
Tien jaar individueel klachtrecht VN-Vrouwenverdrag

Is via een klacht bij het CEDAW-Comité de positie van vrouwen structureel te verbeteren?

Leontine Bijleveld

In 1999 heeft de Algemene Vergadering van de VN (UNGA) bij consensus het Facultatief Protocol (FP) behorend bij het VN-Vrouwenverdrag aanvaard. In december 2000 trad dit FP in werking. Individuele vrouwen of groepen individuen kunnen sindsdien een klacht indienen bij het Comité inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen: het CEDAW-Comité, over schending van hun rechten onder het VN-Vrouwenverdrag, mits de betreffende staat het FP heeft geratificeerd. Daarnaast geeft het FP het CEDAW-Comité, dat toeziet op de naleving van het VN-Vrouwenverdrag, de bevoegdheid om een onderzoek in te stellen naar ernstige of systematische schendingen in een verdragstaat.¹ Als de individuele klacht gegrond is bevonden doet het CEDAW-Comité algemene, maar concrete aanbevelingen aan de staat. Daarna treedt een follow-up procedure in werking over de uitvoering van deze aanbevelingen. Het FP was het eerste instrument dat een follow-up procedure bevatte. Het FP breidt de reguliere toezichthoudende taak van het CEDAW-Comité via de statenrapportages dan ook uit (zie voor verdere uitleg over de statenrapportageprocedure de bijdrage van Krommendijk in dit nummer en Bijleveld & Mans, 2010).

Sinds 2002, toen de eerste individuele klacht werd voorgelegd aan het CEDAW-Comité, zijn er 28 klachten afgehandeld.² Van een aantal gegrond verklaarde klachten is inmiddels een follow-up procedure met de regering in kwestie afgerond. Dit betekent dat er enig zicht is op wat er gebeurt met de

aanbevelingen van het CEDAW-Comité naar aanleiding van een gegrond bevonden klacht. Daarom lijkt dit een goed moment om een balans op te maken. De vragen die ik me in dit artikel stel luiden 1) kan via een klachtuitspraak van het CEDAW-Comité verbetering in wetgeving en beleid tot stand gebracht worden? en 2) is de uitkomst van een individuele klacht ook relevant voor andere vrouwen, zowel in het land van klaagster als eventueel ook in andere landen? Met andere woorden: kan de jurisprudentie van het CEDAW-Comité bijdragen aan structurele verbetering van de positie van vrouwen?

Alvorens aan deze vragen toe te komen presenteer ik eerst enige kerngegevens: aantallen en onderwerpen van de klachten. Daarna komen de ontvankelijkheidsvereisten kort aan bod: waaraan moet voldaan zijn om er voor te zorgen dat het CEDAW-Comité een klacht op zijn merites beoordeelt? Ik vat vervolgens een aantal gegrond verklaarde klachten samen, gegroepeerd naar thema. Ik kies enige klachtuitspraken die volgens mij een bredere uitstraling hebben dan de klaagster in kwestie, die gelijk kreeg van het CEDAW-Comité, en dus relevant zijn voor andere vrouwen. Per geval beschrijf ik wat de klacht was, wie de klaagster was en welke argumenten zij aanvoerde, welk verweer de staat heeft gevoerd en wat het oordeel van het CEDAW-Comité was, welke conclusies en aanbevelingen het daaraan verbond en welke follow-up er is geweest. Per thema formuleer ik enkele voorlopige conclusies, op grond waarvan ik aan het eind de vragen beantwoord.

Kerngegevens

In totaal heeft het CEDAW-Comité tot medio 2012 38 individuele klachten als klacht erkend en geregistreerd. Er werden er veel meer ingediend. Tussen januari en juli 2010 bijvoorbeeld, bevatten dertien van de zestien brieven aan het CEDAW-secretariaat aangaande het optioneel protocol onvoldoende informatie om als klacht geregistreerd te worden (UNGA, 2011, p. 90). Er zijn vooral klachten ingediend vanuit landen waar vrouwenrechtenorganisaties actief met het VN-Vrouwenverdrag in de weer zijn: Nederland (vijf klachten), Bulgarije, Canada en het Verenigd Koninkrijk (elk vier). Het aantal landen waaruit klachten zijn gekomen neemt echter toe – in totaal betreft het tot nu toe 17 landen, ruim 15 procent van de 104 verdragstaten die het FP al geratificeerd hebben.³

Van 28 klachten is de uitkomst bekend (Bijleveld, 2012). Twaalf zijn ontvankelijk en gegrond verklaard, terwijl er slechts één (no. 3, de eerste klacht uit Nederland) wel ontvankelijk, maar niet gegrond is bevonden (Cremers, 2006). Drie klachten zijn niet voortgezet wegens 'gebrek aan belang': klagsters hadden ondertussen verkregen waar het hen om te doen was: een verblijfsvergunning (waarvan twee uit Nederland). Eén procedure (no. 21) is door het CEDAW-Comité gestaakt, nadat gebleken was dat klagster haar zaak ook had voorgelegd aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Onderzoek via een andere internationale onderzoeksprocedure is een reden voor niet-ontvankelijkheid, maar het CEDAW-Comité heeft in dit geval niet in een formeel gepubliceerde uitspraak tot niet-ontvankelijkheid geconcludeerd. Elf klachten zijn om uiteenlopende redenen wel formeel niet-ontvankelijk bevonden en in het jurisprudentie-overzicht gepubliceerd.

De ontvankelijkheidskwestie

De eisen met betrekking tot ontvankelijkheid zijn neergelegd in art. 4 van het FP en hebben betrekking op wie een klacht kan indienen, waarover, wanneer en hoe (Van Leeuwen, 2004/2012).

Het wie doelt op slachtoffers: de persoon of personen in kwestie moeten slachtoffer zijn van vrouwendiscriminatie. In een aantal gevallen heeft het CEDAW-Comité tot niet-ontvankelijkheid geconcludeerd, omdat klagsters geen slachtoffers waren in de zin van art. 2 van het FP. Opmerkelijk is dat het CEDAW-Comité in een aantal gevallen een klacht namens een overledene wel ontvankelijk heeft verklaard (no. 5/2005, no. 6/2005, no.17/2008). Ook een klacht namens een minderjarige (no. 22/2009) is ontvankelijk bevonden, net als een klacht van een vrouw mede namens haar minderjarige dochter (no. 32/2011). Het waarover lijkt evident: er moet discriminatie hebben plaatsgevonden. Toch stranden ook op dit punt klachten.

