

Uit: Fleur van Leeuwen, Het Facultatief Protocol bij het VN-Vrouwenverdrag, klagen over vrouwendiscriminatie, 2004 Clara Wichmann Instituut

1. INLEIDING

Op 22 augustus 2002 trad in Nederland het Facultatief Protocol bij het VN-Vrouwenverdrag¹ ('Facultatief Protocol') in werking. Deze brochure is bedoeld voor iedereen die meer wil weten over de mogelijkheden die het Facultatief Protocol kan bieden aan personen die op grond van hun vrouwelijke geslacht door de Nederlandse overheid zijn gediscrimineerd.

De Nederlandse staat is sinds 1991 gebonden aan de bepalingen van het VN-Vrouwenverdrag². Het VN-Vrouwenverdrag legt de Nederlandse overheid bepaalde verplichtingen op met betrekking tot het uitbannen van discriminatie van vrouwen. De Nederlandse overheid is verplicht om zowel directe als indirecte discriminatie uit te bannen. Er is een comité, het CEDAW-Comité, dat toezicht houdt op de naleving van deze verplichtingen.

Tot voor kort had het CEDAW-Comité alleen de mogelijkheid om middels vierjaarlijkse statenrapportages toezicht te houden. Dit houdt in dat staten die partij zijn bij het VN-Vrouwenverdrag (zoals Nederland) eens in de vier jaar een rapport bij het CEDAW-Comité indienen over de wijze waarop zij aan hun verplichtingen onder het VN-Vrouwenverdrag hebben voldaan³. De statenrapportages worden door het CEDAW-Comité besproken en van aanbevelingen ('concluding observations') voorzien.

Het Facultatief Protocol breidt de toezichtmogelijkheden fors uit en geeft het CEDAW-Comité de kans een beter beeld te krijgen van de situatie in de verdragsstaten. In het Facultatief Protocol zijn twee procedures opgenomen: de klachtprocedure en de onderzoeksprocedure. Beide procedures kunnen kosteloos door individuen en in bepaalde gevallen door belangenorganisaties worden ingeroepen⁴. Het Facultatief Protocol biedt hen de mogelijkheid om Nederlandse regelgeving en beleid door een internationaal orgaan te laten toetsen aan een het VN-Vrouwenverdrag. Hoewel internationaal procederen niet eenvoudig is en een lange adem vergt, leert de ervaring met andere mensenrechtenprocedures dat het met name op principiële punten zeker zinvol kan zijn. Uitspraken van internationale rechters of comités zijn meermalen reden geweest voor aanpassing van regelgeving en beleid in Nederland⁵. Deze brochure geeft aan individuen en belangenorganisaties de basisinformatie die nodig is om te kunnen beoorde-

¹ Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen, New York, 18 December 1979.

² In 1991 trad het VN-Vrouwenverdrag in Nederland in werking.

³ In artikel 18 van het VN-Vrouwenverdrag is neergelegd dat staten die partij zijn bij het verdrag iedere vier jaar een rapport aan het CEDAW-Comité dienen te overleggen betreffende de maatregelen die zij hebben genomen om aan hun verplichtingen onder het VN-Vrouwenverdrag te voldoen..

⁴ Er zijn geen kosten verbonden aan het indienen van een klacht onder de klachtprocedure, of aan het aanleveren van betrouwbare informatie in de onderzoeksprocedure. Indien er echter door de klager vertalers, advocaten ed. worden ingehuurd, zal de klager zelf voor financiering hiervan moeten zorgen.

⁵ Dit was bijvoorbeeld het geval naar aanleiding van de "Benthem-zaak" (Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Benthem v. The Netherlands, Appl. No. 8848/80, 23/10/1985); de "Kostovski-zaak" (Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Kostovski v. The Netherlands, Appl. No. 11454/85, 20/11/1989); en de zaak L.K. voor het Comité tegen Rassendiscriminatie (Comité tegen Rassendiscriminatie, zaak 004/1991).

len of het zinvol is hun zaak aan het CEDAW-Comité voor te leggen en beschrijft hoe de procedure in zijn werk gaat.

In paragraaf 2.1 zal eerst kort het een en ander worden verteld over het VN-Vrouwenverdrag. In paragraaf 2.2 volgt een beschrijving van het Facultatief Protocol en in paragraaf 3 worden de procedures die in het Facultatief Protocol zijn neergelegd uitgebreid besproken. Als bijlage bij deze brochure zijn de tekst van het VN-Vrouwenverdrag, de tekst van het Facultatief Protocol, de zogenaamde 'guidelines' voor het indienen van een klacht en een checklist met ontvankelijkheidseisen opgenomen.

