

## **'Women's Access to Justice'**

*Verslag van de bijeenkomst over de toegang van vrouwen tot de rechtsgang (Algemene Aanbeveling 33 van het CEDAW, toezichthoudend comité op het VN-Vrouwenverdrag)*

1 juni 2017

Oudemanhuispoort, Universiteit van Amsterdam

*Netwerk VN-Vrouwenverdrag en Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann i.s.m. leerstoel sociale rechtshulp UvA*

## Women's Access to Justice

### Verslag bijeenkomst 1 juni 2017 Oudemanhuispoort Universiteit van Amsterdam

Dagvoorzitter Diana de Wolff opent de bijeenkomst met een woord van welkom namens de organisatoren. Zij is onlangs benoemd tot bijzonder hoogleraar advocatuur aan de Universiteit van Amsterdam en is daarom aangezocht om deze bijeenkomst voor te zitten. Ze memoreert de aanleiding: de Algemene Aanbeveling van het CEDAW-Comité over de toegang van vrouwen tot het recht (General Recommendation 33 on women's access to justice). Ze geeft een overzicht van het programma en introduceert de eerste spreker: emeritus hoogleraar Cees Flinterman heeft een lange staat van dienst op het terrein van vrouw en recht. Hij was onder meer directeur van het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten van de Universiteit van Utrecht. Hij maakte acht jaar deel uit van het CEDAW-Comité en daarna vier jaar van het VN-Mensenrechtencomité dat toeziet op de naleving van het Internationale Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR).

#### Professor Cees Flinterman - Algemene Aanbeveling 33 en het individueel klacht protocol bij het VN-Vrouwenverdrag

Flinterman vult aan op zijn introductie: in het begin van de jaren 80 heeft hij met collega's op de Universiteit van Maastricht het vak 'vrouw en recht' opgezet. Hij dankt de organisatoren om mee te denken over de buitengewoon belangrijke aanbeveling Women's Access to Justice. Het uitgangspunt dat waar een recht is ook een remedie behoort te zijn – in feite al een kernpunt uit het Romeins Recht – is in deze aanbeveling uitgewerkt naar de remedies die vrouwen geboden dienen te worden om de rechten te borgen die zij ontlenen aan het VN-Vrouwenverdrag. "Als de dag van gisteren ..." - in 1979 werkte Flinterman bij Buitenlandse Zaken toen hij van zijn collega Laetitia van der Assum vernam dat de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het Vrouwenverdrag had aanvaard. Nu, bijna 40 jaar later, is het verdrag door 189 staten over heel de wereld geratificeerd en zijn er nog slechts enkele landen die niet meedoen, waaronder helaas ook de Verenigde Staten. Flinterman benadrukt dat simpel lezen van de Verdragstekst onvoldoende is. Het CEDAW-comité heeft vanaf het eerste begin het Vrouwenverdrag beschouwd als een dynamisch instrument voor de versterking van de mensenrechten van vrouwen. In ruim 35 jaar heeft het CEDAW-Comité het verdrag extensief geïnterpreteerd bij het onderzoeken van honderden landenrapporten. Sinds 2003 is daar de behandeling van tientallen klachten onder het Facultatief Klachtprotocol bij het Vrouwenverdrag bijgekomen. Deze dynamische interpretatie is samengebond in Algemene Aanbeveling 33.

Om de rechtskracht te duiden duikt Flinterman in de geschiedenis. Het innoverende karakter van het Vrouwenverdrag vloeit voort uit de voorgeschiedenis: het verdrag is niet uitonderhandeld in de mensenrechtenstructuur van de VN, maar in de Commission on the Status of Women in New York, met de ondersteuning van de VN-afdeling Division of the Advancement of Women (DAW). Lange tijd is het Verdrag gezien als een sociaal ontwikkelingsinstrument en niet als een mensenrechtenverdrag. Dit veranderde in 1993, bij de wereld mensenrechtenconferentie van de VN in Wenen, waar erkend werd dat vrouwenrechten mensenrechten zijn. Met de verhuizing van het secretariaat van het comité van de DAW in New York naar het Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) in Genève (2006) is de integratie in de VN-mensenrechtenstructuur bezegeld.

Er is volgens Flinterman geen twijfel mogelijk dat het Vrouwenverdrag een belangrijk en innoverend mensenrechtenverdrag is. Dat blijkt uit de drieledige doelstelling:

1. het verplicht staten om **formele** gelijkheid van mannen en vrouwen te regelen en discriminatie uit te bannen;
2. het verplicht staten ook tot verbetering van de positie van vrouwen en bewerkstelligen van **materiële** gelijkheid van vrouwen en mannen; met het accentueren van positieve verplichtingen die staten hebben is het verdrag innovatief;
3. het Verdrag verplicht staten ook om **structurele** factoren aan te pakken die realisatie van de mensenrechten van vrouwen in de weg staan.