De voorschriften over het wanneer betreffen enerzijds de datum van de discriminerende gebeurtenis: die mag niet vóór de datum van ratificatie door de staat van het FP liggen, tenzij de feiten ook nog nadien optreden. In de eerste Nederlandse klachtzaak werd die datum bijvoorbeeld nog net gehaald: de laatste week van het tweede zwangerschapsverlof was na ratificatiedatum (zie Cremers 2006 en Bijleveld 2012). Het wanneer betreft anderzijds de vraag of alle nationale rechtsmiddelen uitgeput zijn. Art. 4. Lid 1 van het FP schrijft voor dat het CEDAW-Comité pas een klacht mag bestuderen als de gehele nationale rechtsgang doorlopen is, tenzij dit onredelijk lang zou duren of als het onwaarschijnlijk is dat de openstaande rechtsmiddelen zullen leiden tot effectief rechtsherstel. Staten zetten meestal in hun verweer zwaar in op niet-ontvankelijkheid. Slechts in één geval stelde

een staat geen beroep op die bepaling te willen doen.

Het CEDAW-Comité vindt het niet strikt noodzakelijk dat klagsters heel precies aanwijzen welke artikelen van het VN-Vrouwenverdrag geschonden zijn. Dit mag nog in een later stadium worden toegelicht. Wel moet de vermeende discriminatie van vrouwen al expliciet aan de orde zijn gesteld in de procedures in het eigen land. Een uitvoerige bespreking van de ontvankelijkheid is te vinden bij Connors (2012, p. 632-647), die concludeert dat sommige klachtingspraken van meer flexibiliteit getuigen dan andere. Alleen klachten die ontvankelijk worden verklaard kunnen effect in de vorm van algemene aanbevelingen aan een verdragstaat door het CEDAW-Comité genereren.

Thema's

De klachten die het CEDAW-Comité inmiddels gegrond heeft verklaard, bestrijken een breed scala aan onderwerpen:

- Huiselijk geweld tegen vrouwen (no. 2/2004, no. 5/2005, no. 6/2005, no. 20/2008, no. 32/2011)
- Seksueel geweld tegen vrouwen (no. 18/2008)
- Gedwongen sterilisatie (no. 4/2004)
- (gebrek aan) Moederschapzorg (no. 17/2008)
- Therapeutische abortus en abortus na seksueel geweld (no. 22/2009)
- Discriminatie tenaamstelling bezit (no. 19/2008)
- Intersectionele discriminatie (no. 19/2008)
- Toepassen antidiscriminatiewet in het arbeidsrecht (no. 28/2010)
- Genderstereotypen bij rechterlijke macht, toezicht/handhaving- en opsporingsapparaat (no. 18/2008, no. 23/2009, no. 28/2010)
- Rechten van vrouwelijke gevangenen (no. 23/2009)

Over welke onderwerpen de in behandeling zijnde klachten gaan is niet bekend, uitzonderingen daargelaten. Soms is uit jaarverslagen iets over lopende zaken te destilleren: zo is bij de klacht tegen Spanje een verzoek om interim-maatregelen gehonoreerd net als bij de klacht tegen Denemarken van een aldaar wonende Oegandese vrouw die zich verzet tegen uitzetting met als argument te vrezen voor vrouwenbesnijdenis. De uitzettingsprocedure is opgeschort in afwachting van de uitspraak van het CEDAW-Comité.

In bijna alle gevallen speelt schending van het discriminatieverbod in art. 2, een of meer verschillende leden en meestal in samenhang met de algemene artikelen 3 en 1.⁴ Het CEDAW-Comité hecht sterk aan art. 2 (e): het artikel dat staten er toe verplicht er voor te zorgen dat andere instanties vrouwen niet discrimineren. Interessant is dat in de klachtingspraken van de laatste twee jaar art. 5 (a) een aantal keren een prominente rol speelt. Deze bepaling verplicht staten stereotype denkbeelden over vrouwen te bestrijden. Ik begin mijn bespreking van de meest relevante klachtingspraken van het CEDAW-Comité met de combinatie van art 5 (a) en art. 2 (onder andere e), dus stereotypering en discriminatie.

Gegronde klachten over stereotype denkbeelden bij politie en justitie

In twee zaken kwam het Vrouwenrechtencomité tot het oordeel dat klagster gediscrimineerd was door de rechterlijke macht. Mevrouw Karen Tayag Vertido was directeur van een Kamer van Koophandel in een Filipijnse deelstaat (no. 18/2008). Zij deed aangifte van verkrachting door de voorzitter van de Kamer van Koophandel (1996). Na honorering van haar bezwaar tegen sepot kwam het wel tot een rechtszaak, maar de vermeende dader werd vrijgesproken, terwijl de pro-

cedure acht jaar duurde en veel publiciteit trok. Hierdoor voelde klagster zich telkens opnieuw slachtoffer met alle traumatische stressstoornissen van dien. Haar baan was ze al in vroeg stadium kwijt geraakt. Klagster vertegenwoordigde zichzelf in de procedure bij het CEDAW-Comité en stelde in haar klachtmotivering zeven genderstereotypen aan de kaak die in haar rechtszaken speelden. Ze plaatste haar zaak in een algemener perspectief door enerzijds andere verkrachtingsuitspraken in de Filippijnen te analyseren en anderzijds Algemene Aanbeveling 19 van het CEDAW-Comité over geweld tegen vrouwen te betrekken in haar klacht.⁵

De staat gooide zijn pleidooi voor niet-ontvankelijkheid helemaal over de boeg van het niet-doorlopen van de nationale rechtsgang, maar klagster wist overtuigend te beargumenteren dat hoger beroep aan het Openbaar ministerie voorbehouden is en niet aan het slachtoffer. Uiteraard overwoog het CEDAW-Comité niet-ontvankelijkheid, omdat de Filippijnen pas in 2004 het FP ratificeerde, maar de lange duur van de procedure gaf de doorslag.