Het Facultatief Protocol is een nieuw instrument. Het CEDAW-Comité heeft daarom nog niet de mogelijkheid gehad om procedures en jurisprudentie te ontwikkelen. De invulling die in deze brochure aan diverse begrippen wordt gegeven is gebaseerd op uitspraken van andere mensenrechtencomités. Het is echter niet gezegd (maar wel waarschijnlijk) dat het CEDAW-Comité een zelfde invulling aan deze begrippen zal geven. Dit geldt eveneens voor de voorbeelden die in deze brochure zijn gebruikt. Deze zijn fictief en slechts bedoeld om juridische begrippen te verduidelijken. Het is niet de bedoeling om hiermee verwachtingen te scheppen omtrent mogelijke einduitspraken van het CEDAW-Comité.

Het Facultatief Protocol biedt 'slachtoffers' de mogelijkheid nationale discriminerende praktijken op internationaal niveau aan de orde te stellen. Het geeft tevens het CEDAW-Comité de kans om een beter zicht te krijgen op de naleving van het VN-Vrouwenverdrag door Verdragsstaten. Dit is echter alleen mogelijk met het initiatief van individuen en organisaties. Het CEDAW-Comité is afhankelijk van de klachten en rapporten die door hen worden opgestuurd.

Ervaring met uitspraken van andere mensenrechtencomités wijst uit dat de Nederlandse overheid deze zeer serieus neemt. Indien de Nederlandse overheid rechten van personen onder het Vrouwenverdrag schendt, is het zeer de moeite waard kosteloos een klacht in te dienen. Let hierbij wel op het feit dat de klacht betrekking moet hebben op een schending van rechten onder het VN-Vrouwenverdrag en dus moet gaan over discriminatie op grond van het vrouwelijk geslacht.

2. HET VN-VROUWENVERDRAG EN HET FACULTATIEF PROTOCOL

1

2.1 Het VN-Vrouwenverdrag

In 1979 aanvaardde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het VN-Vrouwenverdrag met het doel de bestaande discriminatie van vrouwen uit te bannen. De mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties, die rechten en vrijheden voor iedereen garanderen - ongeacht of men man of vrouw is - konden de schendingen van de mensenrechten van vrouwen niet de aandacht of de prioriteit geven die zij verdienden. Over het algemeen zijn vrouwen vaker het slachtoffer van mensenrechtenschendingen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan vrouwenhandel en verkrachting in tijden van oorlog, maar ook aan huiselijk geweld of het uitsluitend met toestemming van man of vader verkrijgen van bepaalde rechten. Omdat het duidelijk was dat de bestaande mensenrechtenverdragen niet voldoende bescherming boden tegen schendingen van mensenrechten van vrouwen, nam de Commissie inzake de Positie van Vrouwen van de Verenigde Naties het initiatief tot het opstellen van een vrouwenverdrag. In Nederland trad het VN-Vrouwenverdrag in 1991 zonder enige voorbehouden in werking.

Het VN-Vrouwenverdrag is een bijzonder verdrag: het gaat alleen over discriminatie van vrouwen en niet over discriminatie naar geslacht. Artikel 1 geeft een ruime definitie van 'discriminatie' van vrouwen. Onder 'discriminatie van vrouwen' wordt elke vorm van onderscheid, uitsluiting of beperking op grond van geslacht verstaan, die tot gevolg of tot doel heeft de erkenning, het genot of de uitoefening door vrouwen van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied, op het terrein van de burgerrechten of welk ander gebied dan ook aan te tasten of teniet te doen. Het VN-Vrouwenverdrag strekt zich dus uit over alle terreinen van het maatschappelijke leven en bestrijkt naast politieke en burgerrechten ook economische, sociale en culturele rechten. Het richt zich bovendien op de uitbanning van discriminatie in zowel de publieke- als in de privé-sfeer. Daarin verschilt het dan ook van bijvoorbeeld het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Rassendiscriminatie (1965), dat zich alleen toelegt op discriminatie naar ras in de publieke sfeer. Het VN-Vrouwenverdrag richt zich op zowel het uitbannen van directe als van indirecte discriminatie. Zo mag een wettelijke regel vrouwen niet uitsluiten van het onderwijssysteem, maar mag deze uitsluiting ook niet het indirecte gevolg zijn van een in beginsel seksneutrale regeling.

