

Onwil of spraakverwarring?

Of wat er moeilijk is aan het implementeren van het VN-Vrouwenverdrag

Margreet de Boer

In de afgelopen jaren heb ik de nodige kritiek geuit op de implementatie van het VN-Vrouwenverdrag door de Nederlandse overheid. Ik deed dat vanuit mijn rol als auteur van de schaduwrapportage van de NGO's (Niet-Gouvernementele Organisaties) over de implementatie van het verdrag (De Boer & Wijers, 2006), als vertegenwoordiger van het Netwerk VN-Vrouwenverdrag bij de behandeling van die rapportages door het VN-Vrouwencomité in New York,¹ en in commentaren van het Netwerk op de reactie van het kabinet op de aanbevelingen van de Verenigde Naties (De Boer, 2007).

Hoewel de Nederlandse overheid op zich open staat voor kritiek van de NGOs – de directie Emancipatie van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen maakt onafhankelijke schaduwrapportages van het Netwerk VN-Vrouwenverdrag zelfs financieel mogelijk – heb ik de afgelopen jaren sterk de indruk gekregen dat men die kritiek vaak onterecht vindt, of op zijn minst sterk overdreven. Internationaal staat Nederland immers op de bres voor vrouwenrechten en ook in ons eigen land doen we toch juist erg veel aan emancipatie; de positie van vrouwen is hier toch veel beter dan in andere landen?

Vraagstelling: waarom landt de kritiek niet?

Is de kritiek van de NGO's inderdaad overdreven; zijn we aan het zeuren? Of is 'beter dan andere landen' misschien niet genoeg? Die laatste vraag raakt de kern van het verhaal: waar het om rechten gaat, is 'beter dan anderen' niet genoeg. Dan heeft de overheid de verplichting voor het maximaal haalbare te gaan. De kritiek van de NGO's op de implementatie van het VN-Vrouwenverdrag in Nederland kan worden onderscheiden in enerzijds inhoudelijke kritiek inzake de verwezenlijking van bepaalde rechten (bijvoorbeeld het recht op gelijke beloning, of het recht op gezondheidszorg, ook voor ongedocumenteerde vrouwen) en anderzijds kritiek op de manier waarop de Nederlandse overheid met het verdrag omgaat. Dat laatste staat centraal in deze bijdrage; inhoudelijke kritiekpunten zullen vooral ter illustratie worden gebruikt.

De vraag die ik probeer te beantwoorden is waarom de kritiek van de NGO's zo slecht 'landt' bij de overheid. Daarbij komen de volgende punten aan de orde:

- Het verdrag kent een juridische en een beleidsmatige kant. Deze kunnen elkaar versterken, maar ook voor spraakverwarring en onbegrip zorgen.
- De aandacht voor mensenrechten bij de Nederlandse overheid beperkt zich tot de

totstandkoming van verdragen en het buitenlands beleid; het binnenlands beleid wordt nauwelijks getoetst aan mensenrechtelijke verplichtingen.

Het VN-Vrouwenverdrag

Het VN-Vrouwenverdrag dateert van 1979. Het is een a-symmetrisch verdrag: het verbiedt geen discriminatie op grond van sekse, maar discriminatie van vrouwen. Mannen kunnen er dus geen bescherming aan ontleenen. Voor deze onconventionele benadering is destijds expliciet gekozen, omdat bleek dat de bestaande mensenrechtenverdragen (die symmetrische anti-discriminatiebepalingen bevatten) onvoldoende waren om discriminatie van vrouwen tegen te gaan en de positie van vrouwen te verbeteren. Eigenlijk is het VN-Vrouwenverdrag in zijn geheel een instrument van positieve actie, gericht op het wegwerken van de bestaande achterstelling van vrouwen. Het verdrag kent drie doelstellingen:

1. gelijkheid van mannen en vrouwen (zowel gelijkheid voor de wet als feitelijke gelijkheid/gelijkwaardigheid (equality));
2. positieverbetering van vrouwen;
3. het bestrijden van structurele discriminatie en stereotiepe genderrollen.