Het CEDAW-Comité verklaarde uitdrukkelijk zich niet uit te spreken over de eventuele strafbaarheid van de vermeende dader, maar onderkende dat de extreem lange duur van het proces klagster opnieuw slachtoffer maakte. Het CEDAW-Comité wees er op dat de rechters in de uitspraken genderstereotypen en mythes over mannelijke en vrouwelijke seksualiteit hanteerden. Conclusie was dat de rechten van de klagster onder art. 2 (c en e) en art. 5 (a) in relatie tot art. 1 en Algemene Aanbeveling 19 geschonden waren. Ten aanzien van klagster deed het CEDAW-Comité de staat de aanbeveling om adequate compensatie te verschaffen die in verhouding staat tot de ernst van de schendingen van haar rechten. Daarna volgden enige algemene aanbevelingen aan de staat:

- neem maatregelen om er voor te zorgen dat strafzaken als het om vermeende verkrachting gaat zonder vertraging afgehandeld worden;
- zorg er voor dat vooroordelen en genderstereotypen geen rol spelen in verkrachtingszaken en andere seksuele misdaden. Hiertoe noemde het Comité verschillende maatregelen, variërend van aanpassing van de wet tot training gericht op de rechterlijke macht en het opsporings- en handhavingsapparaat.

Het CEDAW-Comité deed voorts een concrete aanbeveling om de wetgeving waarin verkrachting strafbaar wordt gesteld te wijzigen: de vigerende bepalingen getuigden van stereotypering. Het ontbreken van instemming moet centraal staan in de definitie van verkrachting en daarnaast moeten de wettelijke vereisten dat verkrachting en aanranding met fysiek geweld moet hebben plaatsgevonden en dat er bewijs van penetratie moet zijn worden verwijderd.

Uit het jaarverslag 2011/2012 blijkt dat de Filippijnen compensatie aan klagster weigert en hun eigen argumentatie nog eens uiteenzet. De twee follow-up rapporteurs van het CEDAW-Comité doen verschillende, tot nu toe vergeefse, pogingen de permanente missie van de Filippijnen bij de VN te spreken te krijgen. Het Comité besluit dat de dialoog doorgaat (UNGA, 2012, p. 30-34).

De andere klachtzaak waarin stereotypen in de rechtspraak aan de kaak zijn gesteld betrof een ontslagzaak van een kapster in Turkije (no. 28/2010). De Turkse rechtbanken vonden wel dat het ontslag op staande voet onrechtmatig was en kenden klagster een schadevergoeding toe, maar ze honoreerden niet haar klacht tegen seksediscriminatie door de werkgever en de daarbij behorende schadevergoeding. Het CEDAW-Comité besprak de argumenten van partijen

en de getuigenverklaringen en wees er op dat de verschuiving van de bewijslast naar de werkgever niet was toegepast: rechtbank en hof hebben ten onrechte nagelaten de door klagster ondervonden discriminatie in hun oordeel te betrekken. Het Comité benadrukte nog eens dat verdragstaten niet alleen directe en indirecte discriminatie van vrouwen moeten uitbannen en de positie van vrouwen de facto verbeteren, maar ook genderstereotypen in de samenleving aanpakken. Volgens het Comité hanteerden de Turkse rechtbanken stereotype redeneringen. De aanbevelingen aan Turkije behelsden dan ook training van de rechterlijke macht en dergelijke inzake het VN-Vrouwenverdrag opdat stereotype vooroordelen en waarden besluitvorming niet beïnvloeden. Daarnaast moet Turkije er voor zorgen dat eigen anti-discriminatie-wetgeving uitgevoerd wordt, opdat vrouwen effectieve bescherming tegen discriminatie op de arbeidsmarkt krijgen. Ook moet Turkije, zoals gebruikelijk bij gegrond bevonden klachten, voorzien in adequate reparatie en compensatie voor klagster, die in haar rechten geschonden was. Deze klachtingspraak is te recent om al iets te kunnen zeggen over de follow-up.

In beide klachten hebben de klagsters de stereotype denkbeelden, waardoor zij zich gediscrimineerd voelden uitvoerig gedocumenteerd en het CEDAW-Comité ging hier in mee. Mede op instigatie van klagsters formuleerde het Comité ook algemenere aanbevelingen aan verdragspartijen in zijn klachtingspraken.

Reproductieve rechten van vrouwen

Drie gegrond verklaarde klachten betroffen reproductieve rechten. Anders dan bij de vorige zaken, werden klagsters tijdens de klachtprocedure en daarna, ondersteund door NGO's.

Klacht no. 4/2004 is de oudste zaak en die duurde ook het langst: pas in 2010 sloot het CEDAW-Comité het dossier. Klagster, moeder van drie kinderen, is onvrijwillig gesteriliseerd door artsen van een Hongaars staatsziekenhuis, na spoedopname wegens complicaties bij zwangerschap. Ze betoogde dat gedwongen sterilisatie een ernstige mensenrechtenschending is en wees op verschillende artikelen van het VN-Vrouwenverdrag en naar verschillende Algemene Aanbevelingen van het Comité. Klagster werd bij het CEDAW-Comité vertegenwoordigd door het European Roman Rights Center en de Legal Defence Bureau for National and Ethnic Minorities.

De staat bepleitte niet-ontvankelijkheid op diverse gronden en verzette zich ook inhoudelijk tegen de vermeende schending van het VN-Vrouwenverdrag (art. 10 (h) met betrekking tot het recht op informatie over geboorteregeling en artikel 12 in verband met vrouwen en gezondheid). De artsen zouden juist gehandeld hebben, want de Hongaarse wetgeving staat artsen toe om zonder informatieverstrekking te steriliseren als het gezien de omstandigheden nodig is.⁶

Het CEDAW-Comité vond de klacht wel ontvankelijk en verwierp het beroep van de staat op onderuitputting van de nationale rechtsgang, mede omdat de staat niet alle argumenten van klagster ter zake had weersproken. Ook het argument van de staat dat de gebeurtenis vóór de ratificatie had plaatsgevonden, werd afgewezen: de effecten van de sterilisatie duren voort en klagster toonde overtuigend aan dat de slaagkans van hersteloperaties klein is. Het Comité achtte de klacht gegrond en stelde dat de staat alle aangehaalde artikelen van het Verdrag geschonden heeft jegens klagster. Daarom moet klagster compensatie krijgen. Daarnaast deed het Comité algemene aanbevelingen aan de staat, onder meer om de wetgeving

die toelaat dat artsen steriliseren zonder informatieverstrekking aan betrokkene te wijzigen. Tevens raadde het CEDAW-Comité aan om systematisch na te gaan of gezondheidscentra inderdaad wel geïnformeerde toestemming verkrijgen voorafgaande aan de sterilisatie en effectiever te straffen als dat niet gebeurt. Dit was ongetwijfeld, omdat het Comité bekend is met praktijken van veelvuldige gedwongen sterilisatie onder Roma-vrouwen.

