



Ministerie van Justitie

20 april 2010

Internationalisering,
veiligheid en recht

Thema 1

De groei van een zelfstandige internationale rechtsorde

Thema 2

Internationalisering van betrekkingen tussen private actoren onderling (burgers, ondernemingen) en tussen overheden en private actoren

Thema 3

Internationalisering van Justitietaken op het terrein van veiligheid, rechtspleging en migratie

Kenniskamer



Prof. dr. C.J.M. Arts

Prof. dr. Karin Arts is verbonden aan het Institute of Social Studies (ISS) te Den Haag. Per 1 februari 2010 is Karin Arts aan het ISS benoemd tot hoogleraar 'International Law and Development'. Zij studeerde rechten aan de Universiteit Leiden (afstudeerrichting internationaal publiekrecht) en promoveerde aan de Vrije Universiteit Amsterdam op onderzoek naar de rol van mensenrechten in EU-ontwikkelingssamenwerking. Momenteel houdt zij zich bezig met de rol van het internationale recht als stimulans en/of obstakel voor het realiseren van rechtvaardige ontwikkeling. Arts is naast haar werk bij het ISS onder meer lid van de Commissie Mensenrechten van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), de Commissie van Advies Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) en het Comité Duurzame Ontwikkeling van de International Law Association. Tevens adviseert zij NGO's ten aanzien van de rechten van het kind, mensenrechten, en Europese ontwikkelingssamenwerking.

RECHTSBESCHERMING VAN MENSENRECHTEN IN NEDERLAND: MAG HET EEN ONSJE MEER ZIJN?

Sinds de aanvaarding van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens in 1948 heeft het internationale recht ten aanzien van mensenrechten een enorme vlucht genomen. Een gestaag groeiend aantal mondiale en regionale verdragen heeft sindsdien een lappendeken van mensenrechtenverplichtingen van staten bindend vastgelegd. Nederland is partij bij veel van deze verdragen, inclusief bijvoorbeeld de Internationale Verdragen voor Burger en Politieke Rechten en voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, het Vrouwenverdrag (CEDAW), het Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Europees Sociaal Handvest. In sommige gevallen heeft Nederland de werking van bepaalde verdragsbepalingen uitgesloten door middel van een voorbehoud. Waar dat niet het geval is, dient Nederland de desbetreffende verdragsverplichtingen vanzelfsprekend

volledig na te leven.

Mensenrechten in Nederland

In de afgelopen jaren hebben uitspraken van gezaghebbende internationale mensenrechtenorganen en Europese juridische instanties pijnlijk duidelijk gemaakt dat Nederland soms ernstige steken laat vallen in het vormgeven aan mensenrechten. In 2008 leidde de Universal Periodic Review van Nederland door de VN-Mensenrechtenraad tot een lijst van 31 aanbevelingen die Nederland onder meer ocriepen tot ratificatie van bepaalde mondiale mensenrechtenverdragen c.q. daarbij behorende Facultatieve Protocollen, en tot intensiever beleid teneinde intolerantie, discriminatie en racisme tegen te gaan.

Vrouwenrechten

Zowel in 2007 als in februari 2010 benoemde het VN-Vrouwencomité in kritische

'Concluding Observations' onder andere de volgende zaken die de toets aan het Vrouwenverdrag niet doorstaan: de status van CEDAW in de Nederlandse rechtsorde (waarover later meer), het niet ingrijpen in de discriminatie van vrouwen door de SGP, tekortkomingen in de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek ten aanzien van de naamgeving van kinderen, stereotypering van migrantenvrouwen en vrouwen die behoren tot een etnische minderheid, het lage aantal vrouwen in hoge posities en de ongelijke positie (inclusief betaling) van vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt. Ook met betrekking tot, bijvoorbeeld, wetgeving en/of beleid ten aanzien van huiselijk geweld, prostitutie, en de omgang met slachtoffers van mensenhandel valt er volgens het VN-Vrouwencomité in Nederland nog veel te verbeteren.



Kinderrechten

Het VN-Kinderrechtencomité wees in haar 'Concluding Observations' van 2009 op het feit dat het IVRK naast allerlei gedetailleerde artikelen over specifieke kinderrechten ook een aantal algemene beginselen heeft geformuleerd. Deze beginselen (non-discriminatie, het belang van het kind en participatie) dienen waar relevant in alle wetgeving en besluitvormingsprocedures ten aanzien van kinderen aan de orde te komen. Voor het beginsel van het belang van het kind merkte het Kinderrechtencomité terecht expliciet op dat dit nog niet in alle voor kinderen belangrijke Nederlandse wetgeving is verwerkt en ook nog onvoldoende geformaliseerd is in alle relevante gerechtelijke en administratieve procedures.

