

ANNOTATIE

# **Beeler t. Zwitserland (EHRM (GK), 78630/12) – Toepassingsbereik EVRM in socialezekerheidskwesties: Stec 2.0?**

***J.H. Gerards***

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ,  
ECLI:CE:ECHR:2022:1011JUD007863012 (EHRC-2022-0259)*

## **Stec en zijn nasleep**

1. In 2005 was het revolutionair: in *Stec* oordeelde de Grote Kamer van het EHRM dat art. 1 EP EVRM van toepassing is op alle kwesties die te maken hebben met sociale zekerheid en sociale voorzieningen, of het systeem nu wordt bekostigd vanuit eigen bijdragen of uit publieke middelen.[1] Staten zijn volgens *Stec* niet verplicht om een systeem van sociale voorzieningen in het leven te roepen, maar als ze dat doen, moet dat systeem wel in overeenstemming zijn met het EVRM, in ieder geval met het gelijkheidsbeginsel (art. 14 EVRM).[2] Destijds bracht dat oordeel heel wat pennen in beweging. Sommigen waren enthousiast,[3] maar anderen zagen er een bevestiging in van onwenselijk activisme van het EHRM.[4] Het EVRM zou nooit bedoeld zijn geweest om ook te worden toegepast op primair sociale grondrechten, waarbij nationale overheden hun eigen keuzes moeten kunnen maken, zonder bemoeienis door een internationaal hof.[5] Bovendien zou de *Stec*-doctrine ertoe leiden dat staten feitelijk en indirect gebonden kunnen raken aan het (niet-accessoire, zelfstandige) discriminatieverbod van Protocol 12, terwijl ze dat Protocol doelbewust niet hebben geratificeerd.[6] Ook zou het Hof op deze manier veel te veel zaken naar zich toetrekken, terwijl het helemaal niet de capaciteit heeft om over al die zaken te oordelen.[7] Samen met een paar andere uitspraken waarin het Hof het EVRM extensief interpreteerde leidde *Stec* tot de 'backlash crisis' waarmee het Hof rond 2010 te maken kreeg.[8] Die storm is na de Brighton-top in 2012 wat gaan liggen en het EHRM heeft er nooit reden in gezien om de

*Stec*-doctrine los te laten. Ook in andere toonaangevende zaken over sociale zekerheid en sociale voorzieningen heeft het Hof de doctrine steeds herhaald.[9]

2. Toch is de kritiek op *Stec* nooit helemaal verstomd. Een vrij algemeen gedeelde observatie is dat het Hof het zichzelf en procespartijen met de *Stec*-doctrine best moeilijk heeft gemaakt. Enerzijds heeft het Hof door een zeer ruime reikwijdte voor art. 1 EP EVRM te erkennen veel controle naar zichzelf toegetrokken. Het heeft zich hierdoor immers bevoegd verklaard om zich te buigen over (vrijwel) alle zaken die betrekking hebben op ongelijke behandeling bij de toekenning van sociale zekerheid en sociale voorzieningen en voordelen.[10] Nu iedere socialezekerheidsregeling noodgedwongen bepaalde keuzes en afbakening kent, is zo'n ongelijke behandeling altijd wel te vinden en kan een link met art. 14 EVRM vrijwel altijd worden gelegd.[11] Daarnaast heeft het Hof er in de afgelopen jaren geen been in gezien om sommige zaken ook rechtstreeks onder art. 1 EP EVRM te behandelen, dus zonder dat de kwestie ook over art. 14 EVRM gaat.[12] Dat geeft het Hof een ruime bevoegdheid om nationaal beleid en regelgeving te beoordelen op verenigbaarheid met het EVRM. Tegelijkertijd kent het Hof de staten vrijwel steeds een ruime *margin of appreciation* toe bij het inrichten van hun socialezekerheidssystemen.[13] Tenzij de gemaakte keuzes kennelijk onredelijk of willekeurig zijn, een of enkele individuen onevenredig hard raken, het bestaansminimum in gevaar brengen, of heel evident op een 'verdachte' grond als geslacht zijn gebaseerd, zal het Hof geen schending van art. 1 EP jo. 14 EVRM vinden.[14] Zoals Barend Barentsen in 2006 al schreef, betekent dit dat *Stec* rechtszoekenden in wezen blij heeft gemaakt met een dode mus: weliswaar hebben zij toegang tot rechtsbescherming door het EHRM, maar ze zullen hun zaak maar zelden winnen.[15] De *Stec*-rechtspraak is bovendien niet in alle opzichten even duidelijk en voorspelbaar. Daardoor kan er zowel op nationaal niveau als binnen het EHRM discussie ontstaan over de rechtsbescherming en de verplichtingen die voortvloeien uit art. 1 EP EVRM.[16]

3. Gelet op dit soort kritiek was het langzaamaan wel eens tijd dat de Grote Kamer van het EHRM zich opnieuw over de materie zou buigen. Dat heeft het gedaan in de hier geannoteerde zaak *Beeler t. Zwitserland*, waarin opnieuw de vraag voorlag of een ongelijke behandeling in een systeem van sociale voorzieningen – in dit geval een nabestaandenuitkering – verenigbaar is met het EVRM.