Andere innovatieve elementen zijn het asymmetrische karakter van het verdrag, de ruime definitie van discriminatie, de holistische benadering (zowel de burgerlijke en politieke rechten van het IVBPR als de economische, sociale en culturele van het Internationaal Verdrag voor Economische Sociale en Culturele Rechten IVESCR<sup>1</sup>), de expliciete focus op meervoudige vormen van discriminatie van vrouwen en de verplichting om ook discriminatie in gezins- en familieverband tegen te gaan.

Sinds 1981 hebben tientallen vrouwen deelgenomen aan het CEDAW-comité en slechts vier mannen. Flinterman vindt het een voorrecht een van hen te zijn geweest. Hij wijst op het mede door hem geredigeerde boek '[The circle of empowerment](#)' uit 2007 voor reflecties van comitéleden over het verdrag als instrument voor verandering.

De belangrijkste taak van het CEDAW-Comité is het onderzoeken van de statenrapporten over de implementatie van het Verdrag. Sinds 2001 is daar het behandelen van individuele klachten onder het Facultatief Klachtprotocol bij het verdrag bij gekomen. De overeenkomsten in de beoordeling van bepaalde onderwerpen uit de statenrapporten en klachten komen terecht in Algemene Aanbevelingen. Wat betreft de rechtskracht en betekenis hiervan onderstreept Flinterman dat dit niet zwart-wit is (bindend of niet bindend). Vaak wordt gezegd dat de aanbevelingen niet bindend zijn en niet opgevolgd hoeven te worden. Dit miskent echter het bijzondere karakter van mensenrechtenverdragen, namelijk dat het niet alleen maar verplichtingen schept voor staten maar ook verplichtingen schept voor en ten aanzien van individuen. Verder: als de aanbevelingen niet bindend zouden zijn, waarom is dan toezicht door het CEDAW-Comité overeengekomen? Flinterman wijst er voorts op dat staten gehouden zijn de mensenrechtenverdragen in goede trouw uit te voeren.

Nederland weigert de laatste Concluding Observations in het Nederlands te vertalen.<sup>ii</sup> Dit kan volgens Flinterman beschouwd worden als een schending van het Verdrag. Het comité heeft ervaren hoe belangrijk de vertaling in eigen taal is, want pas dan kunnen vrouwen er in hun eigen land iets mee doen. Zolang dit niet gebeurt blijven het aanbevelingen die diep in een la opgeborgen, zonder betekenis voor de vrouwen om wie het gaat. De uitspraak die het comité deed in de individuele klachtzaak van de zwangere zelfstandigen deed de Nederlandse regering af als vrijblijvende aanbevelingen en schoof ze ter zijde. Volgens Flinterman zijn staten in ieder geval verplicht serieuze aandacht te geven aan de uitspraak over zulke individuele klachten. Het comité is m.b.t. de beslissingen over individuele klachten niet voor niets een strikte follow-up procedure gestart.

Algemene Aanbeveling 19 over geweld tegen vrouwen uit 1992 is volgens Flinterman een van de belangrijkste. Hierin heeft het comité geweld tegen vrouwen onder het discriminatiebegrip gebracht, wat revolutionair en baanbrekend is geweest en een belangrijke stap vooruit in het internationaal gewoonterecht. Staten moeten rapporteren over hun activiteiten met betrekking tot het bestrijden van geweld tegen vrouwen en ze doen dat ook.

Algemene Aanbevelingen komen in een zorgvuldige procedure tot stand: na discussie in het Comité wordt een onderwerp voor een aanbeveling geselecteerd, wordt een rapporteur gekozen en een werkgroep van vijf CEDAW-leden gevormd. Er kunnen jaren voorbij gaan aan discussies over concepten, waarbij ook NGO's geconsulteerd worden, voordat een aanbeveling definitief wordt vastgesteld. Een aanbeveling weerspiegelt de opvattingen van het Comité in een bepaalde periode. Het Comité volgt de uitwerking en de implementatie van Algemene Aanbevelingen; de interpretatie door het Comité staat echter niet stil. Soms kan er jaren later een aanbeveling met eenzelfde onderwerp tot stand komen.

Staten hebben in art. 21 van het Verdrag het Comité de bevoegdheid gegeven om Algemene Aanbevelingen te maken en uit goede trouw van staten volgt dan ook de plicht om die Aanbevelingen serieus te nemen, uit te voeren en daarover te rapporteren. Vrouwen kunnen in procedures in eigen land en in de klachtprocedure bij CEDAW een beroep doen op de uitleg die door het Comité bij Algemene Aanbevelingen gegeven is.

Flinterman concludeert dat de wereld niet wit of zwart is, maar vele tinten grijs kent. Dat geldt ook het recht. De Algemene Aanbevelingen zijn te beschouwen als modern praetoraat, een resultaat van reflectie over praktijken, de *praetor* uit het recht bij de Romeinen.