Hongarije rapporteerde in deze kwestie veel lakser en terughoudender dan in zijn andere klachtzaak (die verderop aan de orde komt). Aanvankelijk vond de staat dat compensatie niet aan de orde was en wetwijziging niet nodig, informatieve activiteiten zouden volstaan. Namens klaagster leverden de ondersteunende centra uitvoerig commentaar op deze reactie. De follow-up rapporteurs hadden opnieuw diverse gesprekken met de permanente missie van Hongarije bij de VN. Op een gegeven moment meldde de staat bezig te zijn met een wettelijke kader voor compensatie. De CEDAW-rapporteurs wezen er op dat zo'n wettelijk kader ook niet nodig was geacht in enige EHRM-compensatiekwesties en leverden daarvan desgevraagd het bewijs. Uiteindelijk, bijna drie jaar nadat het CEDAW-Comité zijn zienswijze had vastgesteld, berichtte de staat ter financiële compensatie een bedrag van ongeveer € 28.000 aan klaagster te hebben uitbetaald. Klaagster bevestigde de ontvangst en wees er op dat er weliswaar enige stappen waren gezet om de Hongaarse wetgeving in overeenstemming met het internationaal recht te brengen, maar dat sterilisatie als 'levensreddende' interventie (zonder instemming van betrokkene) nog steeds was toegestaan. Het CEDAW-Comité was echter tevreden met het resultaat en besloot in 2010 het follow-up dossier te sluiten (UNGA, 2011 p. 141). Dat het European Roma Rights Centre zich eveneens actief met de

follow-up heeft bezig gehouden en interventies van parlementariërs heeft bewerkstelligd zal zeker hebben bijgedragen tot het succes (AWID, 2009).⁷

Ook bij een klacht uit Peru, over te strikte bepalingen voor therapeutische abortus speelden NGO's een belangrijke rol (no. 22/2009): het Centre for Reproductive Rights en het Centre for the Promotion and Protection of Sexual and Reproductive Rights. Of de beoogde wetwijziging bereikt wordt, is op dit moment niet te zeggen. Duidelijk is wel dat organisaties die zich sterk maken voor reproductieve rechten in andere landen de uitspraak van het CEDAW-Comité gebruiken. Bij deze klachtprocedure is voor het eerst een legal opinion naar het CEDAW-Comité gezonden van de zijde van de International Commission of Jurists, een internationale NGO.⁸

Klaagster vertegenwoordigde haar minderjarige dochter, die vanaf haar elfde seksueel misbruikt werd door een man van in de dertig en zwanger raakte op haar dertiende. Het slachtoffer probeerde zelfmoord te plegen en raakte daarbij zwaargewond aan haar rug. Artsen zagen af van een noodzakelijke spoedoperatie vanwege de zwangerschap en een verzoek om therapeutische abortus vanwege ernstig gezondheidsrisico voor de moeder werd ook afgewezen. Na een spontane miskraam is het slachtoffer alsnog geopereerd, maar dat was te laat: ze is blijvend zwaar invalide.

De staat betoogde dat de nationale rechtsgang niet uitgeput was, maar klaagster wees op de onmogelijkheid gezien de tijdsdruk (voor de abortus) enerzijds en het waarschijnlijke tijdsbeslag van een beroep. Klaagster haalde ook internationale jurisprudentie aan. Het CEDAW-Comité concludeerde tot ontvankelijkheid en reconstrueerde daartoe de sequentie van handelingen. Het Comité stelde vast dat er een direct verband is tussen

uitstel van de operatie en de zwangerschap. Daarnaast wees het Comité op een leemte in de Peruaanse wetgeving sinds daarin de mogelijkheden voor therapeutische abortus drastisch waren ingeperkt. Het CEDAW-Comité vond dat klaagsters dochter onterecht toegang tot medische hulp was onthouden en achtte dit extra kwalijk gezien het seksueel misbruik waaraan ze bloot stond. Dat de bescherming van de foetus voorrang kreeg boven de gezondheid van de moeder was in de ogen van het CEDAW-Comité een stereotipe en daarmee een schending van art. 5 (a). Het Comité formuleerde aan de staat een aanbeveling richting slachtoffer: adequate compensatie gezien de ernst van de schendingen opdat ze nog de best mogelijke kwaliteit van leven kan genieten. Meer in het algemeen drong het CEDAW-Comité er bij Peru op aan om de wetgeving te herzien opdat er (opnieuw) toegang tot therapeutisch abortus komt, maar ook om abortus mogelijk te maken na verkrachting en/of seksueel misbruik. Daarnaast moet de staat maatregelen treffen om er voor te zorgen dat Algemene Aanbeveling 24 (vrouwen en gezondheid) wordt uitgevoerd, inclusief training voor personeel in de gezondheidszorg.