### **EVRM-toepassing bij niet ratificeren van een protocol**

4. Een bijzonderheid die in *Beeler* speelt is dat Zwitserland (net als Monaco) het Eerste Protocol bij het EVRM niet heeft geratificeerd.[17] Het ontbreken van ratificatie van een protocol heeft wel eens eerder geleid tot creatieve oplossingen om een klacht toch in behandeling te kunnen nemen. Een zaak die betrekking had op een – religieus gemotiveerde –

wens van Zwitserse ouders om hun dochters niet te laten deelnemen aan gemengd schoolzwemmen beoordeelde het Hof bijvoorbeeld onder art. 9 EVRM.[18] Het specifiekere recht op respect voor de religieuze en filosofische overtuigingen voor de ouders in het onderwijs – vastgelegd in art. 2 EP EVRM – was vanwege het niet ratificeren door Zwitserland van het Eerste Protocol namelijk niet van toepassing.[19] Op een wat vergelijkbare manier heeft het Hof in *Austin* onderzocht of het bij elkaar houden van een groep demonstranten kon worden gezien als vrijheidsbeneming in de zin van art. 5 EVRM.[20] Doordat de verwerende staat – het Verenigd Koninkrijk – het Vierde Protocol niet had geratificeerd kon deze niet kon worden gehouden om de in art. 2 P4 neergelegde bewegingsvrijheid te respecteren. In dit soort zaken zoekt het Hof dus naar een andere EVRM-bepaling die een wat vergelijkbare reikwijdte heeft en die voldoende duidelijk van toepassing is op het voorliggende feitencomplex, zodat het toch effectieve EVRM-bescherming kan bieden. Soms lukt dat – zoals in de Zwitserse zaak over gemengd zwemmen –, maar soms ook niet. In *Austin* oordeelde het Hof namelijk dat het niet de bedoeling was om de waarborgen van art. 2 P4 ook in te lezen in art. 5 EVRM, juist omdat sommige staten dat Protocol niet hebben geratificeerd.[21]

### **Toepassing van art. 8 EVRM in socialezekerheidskwesties**

5. In de onderhavige zaak was dan ook de vraag of het Hof bereid zou zijn om op een creatieve manier socialezekerheidskwesties binnen het bereik van het EVRM te brengen door ze te zien als een inbreuk op het privé- en gezinsleven (art. 8 EVRM), waardoor de *Stec*-doctrine nog wat zou worden uitgebreid. Dat het Hof daartoe bereid zou zijn lag wel voor de hand. Het Hof paste namelijk al veel eerder art. 8 EVRM toe in zaken over sociale voorzieningen, zoals in de zaak *Niedzwiecki* (net als *Stec* uit 2005), die betrekking had op kinderbijslag.[22] In die zaak leek het Hof de vraag of art. 8 EVRM op kwesties van sociale voorzieningen van toepassing kan zijn eigenlijk niet zo spannend te vinden. Het Hof wijdde er in ieder geval alleen de volgende overweging aan: ‘By granting child benefits, States are able to demonstrate their respect for family life within the meaning of Article 8 of the Convention; the benefits therefore come within the scope of that provision .... It follows that Article 14 – taken together with Article 8 – is applicable’.[23] De Grote Kamer gaf later, in *Konstantin Markin*, nog wel iets meer motivering. In die zaak ging het om de discriminatoire toekenning van een vergoeding bij ouderschapsverlof.[24] Het EHRM overwoog dat een dergelijk systeem van ouderschapsverlof om de volgende redenen binnen het bereik van art. 8 EVRM kan worden gebracht: ‘... [B]y enabling one of the parents to stay at home to look after the children, parental leave and related allowances promote family life and necessarily affect the way in which it is organised. Parental leave and parental allowances therefore come within the scope of Article 8 of the Convention’.[25]

6. Erg duidelijk of uitgebreid was de rechtspraak over dit onderwerp tot dusver echter niet,

zoals het Hof in *Beeler* benadrukt.[26] Het Hof constateert bovendien dat die rechtspraak niet helemaal consistent was.[27] De vraag lag in de zaak *Beeler* dan ook voor in welke gevallen en onder welke voorwaarden zaken over sociale voorzieningen en sociale voordelen binnen het bereik kunnen worden gebracht van art. 8 EVRM. De Zwitserse niet-ratificatie van het alternatief – art. 1 EP EVRM – maakt de beantwoording van die vraag tegelijkertijd gevoelig. Door een ruime toepassing van art. 8 EVRM kan namelijk niet alleen een nog groter aantal zaken over sociale voordelen binnen het bereik van het EVRM worden gebracht. Daarnaast wordt door zo'n constructie Zwitserland in feite gehouden om verdragsverplichtingen na te leven waar het land heel duidelijk niet aan gebonden wil zijn. Uit de *separate opinions* bij de zaak blijkt namelijk dat Zwitserland in recentere jaren welbewust heeft geweigerd om het protocol alsnog te ratificeren, juist vanwege de uitbreiding van het toepassingsbereik van art. 1 EP naar socialezekerheidszaken.[28] Het toepassen van de art. 8-benadering kan daardoor al snel aandoen als een soort 'list' om Zwitserland toch te verplichten om zich aan de EHRM-rechtspraak te houden. Nieuwe beschuldigingen van activisme en van overmatige bemoeienis met het nationale socialezekerheidsrecht zijn dan niet ver weg.