De inhoudelijke bepalingen van het verdrag betreffen de positie van vrouwen op tal van terreinen, zoals openbaar bestuur, werk en inkomen, opleiding, gezondheid, nationaliteit, huwelijk en familieleven. Geweld tegen vrouwen wordt niet expliciet in het verdrag genoemd, maar wordt wel geacht hierbij te zijn inbegrepen (geweld tegen vrouwen is een vorm van discriminatie)

Nederland heeft het verdrag pas in 1991 geratificeerd. Een van de redenen dat de ratificatie zo lang op zich heeft laten wachten, is de discussie die het parlement in de jaren tachtig voerde over de invoering van de Alge-

mene Wet Gelijke Behandeling, en de vraag of die invoering noodzakelijk was voor de ratificatie van het verdrag.²

Het verdrag kent een rapportageprocedure: alle landen moeten eens in de vier jaar rapporteren over de voortgang die is geboekt bij de implementatie. Een comité van experts dat toezicht houdt op de naleving van het verdrag – het VN-Vrouwencomité – bespreekt deze rapportages met de regering. Daarbij worden NGO's uitgenodigd om door middel van een schaduwrapport en een mondeling statement hun zienswijze kenbaar te maken. Na de bespreking komt het Comité met aanbevelingen: de Concluding Comments.

In 2007 heeft het Comité de vierde Nederlandse rapportage (van 2005) behandeld.³ In juli 2008 is de vijfde Nederlandse rapportage gepubliceerd (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2008). Onbekend is nog wanneer deze rapportage door het Comité behandeld zal worden.

Juridische verplichting of beleidsdoelstelling?

De laatste schaduwrapportage die het Netwerk VN-Vrouwenverdrag en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten hebben opgesteld, heeft betrekking op de overheidsrapportage van 2005.⁴ Het rapport is getiteld 'Taking Women's Rights seriously?'. Uit deze titel blijkt meteen de kern van de kritiek: de Nederlandse overheid geeft er in zijn rapportage onvoldoende blijk van dat het gaat om rechten; vrouwenrechten; mensenrechten. Weliswaar rapporteert ze uitgebreid over allerlei emancipatie-projecten, maar het besef dat het hier gaat om internationale verplichtingen om de doelstellingen van het verdrag te verwezenlijken, lijkt afwezig.

Tijdens de behandeling van de rapportage door het Vrouwencomité in New York bood de Nederlandse regeringsrapportage op veel

onderwerpen een inhoudelijk goed verhaal. Zo werd het Nederlandse prostitutiebeleid op een goede manier uiteengezet en verdedigd. Discussies met het Comité en de NGO-vertegenwoordiging ontstonden daar waar de regering aangaf de rechtspositie van (groepen) vrouwen ondergeschikt te achten aan andere beleidsdoelen. Terwijl de regeringsdelegatie het als volstrekt logisch beschouwde deze belangenafweging te maken, probeerden de NGO's en diverse Comitéleden duidelijk te maken dat het bij mensenrechten (zoals die in het VN-Vrouwenverdrag worden beschermd) niet gaat om een beleidsafweging, maar om een verplichting tot eerbiediging en bescherming. Dit speelt onder andere rond de positie van slachtoffers van vrouwenhandel. De Nederlandse regering betoogde dat het gerechtvaardigd is om bepaalde rechten en voorzieningen alleen ter beschikking te stellen van slachtoffers die aangifte doen, vanuit het belang van de aangifte en vervolging. De NGO's wezen er op dat een dergelijke beleidsafweging niet relevant is: het VN-Vrouwenverdrag verplicht om de rechten van alle vrouwen te verzekeren, ook van ongedocumenteerden, en ongeacht de vraag of zij aangifte doen.

