leiden) 2017, p. 48.

[16] *Tkheldize t. Georgië*, EHRM 8 juli 2021, nr. 33056/17, ECLI:CE:ECHR:2021:0708JUD003305617, *EHRC Updates* 2021/199, par. 56.

[17] *Identoba*, par. 77.

[18] *Identoba*, par. 78, 80.

[19] Dit is in ieder geval niet af te leiden uit het arrest.

[20] *Women's Initiatives*, par. 75.

[21] *Women's Initiatives*, par. 76. Referenties weggelaten, onderstreping JT.

[22] *Women's Initiatives*, par. 78.

[23] Zie M. Milanović, 'Special Rules of Attribution of Conduct in International Law', *Int'l Law Studies* (2020) afl. 96, p. 296-393 en M. Milanović 'State Acquiescence or Connivance in the Wrongful Conduct of Third Parties in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights', in: G. Kajta[r], B. C[ali] and M. Milanović (red.), *Secondary Rules of Primary Importance* (nog niet gepubliceerd), via <<https://ssrn.com/abstract=3454007>>. De *acquiescence or connivance* formule werd voor het eerst gebruikt in enkele zaken tegen Turkije betreffende geweldsmisdrijven begaan door private partijen tegen mensen met een Koerdische afkomst. Na de interstatelijke zaak van *Cyprus t. Turkije* (GC), waar Cyprus de formule gebruikte in de klacht, zijn er drie andere categorieën: enkele zaken waarbij het Hof verwijst naar *Cyprus t. Turkije* en de formule – in de woorden van Milanović – herhaalt zonder het op een betekenisvolle manier toe te passen; enkele zaken betreffende geweldsmisdrijven begaan door private partijen tegen minderheden, zoals ook de onderhavige zaak; en de zogeheten 'rendition' zaken, waarbij bepaalde lidstaten van de Raad van Europa meewerkten aan de overdracht, foltering en onrechtmatige detentie van personen verdacht van terrorisme door de CIA.

[24] Milanović, 'Special Rules of Attribution of Conduct in International Law', p. 357 en Milanović 'State Acquiescence or Connivance in the Wrongful Conduct of Third Parties in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights', p. 8.

[25] *El-Masri t. Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië*, EHRM 12 december 2012, nr.

39630/09, ECLI:CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, «EHRC» 2013/92 m.nt. van der Wilt, par. 206 en 211. Vgl. par. 239. Zie Milanović, 'State Acquiescence or Connivance in the Wrongful Conduct of Third Parties in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights', p. 9-11 e.v. en M. Jackson, *Complicity in International Law*, Oxford: OUP 2015, p. 193-194.

[26] VN Commissie voor Internationaal Recht (ILC) Ontwerp-artikelen inzake Staatsaansprakelijkheid voor Internationale Onrechtmatige Daden (ASR), A/Res/56/83 (2001).

[27] *El-Masri*, par. 206 en 211.

[28] *Women's Initiatives*, par. 47. Onderstreping JT.

[29] *Women's Initiatives*, par. 78.

[30] Zie met name *Al-Hawsawi t. Litouwen*, Statement of Facts 30 januari 2019, nr. 6383/17 (een andere rendition zaak) en *Ayley en anderen t. Rusland en Angline en anderen t. Rusland*, Statement of Facts 3 april 2019, nr. 25714/16 en 56328/18 (gevoegd) en *Oekraïne en Nederland t. Rusland*, nr. 8019/16, 43800/14 en 28525/20 (gevoegd).

[31] *Women's Initiatives*, par. 62. Vgl. *Identoba*, par. 66-67.

[32] *Women's Initiatives*, par. 63. Zie *Identoba*, par. 77. Vgl. Milanović, 'State Acquiescence or Connivance in the Wrongful Conduct of Third Parties in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights', p. 3-4.

[33] *Women's Initiatives*, par. 66.

[34] Het Hof heeft de term 'complicity' niet gebruikt in *Women's Initiatives*, maar 'connivance' en 'participation' wekken wel die suggestie. Een Georgische nieuwssite over deze zaak heeft overigens een artikel geplaatst met de titel: 'ECHR Says Georgia Complicit in 2013 Mob Attack on LGBT Activists', Civil Georgia 16 december 2021, <<https://civil.ge/archives/462479>>.

[35] Een meer recente uitspraak van dezelfde Afdeling in een zaak tegen Georgië over art. 2 jo. 14 EVRM geeft ook geen opheldering. Zie *A en B t. Georgië*, EHRM 10 februari 2022, nr. 73975/16, ECLI:CE:ECHR:2022:0210JUD007397516, «EHRC Updates» 2022/52, par. 45. Bij de bespreking van de procedurele verplichting oordeelde het Hof dat de Georgische civiele rechters hadden moeten nagaan of er sprake was van *acquiescence or connivance* bij de politie. Het feit dat zij zich niet over die vraag hebben gebogen, strookte niet met de '*heightened duty to tackle prejudice-motivated crimes*'.

[36] Met dank aan S. Polm en C. Mak voor het commentaar.