### **Bevestiging socialezekerheidsrechtspraak over art. 1 EP EVRM**

7. Mogelijk is dit de reden waarom de Grote Kamer in zijn redenering niet uitgebreid aandacht besteedt aan niet-ratificatie van het Eerste Protocol bij het EVRM.[29] Het doet het voorkomen alsof de uitspraak in wezen draait om de vraag wanneer socialezekerheidszaken via art. 1 EP jo. 14 EVRM moeten worden beoordeeld, en wanneer via art. 8 jo. 14 EVRM, nu beide bepalingen redelijkerwijze van toepassing kunnen zijn.[30] In dit verband gaat het Hof allereerst nog een keer in op de benadering die het bij art. 1 EP gebruikt – in feite dus geheel ten overvloede, omdat die bepaling in *Beeler* niet aan de orde kan zijn. In de woorden van het Hof: '... the Court observes that its case|law has now taken on sufficient maturity and stability for it to give a clear definition of the threshold required for the applicability of Article 1 of Protocol No. 1, including in the sphere of social welfare benefits'.[31] Vervolgens herhaalt het dat het in zijn eerdere rechtspraak tot uitgangspunt heeft gekozen dat art. 1 EP EVRM alleen van toepassing is op bestaand eigendom of bij een legitieme verwachting van eigendom.[32] Als een klager niet (meer) voldoet aan de toepassingsvoorwaarden voor een uitkering of voorziening, is er geen sprake van een inbreuk op art. 1 EP.[33] Datzelfde geldt als de voorwaarden zijn veranderd voordat een klager in aanmerking kwam voor een uitkering of voorziening.[34] Art. 1 EP EVRM kan wel van toepassing zijn als de verlaging of intrekking van een uitkering of voorziening niet wordt veroorzaakt door een verandering in de individuele omstandigheden, maar door een wijziging van wetgeving of de uitvoering daarvan.[35] Per geval moet daarom nauwkeurig worden nagegaan of het niet meer voldoen aan de voorwaarden samenhangt met veranderingen in de wetgeving of met veranderingen in

iemands omstandigheden.[36]

8. Met deze overwegingen bevestigt het Hof overigens vooral zijn eerdere rechtspraak over art. 1 EP in zaken over sociale voorzieningen, waarbij de vraag is of die inderdaad zo rijp en stabiel is als het Hof zelf aanneemt. Verschillende auteurs hebben laten zien dat er verwarring is ontstaan door de manier waarop het Hof in de praktijk toepassing heeft gegeven aan de verschillende onderdelen van de test.[37] De daarbij gerezen vragen beantwoordt het Hof niet door alleen de algemene hoofdregels te herhalen. Op zichzelf was het ook niet te verwachten dat het EHRM die onduidelijkheid zou oplossen in deze zaak, nu die in essentie helemaal niet gaat over art. 1 EP EVRM, maar juist dat maakt duidelijk dat het Hof eigenlijk net zo goed niet op dit punt had kunnen ingaan.

### **Nieuw criterium voor toepassing art. 8 EVRM in socialezekerheidszaken**

9. Na deze uitgebreide redenering gaat het Hof in op het toepassingsbereik van art. 8 EVRM. Het erkent daarbij dat in feite alle financiële voordelen wel enig effect zullen hebben op iemands privé- en gezinsleven.[38] Toch betekent dit niet dat art. 8 EVRM altijd van toepassing is in zaken over sociale voorzieningen: ‘Otherwise, all welfare benefits would fall within the ambit of that Article, an approach which would be excessive’.[39] Ook acht het Hof van belang dat er een zekere overlap bestaat in het toepassingsbereik van art. 8 en van art. 1 EP EVRM. Eventuele inconsistenties in de uitleg van deze bepalingen moeten worden vermeden.[40] Dit vraagt volgens het Hof om een nieuw criterium om de toepasselijkheid van art. 8 EVRM eenduidig vast te kunnen stellen. Daarbij wijst het Hof erop dat het zo’n criterium in feite in *Konstantin Markin* al heeft geformuleerd: een sociale voorziening of een sociaal voordeel valt binnen het bereik van art. 8 EVRM als het de organisatie van het gezinsleven ‘noodzakelijkerwijze raakt’.[41] Art. 8 EVRM kan dus alleen van toepassing zijn als er een nauw verband bestaat tussen een sociaal voordeel en het genot van het gezinsleven. Het Hof noemt vervolgens een reeks factoren die relevant kunnen zijn bij het bepalen van zo’n verband, zoals het doel van de voorziening in het licht van de wetgeving als geheel, de criteria die gelden voor het toekennen, berekenen en beëindigen van de voorziening, de effecten van de voorziening op de manier waarop het gezinsleven is georganiseerd en de praktische repercussies van de voorziening in het licht van de individuele omstandigheden van de betrokkenen en hun gezinsleven.[42] Per geval moet worden nagegaan of in het licht van die factoren de band tussen de sociale voorziening en het gezinsleven zodanig direct is dat sprake is van het ‘noodzakelijkerwijze raken van het gezinsleven’.