Vreemdelingenrechten

Het Nederlandse vreemdelingenbeleid is in de laatste jaren eveneens regelmatig

kritisch beoordeeld door internationale (mensenrechten-)instanties, waaronder de VN-Comités Rassendiscriminatie (2004), Marteling (2007) en Mensenrechten (2009), en het Europees Hof van Justitie. Dat Hof nam onlangs, in maart 2010, een prejudiciële beslissing die de Nederlandse praktijken aanzien van de inkomensnorm voor gezinshereniging opzij zette. Deze beslissing werd mede gebaseerd op artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens over het recht op gezinleven. In oktober 2009 kwam het Europees Comité voor Sociale Rechten – in zijn beslissing op een door Defence for Children International Nederland ingediende klacht (no. 47/2008) tegen Nederland over de praktijk om uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen op straat te zetten – tot de conclusie dat dit in strijd is met het recht op onderdak voor kinderen zoals dat voortvloeit uit de artikelen 31 en 17 van het herziene Europees Sociaal Handvest. Dit

recht komt toe aan alle kinderen die onder Nederlandse jurisdictie vallen, en dus ook aan kinderen zonder verblijfstitel. Er zijn naar schatting 25.000 tot 60.000 van zulke kinderen in Nederland. Het is interessant dat in de desbetreffende beslissing het Comité heeft aangegeven het gerechtvaardigd te vinden om in zijn werk rekening te houden met het IVRK. Het feit dat alle lidstaten van de Raad van Europa het IVRK geratificeerd hebben ligt hieraan ten grondslag. Nog opvallender is het dat het Comité verklaard heeft zichzelf gebonden te achten aan het "internationaal erkende vereiste om het beginsel van het belang van het kind toe te passen" in de interpretatie van het Europees Sociaal Handvest waar het kinderrechten betreft (Decision on the Merits, 20 Oktober 2009, para. 29).

Rechtstreekse Werking is cruciaal

Deze internationale bevindingen geven aan dat Nederland regelmatig te kort schiet in het materieel naleven van haar mensenrechtenverplichtingen. Belangrijk in dit verband is de vraag in hoeverre de Nederlandse rechtsorde voldoende uitgerust is met mogelijkheden om daadwerkelijk rechtsbescherming te bieden tegen schendingen van internationaal gegarandeerde mensenrechten. Deze kwestie is met name prangend in relatie tot de mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties die immers zelf niet voorzien in bindende juridische procedures om naleving af te dwingen. Verschillende VN-Verdragscomitees nemen dan ook al jaren het standpunt in dat de Nederlandse overheid er beter voor dient te zorgen dat het nationale Nederlandse juridische systeem effectieve remedies zal bieden aan personen die menen dat hun mensenrechten zoals vastgelegd in VN-verdragen geschonden zijn. Onder meer het Vrouwencomité, het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten en het Kinderrechtencomité hebben zeer duidelijk en al over een langere periode in deze richting stelling genomen.

In theorie hebben door Nederland geratificeerde mensenrechtenverdragen in Nederland rechtstreekse werking en kunnen zij in rechtspraak toegepast worden. In de praktijk blijkt dit echter relatief weinig te gebeuren. Zo werd bijvoorbeeld in 2007 en 2008, in de vele duizenden rechtszaken die er in Nederland speelden met betrekking tot kinderen, het IVRK maar in rond de 80 gevallen genoemd. Nog problematischer is het feit dat de rechtelijke macht blijkt heeft gegeven van zeer uiteenlopende opvattingen over de

rechtstreekse werking en implicaties van mensenrechtenverdragen. Weer op het terrein van de rechten van het kind gaan rechters in hun uitspraken ook regelmatig niet expliciet in op door advocaten aan het IVRK ontleende argumenten. Waar dat wel gebeurd is zijn het veelal lagere rechters die tot een voor het kind positieve beslissing komen op grond van het IVRK. In hoogste instantie heeft tot nu toe alleen de Centrale Raad van Beroep dat voorbeeld prominent gevolgd.