Voorzitter De Wolff dankt *orator* Flinterman voor zijn inspirerende eerste aftrap en introduceert de tweede inleider: collega Mies Westerveld is hoogleraar is niet alleen hoogleraar sociale zekerheidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam, maar ook hoogleraar sociale rechtshulp en in die hoedanigheid betrokken bij de organisatie van de bijeenkomst.

## Professor Mies Westerveld – Access to Justice en gender. Obstakels voor vrouwen

DE UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM  UvA

### WAAR GAAN WE HET OVER HEBBEN?

Twee citaten uit de uitnodiging:

In het recente Hill rapport wordt gesteld dat innovatie van rechtsprocedures nodig is om de toegang tot en het vertrouwen in het recht te herstellen. Helaas ontbreekt in dit rapport de genderdimensie.

Op onze themabijeenkomst wordt specifiek ingegaan op aspecten die de toegang van vrouwen tot het recht beperken en hoe die obstakels aan te pakken.

Access to Justice en gender

Ook al mogen we ons gelukkig prijzen met een land met een redelijk integere rechterlijke macht, er is ook een andere kant volgens Westerveld.

DE UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM  UvA

### TWEE THEMA'S

De  van 

De versterking van het gezinsdenken in de nieuwe (beoogde) wet op de rechtsbijstand

Access to Justice en gender

Westerveld wijst er op dat het Engelse woord *Justice* zowel recht als rechtvaardigheid betekent. Iets kan volstrekt legitiem zijn maar er kan heel verschillend over worden gedacht of men het rechtvaardig vindt. De Januskop van Access to Justice:

DE UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM  UvA


### 1. A2J: 2 BENADERINGSWIJZEN

<u>Recht als beschermer</u>	<u>Recht als probleemoplosser</u>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Je recht kunnen halen</li><li>• Eerlijk proces / recht op rechtsbijstand</li><li>• Effectieve remedies</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Goed compromis of oplossing</li><li>• Gevoel gehoord te zijn</li><li>• Verder kunnen na een conflict</li></ul>

VOOR BEIDE IS GOEDE KENNIS VAN HET RECHT ONONTBEERLIJK!!

Westerveld memoreert het beroemde 'lekkende kruik arrest' van de Hoge Raad, dat elke rechten student behandeld krijgt omdat het baanbrekend was voor totstandkoming van product aansprakelijkheid. De ouders kregen uiteindelijk schadevergoeding uitbetaald toen het kind dat in de wieg ernstige brandwonden had opgelopen puber was. Westerveld vraagt zich af of ouders en kind hiermee recht zijn gedaan en of ze zich rechtvaardig behandeld voelden.

Het Vrouwenverdrag en Algemene Aanbeveling 33 moeten volgens Westerveld in de eerste benadering worden geplaatst. Het in de uitnodiging genoemde Hill-rapport focust meer op de tweede benadering.

DE UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM  UvA

## A2J EN SCHEIDING: TWEE BENADERINGEN

<p><b>CEDAW</b></p> <p>Nadruk op juridische mogelijkheden</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Afdwingbaar zijn</u> van rechten</li> <li>• Je recht kunnen <u>halen</u></li> <li>• Effective remedies</li> </ul>	<p><b>HIIL: RECHTSZORG IPV RECHTSSTRIJD</b></p> <p>Nadruk op risico's</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Polariserende rechtsstrijd</li> <li>• Versnipperd aanbod van interventies</li> <li>• Bij onenigheid op 1 punt → procedure op tegenspraak</li> </ul> <p>Conclusie: procedure moet uit toernooimodel</p>
---	---

Access to Justice en gender

In samenspraak met de zaal nuanceert Westerveld vervolgens: in het huidige stelsel zijn al allerlei mogelijkheden voor probleemoplossing ontwikkeld die ook veel door rechters worden toegepast (schikking, schorsing van de zitting, mediation – ook voor dit laatste is gesubsidieerde rechtsbijstand aan te vragen). Bovendien is het afhankelijk van het rechtsgebied welke benadering moet prevaleren. Bij het strafrecht, het sociale zekerheidsrecht en procedures tegen de overheid zou de nadruk toch op de functie van recht als beschermer moeten liggen. De Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) gaat uit van het toernooimodel.

Westervelds tweede thema gaat over rechtsbijstand en de huishoud-inkomenstoets (HHI), die op gezinsdenken berust. Wie boven een bepaalde inkomensgrens zit, rekening houdend met het inkomen (en vermogen) van beide partners krijgt geen gesubsidieerde rechtsbijstand, behalve bij echtscheiding.