Naar aanleiding van het standpunt dat de Nederlandse regering in de SGP-zaak had ingenomen, spitste de discussie zich toe op de vraag naar de juridische status van het verdrag in Nederland. Uiteindelijk stelde de regeringsdelegatie dat het VN-Vrouwenverdrag geen directe werking heeft voor de Nederlandse rechter. Over dat standpunt heeft het Comité in zijn Concluding Comments grote bezorgdheid geuit.

Ook in de discussie die vervolgens in Nederland is en wordt gevoerd tussen overheidsfunctionarissen en NGO-vertegenwoordigers lijkt de juridische status van het verdrag het belangrijkste knelpunt. Voor beleidsambtenaren staat de vrijheid van de overheid om haar

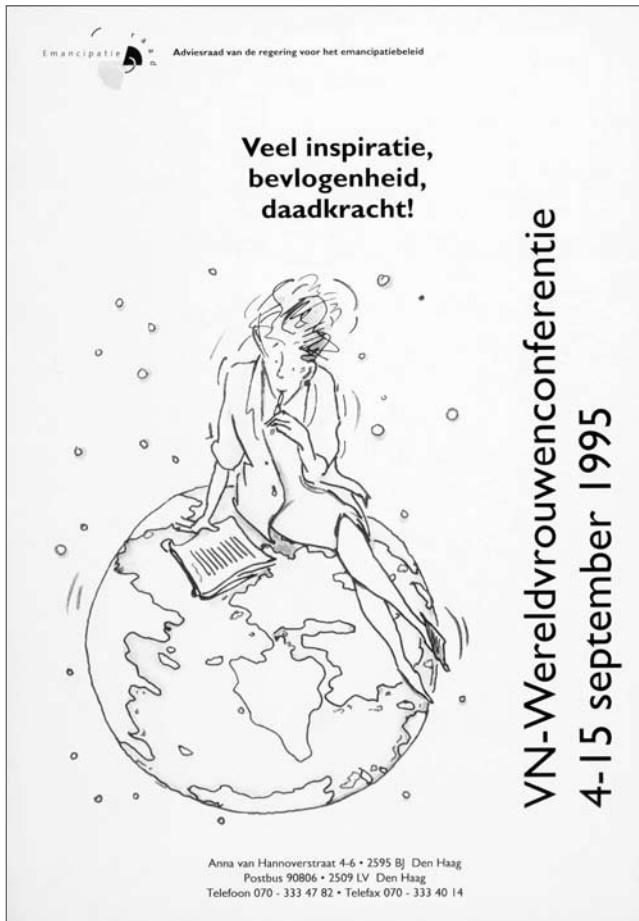
eigen beleidsdoelen vast te stellen en daarbinnen beleidsafwegingen te maken centraal. Voor NGO's echter staat de richtinggevende verplichtingen van het VN-Vrouwenverdrag centraal. Het lijkt erop dat beleidsambtenaren zich miskend voelen in hun goede bedoelingen op het gebied van emancipatie, terwijl NGO-vertegenwoordigers maar blijven hameren op de juridische verplichtingen. We spreken twee verschillende talen en verstaan elkaar slecht.

Het belang van het juridische karakter van het verdrag

Is het juridische karakter van het VN-Vrouwenverdrag wel zo belangrijk; kunnen we niet beter de taal van de overheid gaan spreken en het beschouwen als een beleidsdocument?

Mijns inziens is het juridische karakter van het VN-Vrouwenverdrag essentieel voor het verbeteren van de positie van vrouwen. Daarvoor zijn namelijk maatregelen nodig die lang niet altijd in het belang zijn van degenen die de dienst uitmaken. Wanneer een regering werk wil maken van emancipatie is dat mooi maar ook bij een regering die dat niet wil, moeten de rechten van vrouwen gewaarborgd zijn. Dat geldt voor alle landen: voor landen waar nog een lange weg te gaan is op weg naar gelijke rechten voor vrouwen én voor landen waar de gelijke rechten min of meer zijn gerealiseerd – en waar het nu aankomt op het bereiken van feitelijke gelijkheid en het bestrijden van structurele discriminatie – waaronder bestaande machtsstructuren. Dus ook voor Nederland.