10. Uit de toepassing in het feitencomplex van *Beeler* blijkt vervolgens dat art. 8 jo. 14 EVRM inderdaad van toepassing zijn bij een nabestaandenuitkering als de Zwitserse. Heel verrassend is dat niet, nu het uitkeringssysteem expliciet was ingericht om het mensen die

hun partner verloren mogelijk te maken om als alleenstaande ouder – dus met verlies van een deel van het gezinsinkomen – toch goed voor de kinderen te blijven zorgen.[43] De feiten in de onderhavige zaak illustreren volgens het Hof goed dat er een nauwe band was tussen deze uitkeringsregeling en het gezinsleven. Tot het moment van overlijden van zijn echtgenote was Beeler kostwinner en zorgde zijn echtgenote voor de kinderen.[44] Na het overlijden van zijn echtgenote had Beeler zijn baan opgezegd om fulltime voor zijn – toen twee en vier jaar oude – kinderen te kunnen zorgen en gebruikte de nabestaandenuitkering om in hun levensonderhoud te voorzien.[45] Beeler en zijn kinderen organiseerden volgens het Hof de basisaspecten van hun dagelijks leven dus volledig in het licht van de nabestaandenuitkering.[46] Beelers keuze om zich met behulp van de uitkering volledig aan de opvoeding van de kinderen te wijden betekende bovendien dat het voor hem moeilijker werd om nog een baan te vinden toen hij – op dat moment 57 jaar oud – na het meerderjarig worden van zijn jongste kind de uitkering weer kwijtraakte.[47] Het Hof concludeert hieruit dat de kwestie binnen het ruimere bereik ('the ambit') van art. 8 EVRM valt, zodat ook art. 14 EVRM van toepassing is.

### **Kritiek**

11. Met zijn redenering in *Beeler* breidt het Hof de *Stec*-doctrine dus nog wat verder uit, al verschilt de benadering niet heel sterk van de eerdere uitspraken in *Niedzwiecki* en *Konstantin Markin*.<sup>[48]</sup> De gemaakte keuze komt het Hof op fundamentele kritiek te staan van vijf van de rechters in de Grote Kamer. Zij hebben een scherp geformuleerde *dissenting opinion* geschreven, waarin ze laten zien dat de kritiek op de *Stec*-benadering nog steeds niet is geluwd. Expliciet stellen zij het volgende: 'To the extent that Article 8 is extended to cover matters relating to pecuniary entitlements which would normally fall within the protection guaranteed under Article 1 of Protocol No. 1, such an expansion of the ambit of Article 8 could be perceived as a way of circumventing the will of a State not to be bound by a specific international obligation and could thereby harm confidence in the Convention system. Paradoxically, however, the above situation has now prompted the Court to proceed to expand the applicability of Article 8 in matters of social welfare – with an effect on all Contracting States. We find such a course of action dubious in principle.'<sup>[49]</sup>

12. Daarnaast uiten de dissenters kritiek op het gekozen criterium van de noodzakelijke impact op het gezinsleven, dat zij vaag en vooral ook veel te breed vinden. Dat vinden ze vooral problematisch omdat ongelijke behandeling in heel veel wetgeving in het sociale domein voor kan komen en het Hof zich er via dit vage criterium iedere keer opnieuw over kan buigen. Dat heeft nefaste gevolgen, zo zeggen zij: 'The nebulous interpretation of the questions of "ambit" together with an expansive interpretation of the scope of protection under Article 14 might entail the consequence that the exercise of supervisory powers by the

Court would not be subject to any distinct limits whatsoever. We submit that the Court, with the processes and capacities under which it functions, would be institutionally ill-suited for such “all-encompassing” tasks of judicial review relating to domestic policies. ... In our view, these are matters of serious concern, not least in the light of the current realities which have already rendered the Court unable to fulfil some of its basic functions in the international enforcement of core human rights. The risk of creating an increasingly dysfunctional Court through the pursuit of overreaching ambitions of substantive omnipotence should not be underestimated’.[50] Hieraan voegen de rechters nog toe dat socialezekerheidskwesties precies de kwesties zijn waar soevereine democratieën hun eigen beslissingen over moeten kunnen nemen, en die niet aan een rechter mogen worden overgelaten.[51] Deze kritiek wijst op een fundamentele controverse binnen het Hof over de aanpak van een onderwerp waarover eerder al een brede politieke discussie heeft gewoed. Het is afwachten of dit op nationaal niveau opnieuw wordt opgepakt en of in *Beeler* voeding kan zijn gelegen voor een nieuwe ‘backlash crisis’.