Hoewel in meer klachtprocedures zowel door klaagster als door het CEDAW-Comité verwezen werd naar zijn Conclusies en Aanbevelingen in de reguliere rapportagecyclus springt het in dit geval bijzonder in het oog. De beperking van therapeutisch abortus door Peru was onderwerp van (internationale) actie door vrouwenrechtenorganisaties en het CEDAW-Comité drong er in zijn Conclusies en Aanbevelingen in 2007 al op aan om de restrictieve interpretatie van therapeutische abortus te herzien.⁹ In dit verband worden de aanbevelingen van het Mensenrechtencomité uit 2005 aangehaald over een zaak waarin een therapeutische abortus was geweigerd.¹⁰ Over de follow-up van deze zaak is in CE-

DAW-verband nog niet gerapporteerd. NGO's in Peru en Latijns-Amerika zijn zeer actief op het terrein van reproductieve rechten en zullen zeker de vinger aan de pols houden. De derde klacht, tegen Brazilië, draaide om het recht op adequate en toegankelijk moederschapzorg (no. 17/2008). Klaagster is de moeder van een vrouw die is overleden als gevolg van gebrekkige pre- en postnatale zorg. Een centrum voor reproductieve gezondheidszorg en een mensenrechtenorganisatie stonden klaagster bij in deze gedetailleerde met veel cijfers onderbouwde klacht. Het CEDAW-Comité is van oordeel dat de staat zijn verplichtingen onder art. 12 (in verband met toegang tot gezondheidszorg) en art. 2 (c) (in verband met toegang tot rechtsgang) en art. 2 (e) (in verband met verplichting te zorgen dat private gezondheidszorgaanbieders niet discrimineren) heeft geschonden. Ook in dit geval deed het CEDAW-Comité de staat de aanbeveling om de klaagster, de moeder van de overledene en haar gezin een adequate financiële compensatie te geven die in verhouding staat tot de ernst van de schending van rechten. Het CEDAW-Comité deed zes concrete aanbevelingen aan Brazilië om zijn beleid te verbeteren en herinnert ook nu weer aan zijn Conclusies en Aanbevelingen in de reguliere rapportagecyclus (uit 2007). De klachtuitspraak is te recent om al iets te kunnen melden over de follow-up van het CEDAW-Comité met Brazilië.

Hoewel nog slechts van één van de drie klachtzaken over reproductieve gezondheidszorg bekend is hoe uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen van het CEDAW-Comité door de verdragspartij, lijkt de reikwijdte veelbelovend. De intensieve betrokkenheid van NGO's bij de klachten draagt zeker bij aan de bredere uitstraling, waaronder veel (internationale) publiciteit. Ook nationale mensenrechteninstituties spelen hier een rol in. De Britse Equality and Human Rights

Commission bijvoorbeeld zette na het bekend worden van de Braziliaanse klachtuitspraak een bericht op de website. Hierin wordt niet alleen de uitspraak samengevat, maar ook een vertaling gegeven naar de situatie in het Verenigd Koninkrijk, met name met betrekking tot de gemeenschap van woonwagengebouwen, de Travellers communities, en de aanbevelingen van het CEDAW-Comité ter zake (Equality and Human Rights Commission, 2011).

Plicht van de staten tot bescherming van vrouwen tegen geweld

Vijf gegrond verklaarde klachten betroffen huiselijk geweld tegen vrouwen.¹¹ Drie ervan behoren tot de eerste gegrond verklaarde klachten, waar al relatief veel over is gepubliceerd. Van alle drie is de follow-up procedure afgerond, waardoor enig inzicht verkregen kan worden in de invloed van de klachtuitspraken op het beleid aangaande huiselijk geweld.

In beide Oostenrijkse zaken (no. 5/2005 en no. 6/2005) betrof het klachten van twee NGO's namens twee vrouwen die vermoord zijn door hun (ex-)echtgenoot. Het CEDAW-Comité vond dat de feiten een schending lieten zien van de rechten van de overledenen op leven en fysieke en psychische integriteit, voortvloeiend uit art. 2 (a) en (c-f) en onder art. 3 in samenhang met art. 1 (de artikelen van het VN-Vrouwenverdrag met het algemene discriminatieverbod) en met Algemene Aanbeveling 19 over geweld tegen vrouwen. Onvoldoende was echter aannemelijk gemaakt dat ook art. 5 (bestrijding stereotype denkbeelden) was geschonden. Het Comité deed vier concrete aanbevelingen aan de staat:

- Versterk implementatie van wetgeving voor bescherming tegen geweld in het ge-

zin en zorg voor sancties waar preventie faalt;

- Vervolg daders snel en doeltreffend, zodat overtreeders en publiek ervan overtuigd raken dat huiselijk geweld maatschappelijk onaanvaardbaar is en dat strafrechtelijke en civiele remedies gebruikt worden in gevallen van ernstige bedreiging. De rechten van daders gaan niet boven de mensenrechten van vrouwen (recht op leven en veiligheid);
- Verbeter de coördinatie tussen alle actoren in het justitieel apparaat en zorg voor doeltreffende samenwerking met relevante NGO's;
- Versterk de trainingprogramma's inzake huiselijk geweld voor rechters, advocaten en politie en justitie (ook over het VN-Vrouwenverdrag en Algemene Aanbeveling 19).

Oostenrijk, dat destijds bekend stond als een van de koplopers met betrekking tot beleid inzake huiselijk geweld, zag de noodzaak tot beleidsintensivering. De staat berichtte het CEDAW-Comité over het oprichten van interventiecentra, die over elke politieactie met betrekking tot huiselijk geweld geïnformeerd moeten worden. De staat stelde aanzienlijk meer middelen ter beschikking van deze centra, die ook samen met de universiteit van Wenen onderzoek deden. Voorts rapporteerde Oostenrijk over verandering van de wetgeving per 2008 en stelde verdere verbeteringen in het vooruitzicht. Slachtoffers hebben nu recht op gratis psychosociale en juridische ondersteuning en recht op informatie over (de afloop van) sancties voor de dader. De procesgang is versneld en er zijn speciale getrainde officieren van justitie aangesteld. De training in het onderwerp geweld tegen vrouwen onder de diverse actoren was behoorlijk uitgebreid.¹² Het CEDAW-Comité vroeg de NGO's die de beide overleden vrou-

wen hadden vertegenwoordigd om nader commentaar. Hieruit werd duidelijk welke maatregelen al in gang waren gezet, welke in voorbereiding waren en hoe er nog verbetering tot stand kon komen. In januari 2009 kwam de staat met een vervolgrapportage en een reactie op de kanttekeningen van de NGO's, waarop het CEDAW-Comité besloot dat de dialoog 'ongoing' was (UNGA, 2009, p. 110-118). Toen daarna echter bleek dat de NGO's niet meer hebben gereageerd, besloot het CEDAW-Comité in oktober 2010 het dossier te sluiten. Het Comité was tevreden met de wijze waarop de staat uitvoering had gegeven aan zijn aanbevelingen (UNGA, 2010, p. 102-110).