Verdragsverplichtingen kunnen meerwaarde hebben, juist daar waar het niet vanzelf gaat. Bij het afdwingen van harde maatregelen waar stimulering door middel van *good practices* niet helpt (gelijke beloning, het glazen plafond). Bij het zichtbaar maken van genderdimensies waar die onvoldoende worden onderkend (huiselijk geweld, beroepen-



Affiche VN-Wereldvrouwenconferentie 1995 Den Haag
Bron: IIAV

segregatie, mantelzorg). Hiertoe kan toetsing aan het verdrag, aan de verplichtingen van het verdrag, een middel zijn.

Mensenrechten: iets voor andere landen?

Je zou mogen verwachten dat Nederland de toetsing aan mensenrechtenverdragen hoog in het vaandel heeft staan. Internationaal is Nederland immers een van de grote voorvechters van de bescherming van mensenrechten en van de naleving van onder meer het VN-Vrouwenverdrag. Zo zet Nederland de nodige druk op landen om voorbehouden in te trekken die ze bij het verdrag gemaakt hebben (bijvoorbeeld in verband met het islamitisch familierecht). Eigenlijk is het dus vreemd

dat Nederland in eigen land nauwelijks toepast wat het internationaal uitdraagt, namelijk dat het gaat om rechten en verplichtingen.

Is hier sprake van een gevoel van superioriteit, in de zin van: wij hebben het allemaal wel goed geregeld; Nederland hoort bij de normstellers en de controleerders, niet bij de gecontroleerden? Rikki Holtmaat vroeg zich dat in 2001 ook al af: 'Hebben we ons echter niet juist aangesloten bij internationale mensenrechtenverdragen, waar het Vrouwenverdrag er één van is, omdat we menen dat een internationaal toezichthoudend orgaan soms beter in staat is om te beoordelen of van schending van een mensenrecht sprake is, dan een nationale overheid? Of hebben we

ons alleen aangesloten bij deze verdragen om andere landen op de vingers te kunnen tikken als ze zich – in onze ogen – niet “netjes” gedragen?’.

Onwil of het ontbreken van urgentie?

Maar misschien is het antwoord op de vraag waarom mensenrechten, en in het bijzonder vrouwenrechten in het nationale beleid nauwelijks een rol spelen wel veel pragmatischer, namelijk dat het beleid wordt gemaakt door andere ministeries met andere mensen. Bij Buitenlandse Zaken zijn mensenrechten en rechten van vrouwen een issue, bij andere ministeries niet.

Eerlijk gezegd denk ik niet dat hier een weloverwogen keuze aan ten grondslag ligt. Voor de regering en de ambtelijke organisatie heeft het gewoonweg weinig urgentie veel aandacht te besteden aan de implementatie van mensenrechten, en van vrouwenrechten en het VN-Vrouwenverdrag in het bijzonder. Ten eerste is van druk van buiten af nauwelijks sprake. Ten tweede wordt in de rechtspraak bijna geen gebruik gemaakt van het VN-Vrouwenverdrag (de recente SGP-zaak is hierop een uitzondering) zodat er geen noodzaak is om alle wet- en regelgeving vooraf aan het verdrag te toetsen. Ten derde denkt ook de Tweede Kamer bij mensenrechten met name aan niet-westerse buitenlandse, en spreekt zij de regering slechts incidenteel aan op het nakomen van verdragsverplichtingen in Nederland. Tenslotte ontbreekt tot nu toe een nationaal mensenrechteninstituut in Nederland.⁵

In het algemeen concentreert de aandacht van de Nederlandse overheid voor mensenrechtenverdragen in relatie tot het binnenlandse beleid zich vooral op de totstandkoming en ratificatie ervan. Vaak speelt Nederland een belangrijke rol bij de onderhandeling over teksten van resoluties en verdragen, bijvoorbeeld bij het Facultatief Pro-

ocol van het VN-Vrouwenverdrag. Daarnaast neemt Nederland de ratificatie van verdragen serieus: op dat moment wordt er besproken of en in hoeverre bestaande wetgeving in overeenstemming is met de verdragsverplichtingen. Het lijkt er echter op dat voor de verschillende ministeries en beleidsafdelingen de kous daarmee af is: zodra een verdrag tot stand is gekomen en is geratificeerd, is men klaar.