### **‘Dode mus’?**

13. Een andere vraag kan zijn of *Beeler* een antwoord biedt op de bij randnr. 2 besproken ‘dode mus’-kritiek, dus de kritiek dat het Hof aan de ene kant het toepassingsbereik van het EVRM en daarmee zijn eigen bevoegdheid heeft uitgebreid, maar dit aan de andere kant nauwelijks leidt tot extra rechtsbescherming. De uitspraak in *Beeler* zelf weerlegt die kritiek in ieder geval voor de specifieke context van de Zwitserse nabestaandenregeling. Op zichzelf benadrukt het Hof dat staten een ruime margin of appreciation toekomt als het gaat om de vraag of bepaalde onderscheidingen mogen worden opgenomen in systemen van sociale voorzieningen.[52] Daarbij benadrukt het dat het aanpassingen van pensioensystemen op een voorzichtige en terughoudende manier moet beoordelen.[53] Als het dat niet zou doen, zou dat de sociale rust, de rechtszekerheid en de voorzienbaarheid van pensioensystemen in gevaar brengen.[54] Tegelijkertijd benadrukt het Hof dat de Zwitserse nabestaandenwetgeving een onderscheid op grond van geslacht bevat. Dat is een ‘verdachte’ grond, waarbij geldt dat er zeer zwaarwegende redenen moeten worden aangevoerd als rechtvaardiging.[55] Een andere recente Grote-Kameruitspraak in *Savickis t. Letland* laat zien dat het Hof ook dan niet altijd even streng is,[56] maar in de onderhavige zaak kiest het Hof toch echt voor een strikte toetsing.

14. Vanuit die strikte toetsing beoordeelt het Hof vervolgens het Zwitserse hoofdargument dat de regeling een reactie was op bestaande maatschappelijke ongelijkheid.[57] Voor mannen was het namelijk gemakkelijker om na de zorg voor hun kinderen weer aan een baan te komen dan voor vrouwen, en Zwitserland wilde vrouwen daarvoor enige compensatie bieden door hun de nabestaandenuitkering ook na meerderjarigheid van de kinderen te blijven toekennen. Het Hof maakt korte metten met dit argument. Het wijst erop dat het al eerder

heeft geoordeeld dat de gezinsrollen in Europa naar elkaar zijn toegegroeid[58] en dat ook Zwitserland al veel eerder – in 1997 – heeft erkend dat er aanleiding was om de wetgeving daarmee in overeenstemming te brengen.[59] Verwijzingen naar overheersende attitudes en praktijken kunnen bovendien een ongelijke behandeling op grond van geslacht niet rechtvaardigen. Integendeel: dat soort verwijzingen draagt volgens het Hof bij aan het voortbestaan van vooroordelen en stereotypen over typische genderrollen in de samenleving.[60] De Zwitserse regeling schendt volgens het Hof dan ook het in art. 14 EVRM neergelegde discriminatieverbod. Dit laat zien dat het Hof wel degelijk stevige rechtsbescherming biedt als het het gelijkheidsbeginsel in samenhang met art. 8 EVRM (of in andere zaken art. 1 EP EVRM) toepast in socialezekerheidszaken; een ‘dode mus’ hoeft het ruime toepassingsbereik dus niet te zijn.

### **Wel of geen volwaardige ‘very weighty reasons’-test**

15. Daarmee is echter nog niet gezegd dat het Hof altijd zo streng zal zijn in zaken over sociale zekerheid en sociale voorzieningen. Hierboven vermeldde ik al dat het nog onlangs – in een andere socialezekerheidszaak: *Savickis* – het vereiste van de ‘zeer zwaarwegende redenen’ heel anders heeft ingevuld.[61] In die zaak merkte het op dat die toets gedifferentieerd moet kunnen worden toegepast als de omstandigheden dat vergen en dat ook een verdacht onderscheid in bepaalde socialezekerheidszaken wel degelijk heel terughoudend moet worden getoetst.[62] Dat kan volgens het EHRM in *Savickis* vooral aan de orde zijn bij een bijzondere historische en demografische context en als een maatregel geen heel vergaande gevolgen heeft, bijvoorbeeld als die niet leidt tot een volledig verlies van individuele bijdragen of de aanspraak op een uitkering.[63] Gelet op de omstandigheden in *Savickis* paste het Hof daar een uiterst terughoudende toets toe. De extra bescherming die via art. 14 EVRM dan kan worden geboden, is dan beperkt, en het respect voor nationale soevereiniteit en subsidiariteit is groot.[64]