Op basis van de tekst van het VN-Vrouwenverdrag heeft de Commissie Groenman⁶ drie subdoelstellingen van het VN-Vrouwenverdrag geformuleerd:

* Volledige gelijkheid voor de wet en in het openbaar bestuur. Dit houdt in een verbod van di-

⁶ Commissie voor de eerste nationale rapportage over de implementatie in Nederland van het VN-Vrouwenverdrag, genoemd naar de voorzitter, drs. Louise Groenman.

⁷ Formulering overgenomen uit: Margreet de Boer, *VN-Vrouwenverdrag – een praktische gids voor belangenorganisaties*, Clara Wichmann Instituut: Amsterdam 2003, p. 19.

recte en indirecte discriminatie door de overheid. Bij het bewerkstelligen van de gelijkheid mag er geen positieverslechtering plaatsvinden ('even slecht is ook gelijk' oftewel 'leveling down' is dus verboden). Daarentegen zijn tijdelijke maatregelen van positieve actie geoorloofd.

* Positieverbetering van vrouwen. Dit impliceert de plicht tot het verbieden en bestrijden van alle vormen van discriminatie in de samenleving en de plicht tot het stimuleren van noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen.

* Bestrijding van de dominante gender-ideologie.

Artikel 2 van het VN-Vrouwenverdrag maakt duidelijk dat het in eerste instantie toeziet op direct overheidshandelen en nalaten. Maar daarnaast is de overheid ook gehouden alle passende maatregelen te nemen om discriminatie van vrouwen door personen, organisaties of ondernemingen uit te bannen. Van de overheid wordt verwacht dat zij een actief beleid voert en daarnaast grote zorgvuldigheid betracht bij keuzes rond regelgeving en beleid.

In de artikelen 6 tot en met 16 wordt een aantal specifieke terreinen aangegeven waarop de verdragsstaten passende maatregelen moeten nemen. Het gaat dan om de bestrijding van vrouwenhandel en de uitbuiting van prostituees (art.6), deelname aan het politieke en maatschappelijke leven (art. 7), de internationale vertegenwoordiging van landen (art. 8), het recht op nationaliteit (art. 9), toegang tot en deelname aan onderwijs en educatie (art. 10), gelijke rechten op werk en gelijke beloning (art. 11), gezondheidszorg (art. 12), deelname aan het economisch en maatschappelijk leven (art. 13), bijzondere aandacht voor vrouwen op het platteland (art. 14), gelijkheid voor de wet (art. 15) en gelijkheid in huwelijk en familierelaties (art. 16). Het VN-Vrouwenverdrag besteedt geen specifieke aandacht aan geweld tegen vrouwen. Het CEDAW-Comité heeft echter in een Algemene Aanbeveling aangegeven dat geweld tegen vrouwen een ernstige aantasting van de mensenrechten van vrouwen is en dat dit onder artikel 1 van het VN-Vrouwenverdrag moet worden begrepen⁸, omdat het een vorm is van discriminatie die vrouwen beperkt in de uitoefening van hun mensenrechten⁹.

In artikel 18 van het VN-Vrouwenverdrag is een toezichtsmechanisme voor het CEDAW-Comité opgenomen. Het artikel stelt dat verdragsstaten verplicht zijn een rapport te overleggen aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties betreffende de wetgevende, rechterlijke, bestuurlijke of andere maatregelen, die zij hebben genomen ter uitvoering van de bepalingen van het VN-Vrouwenverdrag en met betrekking tot de in dit opzicht geboekte vooruitgang. Dit zogenaamde Statenrapport dient tenminste eenmaal in de vier jaar te worden ingediend en verder wanneer het CEDAW-Comité dit verzoekt. Het CEDAW-Comité gaat op grond van dit rapport een constructieve dialoog aan met de betrokken regeringsdelegatie. In deze dialoog kan het Comité gevoed worden door zogenaamde 'schaduwrapportages'. 'Schaduwrapportages' zijn verslagen van niet-gouvernementele organisaties met commentaren op regelgeving en beleid van de overheid in het kader van het VN-Vrouwenverdrag.¹⁰ Naar aanleiding van de beoordeling van de rapportages geeft het CEDAW-Comité de regering aanbevelingen en concre-

⁸ CEDAW-Comité, Algemene Aanbeveling Nr. 19 (Violence against Women), UN Doc. A/47/38, para. 6.

⁹ Margreet de Boer, *VN-Vrouwenverdrag – een praktische gids voor belangenorganisaties*, Clara Wichmann Instituut: Amsterdam 2003, p. 9.

