

## Wetgeving

Onder de zorg van mr. T.C. Borman, mr. A. Kors, mr. P.A.M. Meijknecht, mw.mr. M. Reinsma

### Het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van Discriminatie van Vrouwen (IVDV)

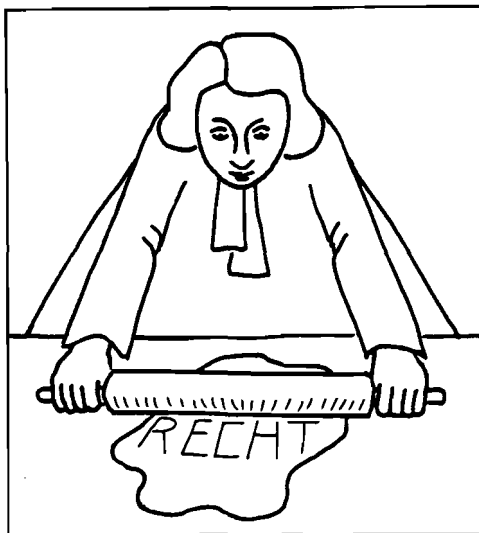
Mr. J.H.J. de Wildt\*

### Rode draad 'Op zoek naar gefeminiseerd recht'

#### 1 Inleiding

Sinds 22 augustus 1991 is Nederland partij bij alle grote mensenrechtenverdragen. Op die datum trad voor het Koninkrijk in werking het op 18 december 1979 in New York onder auspiciën van de Verenigde Naties gesloten Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van Discriminatie van Vrouwen (IVDV).<sup>1</sup> Het Koninkrijk ondertekende dit Verdrag reeds op 17 juli 1980, maar de Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag bereikte het Staatsblad eerst op 3 juli 1991 (*Stb.* 355). De ratificatie vond plaats in New York op 23 juli 1991, waarna het Verdrag dertig dagen later voor het Koninkrijk in werking trad, zonder enig voorbehoud.

Het IVDV richt zich niet tegen elke vorm van discriminatie op grond van geslacht,<sup>2</sup> maar op de uitbanning van alle vormen van 'discriminatie van vrouwen'. Het verplicht de verdragsstaten deze vorm van discriminatie te veroordelen en onverwijld uit te bannen door een beleid, dat gestalte moet krijgen in 'alle passende maatregelen'. De centrale verdragsnormen worden — soms schetsmatig, vaak gedetailleerd — uitgewerkt voor belangrijke maatschappelijke terreinen, zoals het politieke en openbare leven van het land, de nationaliteitswetgeving, onderwijs en vorming, betaalde en onbetaalde arbeid, sociale zekerheid, gezondheidszorg, kredietverlening, vrije tijdsbesteding, sport en cultuurbeoefening.



Een speciaal Verdragscomité ziet toe op de naleving van het Verdrag; daartoe moeten de Verdragsstaten regelmatig rapporteren. In de Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag is daarnaast vastgelegd dat de Nederlandse regering iedere vier jaar een verslag over de uitvoering voor Nederland van het Verdrag toezendt aan de Staten-Generaal.

In het vervolg van dit artikel komen aan de orde:

- de voorgeschiedenis en de totstandkoming van het Verdrag (paragraaf 2);

\* Mr. J.H.J. de Wildt is werkzaam bij de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

<sup>1</sup> De gelijkkelijk authentieke Engelse en Franse teksten van het Verdrag zijn te vinden in het Tractatenblad 1980, 146; de Nederlandse vertaling werd geplaatst in Tractatenblad 1981, 61. De toevoeging van het woord 'Internationaal' en

de gebezigde afkorting zijn conform het voorstel van J. de Boer. Afkorting van mensenrechtenverdragen, *NJB* 61 (1986) 8, pp. 254-255.

<sup>2</sup> Uitgangspunt bij de opstelling van het Verdrag was dat de achterstandspositie die vrouwen in de meeste maatschappijen innemen, een expliciet op vrouwen gerichte benadering vereist.

- de hoofdzaken van de verdragsinhoud (paragraaf 3);
- de goedkeuring van het Verdrag voor het Koninkrijk (paragraaf 4);
- het toezicht op de naleving van het Verdrag (paragraaf 5); en
- een slotopmerking (paragraaf 6).