DE UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM  UvA

## DE HHI-TOETS ONDER DE WRB

- Rechtsbijstand komt toe aan 'rechtzoekende'
- Rechtzoekende-toets is niet individueel: inkomen en vermogen van partner telt mee.
- Die regel wijkt in geval van echtscheiding.
  - Inkomen: fictie van tegenstrijdig belang
  - Vermogen: overwaarde eigen woning telt niet mee.
- Wel kan subsidie na afloop worden teruggevorderd ('resultaatsbeoordeling', art 34g Wrb)

Access to Justice en gender

Indien er na afloop van de procedure sprake is van individueel vermogen (bijvoorbeeld door verkoop van het gezamenlijke huis), dan moet de rechtsbijstandsubsidie terugbetaald worden (ook bij een uitkering wegens letselschade is dat het geval). Er ligt een wetsvoorstel (Duurzaam Stelsel Rechtsbijstand) dat het individualiseringsbeginsel in echtscheidingszaken beoogt te schrappen.

## DE HHI-TOETS ONDER DE WDSR

In het w.v. Duurzaam Stelsel Rechtsbijstand verdwijnt het individualiseringbeginsel in scheidingszaken.

*Argument “De gezamenlijke verantwoordelijkheid waarvoor men koos toen men in het huwelijk trad, loopt door tot en met de afhandeling van de scheiding.”*

Access to Justice en gender

In plaats van een subsidie voor rechtsbijstand komt er dan een lening als de ene partner een laag inkomen heeft. Die moet na afloop worden terug betaald. Voorbeelden:

## DE HHI-TOETS IN ART 26.2 WDSR. 4 VOORBEELDEN

- X is niet rechtzoekend, Y wel.
  - Scheiden met 2 advocaten: Y krijgt Rb. Na scheiding moeten partijen subsidie terugbetalen (ieder de helft)
  - Scheiden met 1 advocaat: Y krijgt Rb met terugbetaalplicht. X kan zich aansluiten en afspraak maken over (zijn)tarief.
- X en Y zijn beiden rechtzoekend. Gezamenlijk inkomen ligt boven subsidiegrens.
  - Scheiden met 2 advocaten: beiden krijgen Rb. Terugbetaalplicht eigen subsidie.
  - Scheiden met 1 advocaat. Recht op Rb. Terugbetaalplicht: ieder de helft.

Bron: M.v.T. WDSR

Deze ingewikkelde constructie is waarschijnlijk verzonnen om in de pas te lopen met internationale regelgeving. Westerveld roept de vraag op of de voorgestelde wijziging wel of niet in strijd is met Art. 37 (e) van Algemene Aanbeveling 33:

## Wat zegt GR 33 over rechtshulp en scheiding?



in cases of family conflict or when a woman lacks equal access to family income, the use of means testing to determine eligibility for legal aid (...) should be based on the real income or disposable assets of the woman.

Er zou aan eventuele strijdigheid aandacht aan moeten worden besteed tijdens de parlementaire behandeling: kamerleden zouden voorbeelden moeten vragen. Westerveld denkt voornamelijk dat het niet in strijd is met het Vrouwenverdrag, omdat het gaat om terugbetalen in later stadium. Als de Raad voor de Rechtsbijstand bovendien de bevoegdheid zou krijgen om van terugvordering af te zien als betaling tot erg onredelijke uitkomsten zou leiden, dan is de kou wellicht uit de lucht. Zo'n hardheidsclausule moet dan wel bij amendement of nota van wijziging toegevoegd worden aan het wetsvoorstel.

Westerveld draagt ook nog twee andere discussiepunten voor de paneldiscussie aan:

DE UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM UvA

VRAGEN A2J, CEDAW EN FAMILIERECHT

- Legt de conventie teveel nadruk op het toernooimodel?
- Moet de toegang tot "recht" in familiezaken (nog meer) buiten de rechterlijke macht om worden nagestreefd?
  - Zo nee, waarom niet?
  - Zo ja hoe zou dat kunnen?

Access to Justice en gender

### **Paneldiscussie**

Dagvoorzitter De Wolff opent de discussie met het voorstellen van de leden van het panel. Dat zijn naast de inleiders Tineke Strik (fractievoorzitter Groen Links Eerste Kamer en universitair docent migratierecht aan de Radboud Universiteit) en Regien de Graaff (vanuit de Vereniging voor Sociale Advocatuur VSAN, oud bestuurslid VVR).

#### *Rechtsbijstand*

*Regien de Graaff*, sociaal advocaat in Amsterdam, schetst kort de context: werken op toevoeging (overheidsgefinancierde rechtsbijstand) vraagt een zekere bevoegdheid. De Raad voor de Rechtsbijstand vergoedt een standaard bedrag per toevoeging, op basis van een puntenstelsel al naar gelang de aard van de zaak. Per uur betekent dat soms slechts 20 tot 25 % van het tarief dat een advocaat anders zou kunnen bedingen. Er is een herziening van het puntenstelsel voorgenomen, die geen verbetering brengt, maar een "budgetneutrale" herijking van de punten per rechtsgebied. De schrale vergoedingen hebben een negatief effect op het aantal advocaten dat bereid is op basis van toevoegingen te werken. In de ogen van de VSAN komt de toegang tot het recht hierdoor onder druk te staan.