16. De optelsom van *Savickis* en *Beeler* lijkt erop te wijzen dat de uiteindelijke beoordelingsvrijheid van de staten niet afhankelijk is van de EVRM-bepalingen waarover de zaak gaat (art. 8, 1 EP EVRM of andere bepalingen, al dan niet in relatie tot art. 14 EVRM), de grond van onderscheid (verdacht of niet) of de materie die ter discussie staat (socialezekerheidsuitkeringen of andere onderwerpen), maar van de bijzondere *context* waarin de regeling is ingepast. Als sprake is van een context van transitie van een totalitair naar een democratisch systeem, waarin ook buitenlandse politiek een belangrijke rol speelt, dan is het Hof uiterst terughoudend – dat laat *Savickis* duidelijk zien.[65] Is de context die van een stevig democratisch systeem, dan voelt het Hof zich sterker in de schoenen te staan. Het heeft dan allicht ook meer argumenten beschikbaar om de staat tot de orde te roepen en te corrigeren, gesteund door een heldere Europese consensus. Of dit ook daadwerkelijk betekent



dat het Hof de *Savickis*-nuancering van de ‘very weighty reasons’-test alleen in de daar genoemde, heel bijzondere context zal toepassen, is uit deze uitspraak niet af te leiden. De precieze meerwaarde van de – nu uitgebreide – *Stec*-rechtspraaklijn is echter duidelijk een relatieve.

### **Conclusie**

17. Dit alles leidt ertoe dat *Beeler* een wat ambigue uitspraak is. Aan de ene kant is er weinig nieuws onder de zon. De in *Beeler* geformuleerde criteria en de toegepaste strengheid waren in wezen allemaal al wel bekend uit eerdere uitspraken. De onduidelijkheid over de toepasselijkheid van art. 1 EP EVRM neemt het Hof niet weg. En ook roept de uitspraak – gelezen in samenhang met *Savickis* – nog steeds wat vragen op over de toekomst van de ‘very weighty reasons’-test. Toch biedt *Beeler* ook wel wat verduidelijking, vooral door criteria te formuleren die helpen om art. 8 EVRM toe te passen op een manier die consistent is met de *Stec*-uitspraak. Positief is ook dat het EHRM zich welbewust toont van de risico’s van maatschappelijke stereotyperingen en diepgewortelde rolpatronen, en daar duidelijk tegen ingaat. Bovendien laat het Hof zien niet bang te zijn voor nationale kritiek en het effectiviteitsbeginsel voorop te stellen: als een kwestie op nationaal niveau niet goed is aangepakt en effectieve EVRM-bescherming onder druk staat, voelt het Hof zich kennelijk gelegitimeerd om streng te zijn en de argumenten van de staat terzijde te stellen. In dat opzicht is de uitspraak toch met recht een ‘*Stec 2.0*’ te noemen.

J.H. Gerards

Hoogleraar fundamentele rechten, Universiteit Utrecht ([www.uu.nl/medewerkers/jhgerards](http://www.uu.nl/medewerkers/jhgerards))

[1] *Stec e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM (GK) 6 juli 2005 (ontv.besl.), nrs. 65731/01 en 65900/01, ECLI:CE:ECHR:2005:0706DEC006573101, «EHRC» 2005/98 m.nt. F.J.L. Pennings, AB 2005/376 m.nt. F.J.L. Pennings, par. 53 (‘... if any distinction can still be said to exist in the case-law between contributory and non-contributory benefits for the purposes of the applicability of Article 1 of Protocol No. 1, there is no ground to justify the continued drawing of such a distinction’).

[2] *Stec*, reeds aangehaald (noot 1), par. 54: ‘It must, nonetheless, be emphasised that the principles ... which apply generally in cases under Article 1 of Protocol No. 1, are equally relevant when it comes to welfare benefits. In particular, the Article does not create a right to acquire property. It places no restriction on the Contracting State’s freedom to decide whether or not to have in place any form of social security scheme, or to choose the type or amount of

benefits to provide under any such scheme .... If, however, a Contracting State has in force legislation providing for the payment as of right of a welfare benefit – whether conditional or not on the prior payment of contributions – that legislation must be regarded as generating a proprietary interest falling within the ambit of Article 1 of Protocol No. 1 for persons satisfying its requirements ...’.

[3] Annotator Penninx beschouwde de zaak als een ‘zeer gewenste verduidelijking’ – «EHRC» 2009/98, par. 6. Wel waarschuwde hij dat er een risico was van doorkruising van de HvJ-rechtspraak door die van het EHRM.

[4] Zie over deze spanningsverhouding ook A.E.M. Leijten, ‘Social Security as a Human Rights Issue in Europe – Ramaer and Van Willigen and the Development of Property Protection and Non-Discrimination under the ECHR’, 73 *Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht* 2013, p. 177-208, op p. 180.

[5] Zie vooral M. Bossuyt, ‘Should the Strasbourg Court exercise more self-restraint? On the extension of the jurisdiction of the European Court of Human Rights to social security regulations’, 28 *Human Rights Law Journal* 2007 (9), p. 321-332.