Bij de Hongaarse klacht die ook handelde over geweld tegen vrouwen (no. 2/2003) speelde onder andere de specifieke situatie van een gehandicapt kind. Deze klagster leefde nog en diende zelf de klacht in. Ze werd regelmatig ernstig mishandeld en bedreigd door haar (ex-)echtgenoot, maar kon niet terecht in een opvangvoorziening omdat een van haar kinderen ernstig gehandicapt is. Klagster eist genoegdoening voor zichzelf en haar kinderen, maar ook interventie van het CEDAW-Comité in het algemeen. Daarvoor deed ze enige concrete suggesties. Vrij snel na ontvangst van de klacht verzocht het CEDAW-Comité de staat interim-maatregelen te treffen. De staat en de lokale overheid handelden echter niet of nauwelijks. Het Comité beoordeelde de interim-maatregelen dan ook uiteindelijk als onvoldoende. De staat stelde dat al allerlei maatregelen ter verbetering van de bestrijding van huiselijk geweld in gang waren gezet, mede in reactie op Conclusies en Aanbevelingen van het CEDAW-Comité (augustus 2002). Klagster heeft de effectiviteit van die nieuwe maatregelen in het tweede termijn betwist en stelde bovendien dat ze nog steeds geen effectieve bescherming kreeg. In dupliek gaf de staat

toe dat het wettelijke en institutionele kader nog niet voldoende is om effectieve bescherming voor slachtoffers te waarborgen.

Uiteindelijk kwam het CEDAW-Comité tot de conclusie dat de staat in gebreke is gebleven en daarmee de rechten van klagster heeft geschonden, zowel met betrekking tot art. 2 (discriminatieverbod) als art. 5 (bestrijding stereotypen) in samenhang met art. 16 (familierecht). Daarbij verwees het Comité uitdrukkelijk ook naar de voorafgaande Conclusies en Aanbevelingen aan verdragspartij Hongarije en naar Algemene Aanbevelingen 19 en 21.¹³ Het Comité deed specifieke aanbevelingen om de fysieke en geestelijke integriteit van klagster en haar kinderen te waarborgen, om haar veilig onderdak te verschaffen, kinderbijslag en juridische bijstand, maar ook om compensatie te verschaffen. Daarnaast deed het CEDAW-Comité algemene aanbevelingen aan de staat om de mensenrechten van vrouwen te respecteren en te beschermen, waaronder het recht om gevrijwaard te zijn van alle vormen van huiselijk geweld, intimidatie en bedreiging. Meer concreet beval het Comité aan om slachtoffers bescherming te bieden, onder meer door opvangmogelijkheden en gratis juridische bijstand te bieden, spoedige vervolging en hechtenis van daders, rehabilitatieprogramma's voor slachtoffers en daders, training in het VN-Vrouwenverdrag van rechters en handhavingfunctionarissen en onmiddellijke implementatie van zijn Conclusies en Aanbevelingen uit 2002 aangaande geweld tegen vrouwen.

In de follow-up procedure rapporteerde de staat dat de hulpverlening in het algemeen was verbeterd en wetgeving voor straat/huisverboden werd voorbereid. Aanvankelijk weigerde de staat de op klagster gerichte aanbevelingen uit te voeren: ze had waar ze volgens de Hongaarse wet recht op had en de rest was een privézaak. Klagster reageerde

zowel op individueel als op beleidsniveau: haar huisvestingsproblemen waren niet opgelost, er was slechts beperkt huisverbod van kracht en niet gerelateerd aan huiselijk geweld. Ze merkte op dat de wetgeving met betrekking tot definiëring van huiselijk geweld en stalking ontbrak en stelde dat er slechts beperkte hulpverlening voor mishandelde vrouwen bestond en bijna geen samenwerking met NGO's.

Na een gesprek van de CEDAW-rapporteurs met de permanente missie van Hongarije bij de VN en een *note verbale* van het CEDAW-Comité kwam er aanvullende informatie van de staat. Gemeld werd dat wetgeving van kracht was geworden, zowel wat betreft gelijke behandeling als wat betreft huiselijk geweld en huisverboden. Voorts informeerde de staat dat er een nationale strategie over preventie en hanteren van huiselijk geweld geïmplementeerd werd. Aangaande de klaagster berichtte de staat dat haar huisvestingsproblemen waren opgelost en dat haar ex-echtgenoot nu alimentatie betaalde. In de 36^{ste} sessie (augustus 2006) besloot het CEDAW-Comité dat de follow-up actie voldoende was en dat het onderwerp onder de reguliere rapportagecyclus verder aan de orde zou komen (UNGA, 2009, p. 123-126).

Uit alle drie hier besproken klachtprocedures blijkt dat het CEDAW-Comité niet alleen verbetering bereikt in de situatie van de (nog wel in leven zijnde) klaagster en haar kinderen, maar ook verbetering in wetgeving en beleid inzake huiselijk geweld weet af te dwingen door in de follow-up procedure extra druk te genereren daarbij gevoed door NGO's en klaagster.

Conclusies

Het lijkt mogelijk te zijn via het indienen van een individuele klacht bij het CEDAW-Comité een structurele verbetering in de positie

van vrouwen te bewerkstelligen, of de mensenrechten van vrouwen te versterken, zoals Flinterman al stelde (2007). Als het even kan doet het CEDAW-Comité algemene, maar concrete aanbevelingen aan de staat om bijvoorbeeld wetgeving aan te passen of op andere wijze beleid te intensiveren. Het kost wel tijd en lange adem: na afloop van de nationale rechtsgang doet het CEDAW-Comité er toch meestal wel minimaal twee jaar over, met alle re- en duplieken, om tot een uitspraak te komen. De follow-up procedure kost daarna toch ook al gauw minimaal een jaar of twee.

Opmerkelijk is dat er ook individuele vrouwen zijn die op eigen houtje, zelfs zonder juridisch adviseur, na vele jaren resultaat boekten: niet alleen kregen ze zelf gelijk van het Vrouwenrechtencomité, maar ook slaagden zij er in om algemenere aanbevelingen te laten doen. Voorbeelden zijn Karen Tayag Vertido versus Filippijnen (no. 18/2008) en Cecilia Kell versus Canada (no. 19/2008).¹⁴ De winst van hun zaken voor de positie van vrouwen is echter waarschijnlijk alleen te consolideren als vrouwenrechtenorganisaties het stokje overnemen en daarmee de zaak verbreden.