Vanuit de VSAN is een informele enquête gedaan over specifieke problemen van vrouwen aangaande de toegang tot het recht. Daaruit blijken niet zo zeer directe problemen, maar wel indirecte omdat vrouwen vaker in armoede leven dan mannen, zeker na echtscheiding. De algemene situatie van rechtsbijstand in Nederland is zorgwekkend en staat onder druk. De voorgenomen wijzigingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand zullen door de financiële achterstand van vrouwen een extra impact op vrouwen hebben.

Gevraagd naar een reactie op de door Westerveld besproken wijzigingen van gesubsidieerde rechtsbijstand na echtscheiding, zegt De Graaff, dat de verplichting tot het terugbetalen van de lening voor de rechtsbijstand na de scheiding de problemen voor vrouwen nog groter maakt als zij toch al financieel minder te besteden hebben. Scheiden wordt voor veel vrouwen met een laag inkomen zo'n 1000 euro duurder. In het nieuwe (voorgestelde) systeem moet blijken de samenvatting van Westerveld achteraf betalen sowieso, in het oude systeem alleen als er geld vrijkomt.

Een sociaal advocaat uit het publiek, Margreet de Boer, merkt op dat er juist in dit (inkomens)segment veel ingewikkelde echtscheidingen voorkomen, die dus veel meer tijd kosten dan waarop het puntenstelsel is gebaseerd. Haar Amsterdams kantoor, gespecialiseerd in familierecht, echtscheiding en partnergeweld, wordt veel gebeld door vrouwen uit het hele land die wanhopig op zoek zijn naar een advocaat die op basis van toevoeging wil werken. Die vrouwen zijn

lang bezig om rechtshulp te regelen. De Graaff voegt hier aan toe dat er vergrijzing optreedt bij de sociale advocatuur (stagiaires zijn duur omdat de opleiding van een stagiaire hoge kosten met zich mee brengt) en dat het dus naar verwachting in de toekomst moeilijker wordt een sociaal advocaat te vinden.

Een andere vraag uit de zaal betreft hoe het CEDAW-Comité zou aankijken tegen de verhoging van de kosten van een echtscheiding met 1000 euro, voor een vrouw met een laag inkomen.

Flinterman antwoordt dat als vrouwelijke rechtzoekenden meer benadeeld lijken te worden dan mannelijke rechtzoekenden strijdigheid met het Verdrag waarschijnlijk is, maar dat dit hard moet worden gemaakt (cijfers). In de beoordeling van dit soort verandering van wetgeving is het belangrijk om de gender impact van te voren te meten. De Eerste Kamer speelt hier, als bewaker van de compatibiliteit met internationale verdragsverplichtingen, een belangrijke rol in en zou vragen kunnen stellen in de parlementaire behandeling.

Vanuit de zaal wordt gevraagd of de Orde van Advocaten een speciale taak in deze zou hebben. Flinterman is kort en duidelijk: de primaire verplichting berust op de staten. De Orde zou wel bij het parlement op een gender impact assessment kunnen aandringen. Flinterman noemt voorts [Algemene Aanbeveling 29](#) die specifiek over de economische consequenties van huwelijk en echtscheiding gaat in relatie tot deze voorgenomen wetgeving m.b.t. de rechtsbijstand.

### *Groepsacties*

Regien de Graaff wijst op para 16 sub c van Algemene Aanbeveling 33, waarin klip en klaar staat dat de rechtsorde belangenorganisaties in de gelegenheid moet stellen om te procederen ten behoeve van vrouwen. De wet biedt aan belangenorganisaties in theorie de mogelijkheid om een zaak te beginnen. Bijvoorbeeld sekswerkers die om privacy redenen niet in een rechtszaak willen meedoen en een andere organisatie dat voor hen laat doen. In Nederland heeft de Hoge Raad in het Privacy First arrest uit 2015 de mogelijkheid voor civil society beperkt om namens groepen individuen een procedure tegen de staat te voeren als betrokken individuen zelf de weg van het bestuursrecht kunnen bewandelen. Collectieve acties, een belangrijk middel voor belangenorganisaties, worden daardoor bemoeilijkt, waarbij de overheid zich buiten schot houdt (het was immers een HR-arrest).

Flinterman geeft aan dat het niet mag ophouden bij de Hoge Raad, die had moeten toetsen aan compatibiliteit met internationale verdragen zoals het mensenrechten- en Vrouwenverdrag. Hij adviseert de kwestie voor te leggen bij de diverse toezichthoudende verdragscomité's. Leontine Bijleveld vertelt vanuit de zaal dat de kwestie wel in de schaduwrapportage van de NGO's stond en ook tijdens de mondelinge dialoog aan de orde is gesteld, maar niet in de Concluding Observations van het CEDAW-comité terecht is gekomen.