[6] Zie de dissenting opinion van rechter Borrego Borrego bij de einduitspraak in *Stec t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM (GK) 12 april 2006, nrs. 65731/01 en 65900/01, AB 2006/190 m.nt. F.J.L. Pennings, *NTM/NJCM Bull.* 2006, p. 881 m.nt. A.C. Hendriks: ‘As I see it, the way in which “Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1” is construed in this judgment implies, purely and simply, the entry into force of Protocol No. 12 in a very important sphere (social security benefits), in respect of a Contracting Party which has not even signed Protocol No. 12. ... It is my belief that we cannot bring into force, even in part, a Protocol in respect of a State which has not yet signed it’. Zie ook S. Dothan, ‘The three traditional approaches to treaty interpretation: current application to the European Court of Human Rights’, 42 *Fordham International Law Journal* 2019 (3), pp. 765-794, op. 786-787.

[7] Bossuyt 2007, reeds aangehaald (noot 5).

[8] Hierover is veel geschreven; zie voor een overzicht o.m. de verschillende bijdragen in P. Popelier & S. Lambrecht (red.), *Criticism of the European Court of Human Rights. Shifting the Convention System: Counter-dynamics at the National and EU Level*, Antwerpen: Intersentia 2016); S. Flogaitis, T. Zwart & J. Fraser (red.), *The European Court of Human Rights and its Discontents: Turning Criticism into Strength*, Londen: Edward Elgar 2013; J.H. Gerards & A.B. Terlouw, *Amici Curiae. Adviezen aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens*, Nijmegen: Wolf 2012.

[9] Al in 2011 sprak Ingrid Leijten van de ‘Stec-formule’; zie haar annotatie bij *Andrle t. Tsjechië*, EHRM 17 februari 2011, nr. 6268/08, ECLI:CE:ECHR:2011:0217JUD000626808, EHRC 2011/60 m.nt. A.E.M. Leijten & A.S.H. Timmer. Zie recenter o.m. A.E.M. Leijten, ‘The right to minimum subsistence and property protection under the ECHR: Never the twain shall meet?’, 21 *European Journal of Social Security* 2019 (4) p. 307-325.

[10] A.E.M. Leijten, ‘From *Stec* to *Valkov*: Possessions and Margins in the Social Security Case Law of the European Court of Human Rights’, 13 *Human Rights Law Review* 2013, p. 309-349, op p. 344.

[11] Zie nader Leijten 2013, reeds aangehaald (noot 10).

[12] Voor een analyse van deze rechtspraak, zie Leijten 2013, reeds aangehaald (noot 4), p. 191 e.v.; Leijten 2013, reeds aangehaald (noot 10), p. 325 e.v.

[13] Leijten 2013, reeds aangehaald (noot 10), p. 334 e.v.

[14] Zie nader bijv. Leijten 2019, reeds aangehaald (noot 9); M. Cousins, ‘The European Convention on Human Rights, Non-Discrimination and Social Security: Great Scope, Little Depth?’, 16 *Journal of Social Security Law* 2009, p. 118-136.

[15] B. Barentsen, ‘Eigendomsrecht op uitkering blijkt dode mus: afschaffing AWW-uitkering niet in strijd met art. 1 Eerste Protocol’, *NTM | NJCM-Bulletin* 2006, p. 688. Overigens had zijn titel betrekking op een andere socialezekerheidskwestie, maar voor de follow-upuitspraken van *Stec* is die even pertinent. Zie daarover ook Cousins 2009, reeds aangehaald (noot 14); Leijten 2013, reeds aangehaald (noot 11).

[16] A. al Khatib & T. Linders, ‘Het EVRM als anker om een nieuwe toeslagenaffaire te voorkomen’, *NJB* 2021 (18) p. 1479-1486; A. Mickonytel, ‘The Right to (Acquire?) Property: Social Security Rights before the ECtHR’, Graz Law Working Paper Series, Working Paper No 09-2020, via <https://ssrn.com/abstract=3751582>; Leijten 2019, reeds aangehaald (noot 9), p. 320; A.E.M. Leijten, ‘Eigendomsrechten en proportionaliteit: Toetsing aan Artikel 1 Eerste Protocol ERM in het socialezekerheidsrecht’, *JBPlus* 2016 (2), par. 1.1. Dat er ook binnen het Hof veel discussie bestaat over de juiste toepassing blijkt bijvoorbeeld uit de zeer verdeelde uitspraak in *Bélané Nagy t. Hongarije*, EHRM (GK) 13 december 2016, nr. 53080/13, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013, AB 2017/212 m.nt. A.E.M. Leijten.

[17] Alle andere staten ratificeerden het Protocol wel; zie <https://conventions.coe.int>, ETS-nr. 009.

[18] *Osmanoğlu en Kocabaş t. Zwitserland*, EHRM 10 januari 2017, nr. 29086/12,

ECLI:CE:ECHR:2017:0110JUD002908612, «EHRC» 2017/66 m.nt. P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt.

[19] *Osmanoğlu en Kocabaş*, reeds aangehaald (noot 18), par. 35.