Het verdrag fungeert niet als toetsingskader

Toetsing van voorgenomen beleid aan verdragen gebeurt nauwelijks, al vormen beleidsafdelingen die frekwent geconfronteerd worden met harde internationale (Europese) normen hierop misschien een uitzondering. Ten aanzien van het VN-Vrouwenverdrag geldt in ieder geval dat er weinig kennis over internationale verplichtingen is bij beleidsafdelingen en dat er geen centrale ‘instantie’ binnen de overheid is die deze toetsing stimuleert of er op toeziet dat het gebeurt.

De Directie Emancipatie bij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen mag dan een coördinerende rol hebben ten aanzien van het emancipatiebeleid, deze coördinatie lijkt vooral gericht te zijn op het verzamelen van informatie bij de verschillende ministeries. De Directie Emancipatie heeft niet de positie om andere ministeries of afdelingen aan te spreken op hun emancipatiebeleid, of het nakomen van de verplichtingen van het VN-Vrouwenverdrag.⁶

In hoeverre voorgenomen wetgeving door de wetgevingsjuristen van de verschillende ministeries aan het VN-Vrouwenverdrag wordt getoetst is niet zonder meer duidelijk. Als het al gebeurt, wordt het in ieder geval niet benoemd in de stukken.⁷ Het Ministerie van Justitie heeft tot taak alle voorgenomen wetgeving aan verdragen te toetsen; het is onbekend in hoeverre het dit actief en daadwerkelijk doet met het VN-Vrouwenverdrag.⁸

Toetsing van beleid en wetgeving aan het VN-Vrouwenverdrag is essentieel, maar niet eenvoudig. Dat heeft te maken met het bijzondere karakter van het Verdrag. Het is een juridisch document met bijbehorende verplichtingen, maar met een beleidsmatige doelstelling. De doelstellingen van het verdrag gaan de formele gelijkheid voor de wet voorbij; het gaat ook (en misschien wel vooral) om maatregelen die genomen moeten worden om de feitelijke positie te verbeteren en stereotypen te doorbreken. Dit speciale karakter van het VN-Vrouwenverdrag maakt het verdrag moeilijke kost voor zowel juristen als beleidsmakers. De jurist kan goed uit de voeten met het verplichtende en bindende karakter van het verdrag en met de eisen tot formele gelijkheid die het verdrag stelt. Maar hoe toets je de verplichting om stereotiepe rolpatronen te doorbreken wanneer je beoordeelt of een wet in strijd is met het verdrag?

Beleidsmakers kunnen op zich prima uit de voeten met het beleidsmatige karakter van het verdrag. Veelal zullen zij de doelstellingen onderschrijven; vaak zullen die ook aansluiten bij de doelstellingen van het eigen emancipatiebeleid. Maar zijn zij er voldoende van doordrongen dat het niet om vrijblijvende doelstellingen gaat, maar om de verplichting maatregelen te nemen? Dat het niet alleen betrekking heeft op het emancipatiebeleid, maar op ál het overheidsbeleid? En dat 'verplichtingen' echt betekenen dat je beperkt bent in je beleidsvrijheid; dat je de betreffende doelstelling dus niet gelijkwaardig mag afwegen tegen andere, niet op juridische verplichtingen gebaseerde, beleidsdoelstellingen?

Een opdracht voor de toekomst

Het mag duidelijk zijn dat een goede implementatie van het VN-Vrouwenverdrag in Nederland geen eenvoudige zaak is. Het vereist dat we ons allemaal bekwamen in meerdere

talen. Juridische taal en beleidstaal. En misschien gaan we samen dan een mensenrechtentaal spreken.