¹⁰ In het verleden zijn er Nederlandse schaduwrapportages opgesteld door het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) en door E-Quality voor de Nederlandse vrouwenorganisaties; zie voor meer informatie over het indienen van schaduwrapportages onder meer //iwwraw.igc.org/.

te suggesties mee. Vervolgens wordt in een volgende sessie bekeken in hoeverre de staat de suggesties en aanbevelingen heeft uitgevoerd. Middels deze Statenrapporten en schaduwrapporten kan het Comité toezicht houden op de naleving van het VN-Vrouwenverdrag door verdragsstaten¹¹.

2.2 Het Facultatief Protocol

In December 2000 trad het Facultatief Protocol bij het VN-Vrouwenverdrag in werking. Het Facultatief Protocol geeft het CEDAW-Comité de mogelijkheid om naast de in het VN-Vrouwenverdrag neergelegde rapportageprocedure, ook middels een klacht- en onderzoeksprocedure toe te zien op de naleving van het VN-Vrouwenverdrag door verdragsstaten. Het Facultatief Protocol trad in Nederland op 22 augustus 2002 in werking. Sinds die datum is het mogelijk om een klacht in te dienen bij het Comité over een schending die na deze datum door de overheid is begaan, of die na deze datum voortduurde en die betrekking heeft op discriminatie van vrouwen¹². Deze rechten kunnen zowel door een handelen als een nalaten van de Nederlandse overheid zijn geschonden. En kunnen zowel op directe als op indirecte discriminatie van vrouwen betrekking hebben. Klachten kunnen worden ingediend door de slachtoffers van de schendingen of door hun vertegenwoordigers; bijvoorbeeld advocaten of belangenorganisaties. Indien de klacht voor bestudering ontvankelijk is, zal het CEDAW-Comité onderzoeken of de Nederlandse overheid zich niet aan zijn verplichtingen onder het VN-Vrouwenverdrag heeft gehouden en de rechten van het 'slachtoffer' voortvloeiend uit het VN-Vrouwenverdrag heeft geschonden. Na de bestudering zal het CEDAW-Comité komen met een einduitspraak, welke niet zomaar door de Nederlandse overheid terzijde kan worden geschoven.

Indien er niet alleen sprake is van een enkele schending, maar van ernstige of systematische schendingen, biedt het Facultatief Protocol nog een tweede mogelijkheid voor het CEDAW-Comité om de naleving van het VN-Vrouwenverdrag door verdragsstaten te toetsen¹³. In artikel 8 (1) van het Facultatief Protocol is neergelegd, dat indien het CEDAW-Comité betrouwbare informatie ontvangt die duidt op ernstige of systematische schendingen van het VN-Vrouwenverdrag door een Staat die partij is bij het Verdrag (en het Facultatief Protocol)¹⁴, het CEDAW-Comité bevoegd is hiernaar een onderzoek in te stellen. Het CEDAW-Comité kan deze betrouwbare informatie uit diverse bronnen ontvangen. Zo kan het bijvoorbeeld klachten ontvangen van Amnesty International of Human Rights Watch, maar ook van kleine en/of nationale niet-gouvernementele organisaties.

¹¹ Voor meer informatie over het VN-Vrouwenverdrag verwijs ik naar: Marijke Kruizinga; *VN-Vrouwenverdrag – een geannoteerde bibliografie*, Clara Wichmann Instituut: Amsterdam 2002; Margreet de Boer, *VN-Vrouwenverdrag – een praktische gids voor belangenorganisaties*, Clara Wichmann Instituut: Amsterdam 2003; Winde Evenhuis en Esther van Dijk, *Met recht een vrouw – Het VN-Vrouwenverdrag toegelicht*, Humanistisch Overleg Mensenrechten: Utrecht 2001.

¹² Zie artt. 1 – 7 van het Facultatief Protocol.

¹³ Zie artt. 8 – 10 van het Facultatief Protocol.

¹⁴ In artikel 10 van het Facultatief Protocol is een opt-out clause opgenomen. Op grond van deze clause kunnen Staten die partij zijn, bij de ondertekening, ratificatie of toetreding tot het Protocol, aangeven dat het CEDAW-Comité niet bevoegd is een onderzoek in te stellen. Nederland heeft van deze clause geen gebruik gemaakt en kan dat in een later stadium ook niet meer doen.

In tegenstelling tot de rapportageprocedure die is neergelegd in artikel 18 van het VN-Vrouwenverdrag en die automatisch iedere 4 jaar in gang wordt gezet, worden de klacht- en onderzoeksprocedures van het Facultatief Protocol geïnitieerd door belanghebbenden; bijvoorbeeld door individuen of belangenorganisaties. Deze belanghebbenden dienen informatie over schendingen van het VN-Vrouwenverdrag aan te leveren alvorens het CEDAW-Comité tot actie kan overgaan.