Vanuit de zaal wordt de vraag opgeworpen het College voor de Rechten van de Mens een rol zou kunnen spelen. Het vragen om een oordeel van het CRM is beperkt tot (on)gelijke behandeling, maar wellicht zijn er kansen bij het aandragen van onderwerpen voor de jaarlijkse Mensenrechtenrapportage. Dit zou een punt van aandacht kunnen worden.

Westerveld plaatst een kanttekening: naar haar idee komt de uitspraak van de Hoge Raad niet uit de lucht vallen. Ook de rechterlijke macht lijkt geneigd tot het beperken van het 'zo maar' procederen door belangenorganisaties.

Voorzitter De Wolff vraagt of panellid *Tineke Strik* vanuit de politiek wil reageren. Volgens Strik is de regering erg terughoudend om het individueel klachtrecht bij andere mensenrechtenverdragen te realiseren. Vanuit de Eerste Kamer is voor uitbreiding van het individueel klachtrecht (nog steeds) wel veel steun, zo blijkt uit het aanvaarden van haar motie over het ratificeren van het Facultatief Klachtprotocol bij het IVESCR en bij het Kinderrechtenverdrag. Bij het debat over de Algemene Staat van de Rechtstaat is ook gesproken over een algemene toets op de impact van mensenrechtenverdragen op voorgenomen beleid. In de praktijk gebeurt dit echter niet en dan zal daar vanuit politieke partijen expliciet naar gevraagd moeten worden bij behandeling van een wetsvoorstel.

Strik vindt het jammer dat de periodieke rapportages en de conclusies en aanbevelingen inzake het Vrouwenverdrag zo weinig aandacht krijgen in het parlement. Er kan juist mee getoetst worden of we goed bezig zijn. De reactie bij Eerste Kamerleden is al gauw dat het bij de Tweede kamer hoort en dat de Eerste Kamer verdragen toetst. In de Tweede Kamer verdwijnt het echter in een verzamel AO. Afgesproken is nu dat de Eerste Kamer rapportages en conclusies wel toegezonden krijgt en op de agenda plaatst.

Vanuit het publiek werpt Leonie van Gils (Vrouwenbelangen) de vraag op of de ondervertegenwoordiging van vrouwen in de politiek hierbij een rol speelt. Leontine Bijleveld (Netwerk VN-Vrouwenverdrag) vult aan dat er op het punt van de mensenrechtentoets wél twee aanbevelingen in de Concluding Observations van CEDAW terecht zijn gekomen; namelijk dat impact assessments bij voorgenomen wetgeving en bij vergunning voor wapenexport transparant



en openbaar gemaakt moeten worden. Marleen van Geffen (sociaal advocaat Amsterdam) vindt het een goed uitgangspunt om de rapportages op de agenda van de Eerste Kamer te plaatsen; ze signaleert namelijk wel een tendens dat wetgeving vaker bijna (of helemaal) schuurt met internationaal recht.

Panellisten Strik en Flinterman zijn het eens: loyale medewerking c.q. goede trouw zoals de bereidheid het beleid aan de verdragen te toetsen is erg belangrijk.

### *Vluchtelingen*

Voorzitter De Wolff stelt het volgende onderwerp aan de orde: vrouwen, migratie en vluchtelingen en geeft panellid Strik als eerste het woord. Het Vrouwenverdrag is belangrijk voor vluchtelingenvrouwen, maar de regering lijkt bij deze problematiek zelden expliciet te refereren aan het Verdrag. Strik benadrukt dat het migratiebeleid in hoge mate door EU-regelgeving bepaald wordt, maar dat lidstaten in toenemende mate de onderkant van het Unierecht opzoeken. Ze werpt de vraag op hoe het Vrouwenverdrag op EU-niveau meer status zou kunnen krijgen. Weliswaar is het niet, zoals het Kinderrechtenverdrag, opgenomen in het Handvest van Grondrechten, maar het behoort ook nu al tot de fundamentele beginselen van het Unierecht. Daarom maakt het onderdeel uit van het Unierechtelijke toetsingskader: de implementatie van richtlijnen moet dus conform het Vrouwenverdrag worden plaatsvinden. Het Hof van Justitie EU heeft dat bepaald voor het Kinderrechtenverdrag bij zijn toetsing van de Gezinsherenigingsrichtlijn (zaak C-540/03, Parlement/Raad).<sup>iii</sup> Een en ander betekent wel dat in de rechtspraak veel vaker een beroep moet worden gedaan op het VN-Vrouwenverdrag als onderdeel van dat EU-toetsingskader. Zonder beroep er op door advocaten zullen rechters die afweging niet snel maken. Volgens CEDAW moet (o.a. huiselijk en seksueel) geweld een grond zijn voor asiel. In theorie kan dat in ons land ook, als vluchtelingenvrouwen hun ervaringen in de eerste asielaanvraag melden. De korte asielprocedure belemmert dit echter: het is moeilijk met trauma's (zoals seksueel geweld) meteen over de brug te komen. In medisch onderzoek zouden trauma's aan het licht moeten komen als er aandacht voor is en als het plaatsvindt. De medisch onderzoeksgroep van Amnesty International en later het iMMO (het Instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek) verricht dit soort onderzoeken op verzoek van hulpverleners van de asielzoeker als afwijzing van de aanvraag dreigt of bij een hernieuwde aanvraag. De herziene Procedurerichtlijn (2015) verplicht tot toegang tot medisch onderzoek als dat relevant of nodig is, maar de IND roept niet vaak medisch onderzoek in. Sinds de herziene richtlijn vraagt de IND zelf vaker een second opinion aan om geen status te hoeven verlenen na een iMMO-onderzoek (en dat dus ook niet te hoeven betalen). Dit is het omgekeerde effect van wat de EU-richtlijn beoogde.