Het lijkt er op dat intensieve betrokkenheid van NGO's bij een klachtprocedure en de follow-up bijdraagt tot het tot stand komen van gerichte beleidsaanbevelingen en het bewerkstelligen van hun uitvoering. Die NGO's moeten dan wel volhouden: het CEDAW-Comité staakte bijvoorbeeld de follow-up inzake de Oostenrijkse huiselijkgeweldzaken, toen de NGO's niet meer reageerden.

Een bredere uitstraling is denkbaar: als vrouwen- of mensenrechtenorganisaties niet alleen in het land waartegen de klacht was ingediend, maar ook elders de jurisprudentie van het CEDAW-Comité zouden gebruiken om in eigen land veranderingen te bewerkstelligen. Ik refereerde al aan de reactie van de Britse Equality and Human Rights Com-

mission op de uitspraak over moederschapszorg in Brazilië. Op nationaal niveau zou bijvoorbeeld prominenter naar voren moeten worden gebracht dat volgens het CEDAW-Comité het VN-Vrouwenverdrag verplicht tot adequate opvang en kosteloze juridische ondersteuning voor slachtoffers van huiselijk geweld. Dat geldt evenzeer voor de plicht tot bescherming tegen daders waarvan (vuur) wapenbezit bekend is. Effectievere samenwerking van politie, justitie en opvanginstaties zou waarschijnlijk verlies aan vrouwenlevens kunnen voorkomen. Al deze elementen kwamen in de klachtuitspraken over geweld daar voren.

Op zich is de zienswijze van het CEDAW-Comité in de meeste klachtuitspraken niet nieuw. Vaak zijn de standpunten, soms iets beknopter, al eerder in Conclusies en Aanbevelingen te vinden. Het is zeker winst dat deze in een recent verschenen 'Commentary' per verdragartikel op een rijtje zijn gezet (Freeman, Chinkin & Rudolf, 2012). Probleem is echter dat vrouwenrechtenorganisaties noch beleidsmakers zich de tijd gunnen om zich dergelijke vuistdikke publicaties eigen te maken. Daarom is het jammer dat in een veel handzamer boekje als Van Leeuwen & Sijm (2004/2012) de focus ligt op louter juridische aspecten: is de klacht ontvankelijk en/of gegrond bevonden? De algemene aanbevelingen die het CEDAW-Comité formuleert bij elke gegrond verklaarde klacht blijven goeddeels buiten beeld, net als de follow-up. Dat doet de reikwijdte van het FP te kort.

Tot slot: veel verdragstaten zien gebondenheid aan het VN-Vrouwenverdrag als een inspanningsverplichting (zie ook De Boer, 2008). Het CEDAW-Comité denkt daar net als andere juristen en vrouwenrechtenorganisaties anders over (Schöp-Schilling & Flinterman, 2007; Freeman et al, 2012). Door de klachtuitspraak en vooral de follow-up procedure wordt het besef van de juridische ver-

plichtingen mijn inziens vergroot. Binnenkort zullen we dat in Nederland van dichtbij mee maken.¹⁵

Dank aan de referenten, aan de (thema-)redactie en aan de eindredactie voor suggesties die het artikel aanmerkelijk hebben verbeterd.

Noten

- 1 Van Leeuwen (2004) legt uit hoe de klachtprocedure in elkaar steekt en wat de juridische status is. De onderzoeksbevoegdheid blijft in dit artikel verder buiten beschouwing.
- 2 Alle klachtuitspraken ('Views') van het CEDAW-Comité zijn op de website van de Office van de High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (<http://www2.ohchr.org/english/>) gepubliceerd. Voor een samenvatting van de uitspraken zie Bijleveld, 2012.
- 3 Het VN-Vrouwenverdrag is op dit moment door 187 landen geratificeerd. Andere landen waartegen een klacht werd ingediend zijn Hongarije, Oostenrijk, Frankrijk, Turkije, Italië, Spanje, Filippijnen (elke twee klachten), Duitsland, Brazilië, Belarus, Peru, Georgië, en Denemarken.
- 4 Art. 1 bevat de definitie van discriminatie van vrouwen. Art. 2 somt op welke maatregelen verdragstaten moeten nemen om vrouwendiscriminatie te bestrijden. Art. 3 geeft verdragstaten de opdracht alle passende maatregelen te treffen ter verzekering van de volledige ontplooiing en ontwikkeling van vrouwen, in het bijzonder op politiek, sociaal, economisch en cultureel gebied.
- 5 Het CEDAW-Comité geeft in Algemene Aanbevelingen nadere uitleg over hoe verdragstaten uitvoering moeten geven aan verschillende bepalingen van het VN-Vrouwenverdrag. Ook over onderwerpen die vrouwen betreffen waar verdragstaten naar het oordeel van het CEDAW-Comité meer aandacht moeten besteden formuleert het aanbevelingen.