In afwezigheid van een bindende afdwingsprocedure op VN-niveau creëert deze praktijk een vrij ernstige lacune in de rechtsbescherming van mensenrechten in Nederland. Bovengenoemde VN-Verdragscomitees hebben dan ook duidelijk aangegeven dat de positie van de Nederlandse regering, die aan de ene kant de vaststelling van de al of niet rechtstreekse werking van bepalingen uit de desbetreffende verdragen geheel aan de Nederlandse rechtspraak overlaat en aan de andere kant zelf regelmatig een beroep doet op een gebrek aan rechtstreekse werking, problematisch is.

Rechtsbescherming van Mensenrechten in Nederland uit de Kinderschoenen

Het moge duidelijk zijn dat voor de staat van de mensenrechten in Nederland nog veel gewonnen zou kunnen worden via explicietere en frequentere rechtsbeschermingsmogelijkheden. Dat zou Nederland tevens (nog) meer gezag geven bij het internationaal opkomen voor de rechten van de mens. Realisering van completere rechtsbescherming vereist onder andere veel meer aandacht voor het vraagstuk van de rechtstreekse werking van VN-mensenrechtenverdragen. Meer duidelijkheid over de precieze criteria voor die rechtstreekse werking, en grotere aandacht voor en uniformiteit in de toepassing van die criteria in de rechtspraak zijn daarbij essentieel. Zo zou in alle besluitvorming die kinderen betreft, in navolging van het VN-Kinderechtencomité en het Europese Comité voor Sociale Rechten, het IVRK en zijn strekking als bindend beoordelingskader gebruikt moeten worden. Rechters zouden wellicht de mogelijkheid (zo niet op termijn de verplichting) moeten krijgen om ambts-halve te refereren aan voor de desbetreffende zaak relevante internationale mensenrechtenverdragen. In iedere uitspraak ten aanzien van kinderen zou dan melding gemaakt moeten worden van hoe er met het IVRK rekening gehouden is. Idealiter zou ook systematische toetsing aan zowel

de drie algemene hoofdbeginselen van het IVRK (non-discriminatie, belang van het kind en participatie) en eventueel van toepassing zijnde andere specifieke bepalingen moeten plaats vinden. Dit zou een reflex moeten worden voor een ieder die voor het leven van kinderen bepalende besluiten neemt.

Voldoen aan basiscondities IVKR

Deze ontwikkeling kan echter alleen de gewenste en vereiste omvang en diepgang krijgen als aan een aantal basiscondities voldaan gaat worden.

Ten eerste dient de volledige inhoud van mensenrechtenverdragen waar Nederland partij bij is systematischer uitgewerkt te worden in alle relevant nationale wet- en regelgeving en besluitvormingsprocedures. In de context van het IVRK is eerder al het voorbeeld gegeven van de noodzaak het belang van het kind beter te verankeren in zowel wetgeving als procedures die betrekking hebben op kinderen. Dit geldt zeker ook voor het recht van kinderen om hun mening te geven c.q. gehoord te worden.

Ten tweede vereist zowel het opstellen van wet- en regelgeving en relevant beleid, als de interpretatie en toepassing daarvan, aandacht voor en kennis van mensenrechten. Het VN-Kinderechtencomité adviseert Nederland niet voor niets al sinds 1999 om systematische en voortdurende trainingsprogramma's te ontwikkelen voor alle professionals die voor en met kinderen werken zoals "rechters, juristen, rechtshandhavers, ambtenaren, personeel werkzaam in instellingen en detentiecentra voor kinderen, onderwijzers, personeel in de gezondheidszorg, inclusief psychologen, en sociaal werkers" (zie Concluding Observations 1999 en 2009, respectievelijk paragraaf 9 en 23). Ook bredere mensenrechteneducatie is in Nederland nog niet sterk ontwikkeld. Om mensenrechten te willen en te kunnen claimen en eventueel waar nodig via gerechtelijke procedures of andere wegen af te dwingen is het belangrijk dat ook de Nederlandse bevolking, jong en oud, meer informatie over mensenrechten ontvangt en kennis erover verwerft.

Tot slot is het een feit dat de institutionele voorzieningen voor het aanpakken van mensenrechtenkwesties in Nederland nog aanzienlijk verbeterd kunnen worden. In nationaal verband is het te hopen dat de onlangs genomen initiatieven tot oprichting van een Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens en een Kinderombudsman snel volledig uitgevoerd zullen worden. In internationaal verband heeft onder meer de ratificatie van het

Facultatieve Protocol bij het Internationaal Verdrag voor Economische, Sociale en Culturele Rechten urgentie.