De gezinsherenigingsrichtlijn geeft recht op gezinshereniging van de achtergebleven gezinsleden (vaak vrouwen en kinderen), maar door de grote stroom vluchtelingen duurt gezinshereniging langer. Vrouwen moeten daardoor vaak lang wachten in risicovolle opvang in (transit-)landen. De beslistermijn is opgerekt waardoor ze langer in kwetsbare situaties en grote onzekerheid zitten. Zowel de korte (snelle) procedure als de beperking in rechtsbijstand benadelen vrouwen. Als eigen asielgronden in eerste instantie onvoldoende uit de verf komen, is een eigen asielstatus niet mogelijk en zijn gehuwde vrouwen aangewezen op een afhankelijke asielstatus. De rechtspositie daarvan is sinds 2014 verslechterd: het is moeilijker in geval van echtscheiding een onafhankelijke status te krijgen. Het is dan afhankelijk van het vinden van een advocaat of men een eigen asielstatus kan gaan aanvragen, waarbij het veelal moeilijk zal zijn om na jaren nog de juiste bewijzen die een eigen status ondersteunen boven tafel te halen. Deze onzekerheid maakt het moeilijk om te beslissen tot echtscheiding, terwijl men in een onveilige situatie kan zitten, zoals huwelijksgevangenschap of huiselijk geweld. Ook als je je inburgeringsexamen niet haalt, blijf je in een onzekere situatie zitten. Na vijf jaar verblijf in Nederland heb je pas recht om een onafhankelijke status aan te vragen. Er zijn inmiddels prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de EU of de inburgeringseisen wel in lijn zijn met de gezinsherenigingsrichtlijn.

Als vluchtelingen (het grondgebied van) de Europese Unie niet bereiken, kunnen ze ook geen beroep doen op de in de richtlijnen vastgelegde Europese rechten. Er is nu een tendens tot het sluiten van allerlei deals met (transit) landen om te voorkomen dat vluchtelingen EU grondgebied bereiken en dan hun rechten zouden claimen. Strik betoogt dat dit ver van ons af lijkt te staan maar ook een verantwoordelijkheid van Nederland en dat van de EU is. Hier moeten ook mensenrechten impact assessments voor gedaan worden. Kijk bijvoorbeeld naar Libië, waar mensen op zee opgevangen en teruggestuurd worden, terwijl het IOM heeft geconstateerd dat in Libië een markt is ontstaan, waar vrouwen verhandeld worden en massaal verkrachtingen plaatsvinden.

Tot slot noemt Strik dat de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa vorige maand een goede resolutie heeft aangenomen over Gender Based Violence.

In reactie stelt Flinterman dat de Europese Unie ook zelf kan toetreden tot het Vrouwenverdrag. Ingevolge het Verdrag van Lissabon is dat niet beperkt tot de EU lidstaten. Zo is de EU ook toegetreden tot de Istanbul Conventie. Strik vindt echter dat ook nu al gesteld kan worden dat het VN-Vrouwenverdrag behoort tot de fundamentele rechten in EU-verband en daar is Flinterman het wel mee eens.

Westerveld wijst erop dat de vrouwenzaak in de Europese Unie zo'n succesverhaal was omdat er ook een economische grondslag achter lag – ze doelt op de gelijke behandelingsrichtlijnen. Verzet tegen vluchtelingen is niet vreemd, omdat wij een succes hebben die we niet willen delen. Maar we zijn tegelijkertijd wel gebonden aan mensenrechtenverdragen.