- 6 Een dergelijke verdediging van een betwiste handelwijze of van eigen beleid omdat deze in overeenstemming zijn met eigen wetgeving, komt veel vaker voor bij verdragspartijen; ook als het gaat om reacties op Conclusies en Aanbevelingen van het CEDAW-Comité in het reguliere rapportageproces. De kwintessens dat eigen wetgeving in overeenstemming moet zijn met het VN-vrouwenverdrag (en andere internationale verplichtingen) past niet snel in het ambtelijk politieke denkraam (zie ook De Boer, 2008). De klachtprocedure helpt dit besef te vergroten.
- 7 Het European Roma Rights Centre informeerde de internationale Association of Women and Development (AWID) die het in haar nieuwsbrief opnam en daarmee weer honderden andere vrouwenrechtenorganisaties en activistes informeerde.
- 8 Dit is aanleiding om procedurele regels omtrent de zogenaamde *amicus curiae* brieven te formuleren. CEDAW staat ze toe, mits ze via klaagster of via de staat komen (UNGA, 2010, p. 146).
- 9 De schaduwrapportages van NGO's/ vrouwenrechtenorganisaties aangaande de periodieke regeringsrapportages uit 2007 staan niet op de website van de OHCHR. <http://www2.ohchr.org/english/> CEDAW (37th Session 15 January – 2 February 2007).
- 10 Communication No. 1153/2003, *K.N.L.H. v. Peru*, Views of October 2005, (CCPR/C/85/D/1153/2003 (2005))
- 11 No.20/2008 en No.32/2011 zijn klachtuitspraken die Bulgarije betreffen, door het CEDAW-Comité vastgesteld op 25 juli 2011 resp. 23 juli 2012. Beide klaagsters zijn bijgestaan door een advocate, maar over betrokkenheid van NGO's is niets bekend. Over de resultaten van de follow-up is nog niets te vinden in de jaarverslagen van het CEDAW-Comité en daarom (en vanwege de beperkt omvang van dit artikel) blijven ze in dit artikel verder buiten beschouwing.
- 12 Genoemd is specifieke aandacht voor het recht op bescherming tegen geweld in de opleidingen voor advocaten, officieren van justitie en rechterlijke macht. Verder seminars en workshops voor politiefunctionarissen, vaak in samenwerking met NGO's. Daarnaast training en voorlichting in de preventieve sfeer: voorlichting voor en bewustwording onder mannen en jongens over het belang van het bestrijden van geweld.
- 13 Algemene Aanbeveling 19 gaat over geweld tegen vrouwen en Algemene Aanbeveling 21 gaat over art. 16 (familierecht).
- 14 De klachtuitspraak No. 19/2008 (Cecilia Kell versus Canada) is op 28 februari 2012 door het CEDAW-Comité vastgesteld. Omdat het een zeer ingewikkelde zaak is en omdat over de follow-up nog geen informatie voorhanden is, bespreek ik deze klacht verder niet.
- 15 De klacht tegen Nederland die nog in behandeling is, betreft het intrekken van de regeling voor zwangerschapsuitkeringen aan zelfstandig werkende vrouwen in 2004.

Literatuur en bronnen

- AWID digitale nieuwsbrief februari 2009. Retrieved February 26, 2009 from <http://www.awid.org/eng/layout/set/rpint/Women-in-Action/Announcements2/Hungary>
- Bijleveld, L.W. (2010). *Verslag Expertbijeenkomst Facultatief Protocol VN-Vrouwenverdrag 15 september 2010*. Leiden, Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann.
- Bijleveld, L.W. (2012). *Samenvatting Views van CEDAW*. Leiden: Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann oktober 2012. Retrieved October 15, 2012 from http://www.vrouwenrecht.nl/opinie/leden/viewscedaw_okt2012 en http://www.vrouwenrecht.nl/opinie/leden/viewscedaw2_okt2012
- Bijleveld, L.W. & L. Mans. (2010). *Vrouwenrechten in Nederland 2010. Enige vooruitgang, nog veel te doen. De conclusies van het VN-Comité*, Den Haag: E-quality/Netwerk VN-Vrouwenverdrag.
- CEDAW, Jurisprudence, Retrieved from <http://www2.ohchr.org/english/>
- Connors, J. (2012). Optional Protocol. In M. A. Freeman, C. Chinkin & B. Rudolf (Eds.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of*

- Discrimination against Women. A Commentary.* (p. 608-679) Oxford: Oxford University Press.
- Cremers, E. (2006). CEDAW doet uitspraak in klacht tegen Staat der Nederlanden, *SR* december, 371-374.
- De Boer, M. (2008). Onwil of spraakverwarring? Of wat er moeilijk is aan het implementeren van het VN-Vrouwenverdrag. *Tijdschrift voor Genderstudies*, 11, 47-53.
- Equality and Human Rights Commission (2011), *Access to adequate, affordable obstetric care.* Retrieved January 14, 2013 from <http://www.equalityhumanrights.com/human-rights/our-human-rights-work/international-framework/un-convention-on-the-elimination-of-discrimination-against-women/access-to-adequate-affordable-obstetric-care/>
- Flinterman, C. (2007). Strengthening women's human rights through individual complaints. In B. Schöpp-Schilling & C. Flinterman (Eds.). *The circle of empowerment. twenty-five years of the UN Committee on the elimination of discrimination against women* (pp. 286-298) New York: The Feminist Press.
- Freeman, M. A., Chinkin, C. & Rudolf, B. (Eds.) (2012). *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. A Commentary.* Oxford: Oxford University Press.
- Schöpp-Schilling, B. & Flinterman, C. (Eds.) (2007). *The circle of empowerment. twenty-five years of the UN Committee on the elimination of discrimination against women.* New York: The Feminist Press.
- UNGA. (2008). Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. 40th Session (Jan/Feb 2008) and 41st Session (June/July 2008) (A/63/38). Annex VIII Report of the Working Group on Communications under the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women on its eleventh session. Retrieved from <http://www2.ohchr.org/english/>
- UNGA. (2009). Report of CEDAW 42nd Session (Oct/Nov 2008) and 43rd Session.(Jan/Feb 2009) (A/64/38). Annex XII Report of the Committee under the Optional Protocol to views of the Committee on individual communications. Retrieved from <http://www2.ohchr.org/english/>
- UNGA. (2010). Report of CEDAW 44th Session (Juli/Aug 2009) and 45th Session.(Jan/Feb 2010) (A/65/38). Annex XII Report of the Committee under the Optional Protocol to views of the Committee on individual communications. Retrieved from <http://www2.ohchr.org/english/>
- UNGA. (2011). Report of CEDAW 46st Session (July 2010), 47th Session.(Oct. 2010) and 48th Session(Jan/Feb 2011). (A/66/38). Annex XII Report of the Committee under the Optional Protocol to views of the Committee on individual communications. Annex VIII Report of the Working Group on Communications under the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women on its eighteenth session. Retrieved from <http://www2.ohchr.org/english/>
- UNGA. (2012). Report of CEDAW 49st Session (July 2011), 50th Session (Oct. 2011) and 51st Session(Feb/March 2012). (A/67/38). Annex VI Report of the Working Group on Communications under the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women on its nineteenth and twentieth sessions. Retrieved from <http://www2.ohchr.org/english/>
- Van Leeuwen, F. (2004/2012). *Het Facultatief Protocol bij het VN-Vrouwenverdrag; klagen over vrouwendiscriminatie* Door L. Sijm herzien en aangevuld (2012). Amsterdam: Projects on Women's Rights.