Het vereist ook kennis en deskundigheid van ambtenaren. Bijvoorbeeld om wetgeving en beleid te toetsen aan het VN-Vrouwenverdrag. De instrumenten zijn er.⁹ Wat er nog nodig is, is de wil om er ook echt werk van te maken. Een wil die gevoed kan worden door druk van buiten af. Door advocaten en rechters die het VN-vrouwenverdrag toepassen in rechtszaken. Door een Tweede Kamer die de regering kritisch bevraagd naar aanleiding van aanbevelingen van het Vrouwenverdrag Comité. Door het nieuwe mensenrechteninstituut. En door maatschappelijke, mensenrechten- en vrouwenorganisaties die er op blijven hameren dat positieverbetering van vrouwen geen vrijblijvende zaak is, maar een kwestie van mensenrechten; en die waar nodig de andere actoren bij de les houden: door (proef)procedures te initiëren, te lobbyen, en in kritische dialoog te gaan met de regering. De schaduwrapportage die geschreven gaat worden bij de vijfde regeringsrapportage biedt hiervoor volop nieuwe kansen!

Noten

1. Zie het dagboek dat Marjan Wijers en ik hiervan hebben bijgehouden: http://www.vrouwenverdrag.nl/vv/nederland/rapportages_aan_cedaw/Vierde_rapportage_-_2005/Dagboek_NGO-vrouwen/
2. Uiteindelijk is de AWGB er in 1994 gekomen, en behoefde ratificatie van het verdrag daar dus niet op te wachten.
3. Zie voor alle relevante stukken: http://www.vrouwenverdrag.nl/vv/nederland/rapportages_aan_cedaw/Vierde_rapportage_-_2005/
4. Ook bij de rapportage van 2008 zal een schaduwrapportage gemaakt worden.
5. Maar daar komt verandering in. Op 11 juli 2008 heeft de regering besloten dat er een instituut voor de rechten van de mens komt. Het instituut wordt verbonden aan de nationale ombudsman.

6. Zo heeft de Directie Emancipatie meermalen aan NGO's te kennen gegeven dat men met bepaalde kritiek op de implementatie van het verdrag niet op het goede adres was bij DE; de NGO's zouden zich rechtstreeks tot de andere ministeries moeten richten.
7. De uitzondering die de regel bevestigt: R. Holtmaat: Emancipatie-effectrapportage wijziging basisstelsel huwelijksvermogensrecht, Clara Wichmann Instituut, Amsterdam, 2001.
8. Zie ook: Visitatiecommissie emancipatie: Emancipatiebeleid en gendermainstreaming bij het ministerie van Justitie, Eindrapportage visitatie 2005-2006
9. Bijvoorbeeld: R. Holtmaat: Naar ander recht en beleid; de betekenis van artikel 5a VN-Vrouwenverdrag voor het uitbannen van structurele genderdiscriminatie. Uitgave Reed Business Information, Den Haag, 2004,.

Literatuur

- Boer, M. de en Wijers, M (2006). Taking women's rights seriously? An examination of the fourth report by the government of the Netherlands on the implementation of the UN convention on the elimination of all forms of discrimination against women (CEDAW), 2000-2004. Utrecht: Netwerk VN-Vrouwenverdrag en NJCM.
- Boer, M. de (2007). Commentaar van het Netwerk VN-Vrouwenverdrag op de kabinetsreactie inzake de concluding comments van het CEDAW; brief van 17 september 2007. Zie: <http://www.steo.nl/vvnl/nieuws/2007/reactienetwerkkabinetsreactie.pdf>. Toegang op 18 september 2008.
- Holtmaat, R. (2001). Wèl het opgeheven vingertje, maar niet de hand in eigen boezem. Nederlands Juristenblad, 2001, nr. 37, pp. 1800-1801.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2008). The 5th report from the Netherlands about the implementation of the UN Women's Convention, period 2005-2008. http://www.aimforhumanrights.nl/fileadmin/user_upload/pdf/Vijfde_nationale_rapportage_aan_CEDAW.pdf. Toegang september 2008.