Vanuit de zaal wordt Flinterman gevraagd naar het effect van ratificatie door staten die een voorbehoud maken, bijvoorbeeld vanwege hun sharia wetgeving. Flinterman vindt het van groot belang dat alle staten toetreden tot het Vrouwenverdrag, ook al maken ze verstrekkende voorbehouden. Vooruitgang op de rechten van de mens kan alleen geboekt worden als we bereid zijn in gesprek te gaan en te blijven. Hij wijst op het voorbeeld van Saoedi Arabië dat niet bekend staat om vrouwvriendelijke beleid. Toch is het partij geworden in 2000 met een verstrekkend voorbehoud: wanneer Verdragsbepalingen in strijd zijn met de sharia, gaat de sharia voor. De problematiek van dit voorbehoud is als bij de eerste sessie door het Comité uitdrukkelijk aan de orde gesteld en Saoedi Arabië is gevraagd het voorbehoud in te trekken. Zij weten dat dit punt terugkomt bij volgende sessies en zo helpt het ook de Saoedische vrouwen. Flinterman trekt een vergelijking met het voorbehoud dat de VS heeft gemaakt bij de ratificatie van het IVBPR. Het is belangrijk in discussie te blijven gaan, met het doel deze voorbehouden weg te nemen. Dit gaat met kleine stapjes.

Vanuit het publiek komt de vraag aan het panel of digitalisering binnen de advocatuur en rechtsgang een positieve ontwikkeling is. De Graaff wijst erop dat er op dit moment nog wel uitzonderingen mogelijk zijn. Westerveld stelt dat digitalisering niet te voorkomen is en de effecten op de rechtspraak en op onze omgang met recht nog niet te overzien is. Alertheid blijft geboden. Diana de Wolff merkt op dat recht en rechtvaardigheid niet uit een computerprogramma kunnen komen. Als bijvoorbeeld de computer zou gaan berekenen dat de kans op succes nihil is en dat daarom een toevoeging niet aan de orde is zou dat een gevaarlijke ontwikkeling zijn.

Vanuit het publiek wijst Renée Römken (Atria) op een recent rapport van de Nationale Rapporteur Mensenhandel waaruit blijkt dat rechters hogere straffen geven bij seksueel misbruik van jongens dan van meisjes. Daarnaast stelt ze de vraag of het ook mogelijk is om direct naar het CEDAW te stappen, bijvoorbeeld om een klacht in te dienen over onvoldoende bescherming door de politie, die wist dat een ex-partner niet alleen dreigde, maar ook over een vuurwapen beschikte. Strik wijst erop dat een beroep op strijdigheid met het Vrouwenverdrag bij CEDAW pas mogelijk is als eerst alle procedures in Nederland doorlopen zijn, omdat de staat anders met succes een beroep op niet-ontvankelijkheid kan doen. Het kan dus jaren duren voordat je bij CEDAW terecht kunt. Flinterman roept in herinnering dat onder de eerste door CEDAW gegrond verklaarde klachten twee Oostenrijkse zaken betroffen aangaande twee (Turkse) vrouwen die door hun man vermoord waren. De nabestaanden waren direct naar het CEDAW-comité gestapt en hadden het nationale niveau overgeslagen, omdat ze konden aantonen dat dit geen enkele kans van slagen had gehad. Oostenrijk had geen beroep op niet-ontvankelijkheid gedaan.

Dagvoorzitter De Wolff sluit af onder dankzegging van sprekers en panelleden met een verwijzing naar de 'politiek van kleine stapjes', waarmee het CEDAW-Comité resultaat boekt. VVR-voorzitter Joke Swiebel dankt Diana de Wolff voor het in goede banen leiden van de bijeenkomst.

## Colofon

Verslag: Floor van Schagen en Leontine Bijleveld  
Sprekers en panelleden hebben hun goedkeuring gehecht aan de tekst.

Uitgave van de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann i.s.m. het Netwerk VN-Vrouwenverdrag

© VVR en Netwerk VN-Vrouwenverdrag, Leiden, juni 2017  
Met bronvermelding mag de tekst worden overgenomen

ISBN: 978-90-79931-07-1

NUR: 745

Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann (VVR)

Postbus 778,

2300 AT Leiden

[info@vrouwenrecht.nl](mailto:info@vrouwenrecht.nl)

<http://www.vrouwenrecht.nl>

Netwerk VN-Vrouwenverdrag

Postbus 15180

1001 MD Amsterdam

[schaduwrapportage@gmail.com](mailto:schaduwrapportage@gmail.com)

<http://www.vn-vrouwenverdrag.nl>

## Eindnoten

---

<sup>i</sup> Internationaal Verdrag voor Burgelijke en Politieke rechten (IVBPR) en Internationaal Verdrag voor Economische Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) zijn beide in 1966 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aanvaard.

<sup>ii</sup> De Concluding Observations aangaande de 5<sup>de</sup> regeringsrapportage uit 2010 zijn wel in het Nederlands vertaald (FvS en LB) – Bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10 30 420 nr. 141 – zie de [Kennisbank van het College voor de Rechten van de Mens](#).

<sup>iii</sup> HvJ EU 27 juni 2006, ECLI:EU:C:2006:429