[20] *Austin e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM (GK) 15 maart 2012, nr. 39692/09, ECLI:CE:ECHR:2012:0315JUD003969209.

[21] *Austin*, reeds aangehaald (noot 20), par. 55.

[22] *Niedzwiecki t. Duitsland*, EHRM 25 oktober 2005, nr. 58453/00, ECLI:CE:ECHR:2005:1025JUD005845300, *EHRC* 2005/121 m.nt. F.M.J. den Houdijker, *JV* 2006/1 m.nt. P.E.M. Minderhoud. Zie voor andere voorbeelden *Al Khatib & Linders* 2021, reeds aangehaald (noot 16), p. 1485.

[23] *Niedzwiecki*, reeds aangehaald (noot 22), par. 31.

[24] *Konstantin Markin t. Rusland*, EHRM (GK) 22 maart 2012, nr. 30078/06, ECLI:CE:ECHR:2013:0322JUD003007806, «EHRC» 2012/117 m.nt. J.H. Gerards.

[25] *Konstantin Markin*, reeds aangehaald (noot 24), par. 130.

[26] *Beeler*, par. 59-65.

[27] *Beeler*, par. 66.

[28] *Beeler*, concurring opinion rechter Zünd, par. 3; zie ook joint dissenting opinion rechters Kjølbros, Kucsko|Stadlmayer, Mourou|Vikström, Koskelo en Roosma, par. 4.

[29] Het Hof verwijst hier alleen kort even naar in par. 52, voorafgaand aan het opbouwen van de verdere redenering.

[30] *Beeler*, par. 69. Rechter Zünd benadrukt dit in zijn concurring opinion bij *Beeler* ook nog eens: ‘... it must be noted that in the field of social welfare benefits, the sphere of protection of the right to protection of property and that of the right to respect for private and family life intersect and overlap .... In other words, the fact that Switzerland has not ratified Protocol No. 1 does not give rise either to a broader interpretation of Article 8, or to a narrower interpretation of the protection of family life ...’ (par. 3).

[31] *Beeler*, par. 57.

[32] *Idem*.

[33] *Beeler*, par. 58. Overigens is deze benadering ook voorwerp geweest van kritiek; met name Leijten heeft aangegeven dat deze redenering op gespannen voet staat met de rechtspraak van het EHM over aanspraken op een sociaal minimum en heeft opgeroepen om de aanpak te herzien (Leijten 2019, reeds aangehaald (noot 9)), terwijl Al Khatib en Linders hebben aangegeven dat er wel degelijk reden kan zijn voor toetsing als de voorwaarden zelf discriminatoir zijn (Al Khatib & Linders 2021, reeds aangehaald (noot 16), p. 1482-1483). Het Hof ziet dit zelf kennelijk anders.

[34] *Idem*.

[35] Zie ook hierover Al Khatib & Linders 2021, reeds aangehaald (noot 16), p. 1483.

[36] *Beeler*, par. 58.

[37] Zie met name Mickonyte| 2020, reeds aangehaald (noot 16); Leijten 2019, reeds aangehaald (noot 9).

[38] *Beeler*, par. 67.

[39] *Idem*.

[40] *Beeler*, par. 69.

[41] *Beeler*, par. 71.

[42] *Beeler*, par. 72.

[43] Zie ook de uiteenzetting van het Hof in *Beeler*, par. 74.

[44] *Beeler*, par. 75.

[45] *Beeler*, par. 79.

[46] *Beeler*, par. 80.

[47] *Beeler*, par. 81.

[48] Reeds aangehaald (noot 22 resp. noot 24).

[49] *Beeler*, joint dissenting opinion rechters Kjølbro, Kucsko|Stadlmayer, Mourou|Vikström, Koskelo en Roosma, par. 4.

[50] *Beeler*, joint dissenting opinion rechters Kjølbro, Kucsko|Stadlmayer, Mourou|Vikström, Koskelo en Roosma, par. 17 en 19.

[51] *Beeler*, joint dissenting opinion rechters Kjølbros, Kucsko|Stadlmayer, Mourou|Vikström, Koskelo en Roosma, par. 20.

[52] *Beeler*, par. 104.

[53] *Idem*.

[54] *Idem*.

[55] *Beeler*, par. 105.

[56] *Savickis e.a. t. Letland*, EHRM (GK) 9 juni 2022, nr. 49270/11, ECLI:CE:ECHR:2022:0609JUD004927011, *EHRC Updates* 2022/176 m.nt. J.H. Gerards.

[57] *Beeler*, par. 106.

[58] *Beeler*, par. 109.

[59] *Beeler*, par. 111.

[60] *Beeler*, par. 113.

[61] *Savickis*, reeds aangehaald (noot 56).

[62] *Savickis*, reeds aangehaald (noot 56), par. 206.

[63] *Savickis*, reeds aangehaald (noot 56), par. 211-212.

[64] Zie daarover nader mijn noot, te vinden via *EHRC Updates* 2022/176.

[65] *Idem*.