## 2 De voorgeschiedenis en totstandkoming van het Verdrag

Op internationaal niveau bestond reeds voor de oprichting van de Verenigde Naties (VN) belangstelling voor een verbetering van de rechtspositie van vrouwen, maar daarbij richtte men zich veelal op de bescherming van vrouwen in bepaalde situaties. De internationaalrechtelijke verplichtingen die in 1945 een plaats vonden in het VN-Handvest legden voor het eerst een sterker accent op de gelijkwaardigheid van man en vrouw.<sup>3</sup> De oprichting in 1946 van de Commissie inzake de Positie van de Vrouw (Commission on the Status of Women - CSW) heeft binnen de VN de permanente aandacht voor vrouwenaan gelegenheden verzekerd; de CSW vervulde daarbij een stimulerende rol. Zo nam deze Commissie het initiatief voor de in 1967 door de Algemene Vergadering van de VN aanvaarde 'Verklaring inzake de uitbanning van discriminatie van vrouwen'. Spoedig daarna begon de discussie over de wenselijkheid van een effectiever rechtsinstrument, maar het zou nog tot 1979 duren alvorens een ontwerp-Verdrag gereed was, dat de instemming van de Algemene Vergadering van de VN kon verkrijgen.<sup>4</sup>

Voor informatie over de verdragsvoorbereidingen zij hier verwezen naar publikaties van

één der Nederlandse onderhandelaars<sup>5</sup> en naar de memorie van toelichting op het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag.<sup>6</sup>

## 3 De hoofdzaken van de verdragsinhoud<sup>7</sup>

Het Verdrag is opgebouwd uit een Preambule en zes delen.

De Preambule geeft de overwegingen die hebben geleid tot de opstelling van het Verdrag; deze kunnen soms van belang zijn bij de interpretatie van verdragsbepalingen. Een belangrijker functie is van VN-politieke aard: in de tekst worden verbanden gelegd met allerlei thema's uit het VN-werk die een wereldwijde acceptatie van het Verdrag moeten bevorderen.<sup>8</sup>

Deel I begint in artikel 1 met een definitie, waarin 'discriminatie van vrouwen' nader wordt omschreven als 'elke vorm van onderscheid, uitsluiting of beperking op grond van geslacht, die tot gevolg of tot doel heeft de erkenning, het genot of de uitoefening door vrouwen van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied, op het terrein van de burgerrechten of op welk ander gebied dan ook, ongeacht hun huwelijkse staat, op de grondslag van gelijkheid van mannen en vrouwen aan te tasten of teniet te doen'. Deze definitie is geïnspireerd door die van artikel 1, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van Rassen-discriminatie (IVRD),<sup>9</sup> maar is scherper doordat zij ook indirecte discriminatie insluit ('tot gevolg heeft') en tevens ruimer ('of op welk ander gebied dan ook'), waardoor zij niet — zoals het IVRD — beperkt blijft tot het openbare leven.<sup>10</sup>

3 Zie hiervoor o.a.: Prof. mr. Henc van Maarseveen, Het verdrag tegen vrouwendiscriminatie, *NJB* 60 (1985) 32, pp. 1021-1028, in casu pp. 1021-1022.

4 De resolutie A/34/170, waarbij het Verdrag op 18 december 1979 door de Algemene Vergadering werd aanvaard, was opgesteld en werd ingeleid door onze Koninkrijksdelegatie, die een zeer actief aandeel had gehad in de voorbereidende besprekingen.

5 Laetitia van den Assum, Ontwerp-Verdrag inzake de uitbanning van discriminatie jegens de vrouw, *NJCM-bulletin* 4 (1979) 20, pp. 2-7, en later van dezelfde auteur: Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie jegens de vrouw, *NJCM-bulletin* 5 (1980) 3, pp. 160-175.

6 *Witte Stukken Tweede Kamer*, 1984-1985, 18950 (R 1281), nr. 3, pp. 3-6. In volgende noten zullen de verwijzingen naar deze stukken worden verkort tot *Tweede Kamersukken 18950*, enzovoort.

7 Over de betekenis van het IVDV in de context van het internationaal vrouwenrecht, zie: H. van Maarseveen, D. Pessers en M. Gunning (red.), *Internationaal recht en vrouwen, de betekenis van het internationale recht voor vrouwen in Nederland*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1987, deel I (Commentaren), 481 p.

8 Het Koninkrijk heeft bij de ratificatie van het Verdrag een verklaring afgelegd, waarin bezwaar wordt gemaakt tegen enkele politieke uitspraken in de preambule, die ook niet direct in verband worden gebracht met het bereiken van de gelijkwaardigheid van man en vrouw.

9 Het IVRD kwam tot stand op 7 maart 1966. Zie voor de Nederlandse vertaling: *Tractatenblad* 1967, 48.

10 Zie voor beschouwingen terzake o.a. Liesbeth Lijnzaad, Het kussen van een kikker: de werkelijke betekenis van het Vrouwenverdrag, *Nemesis* 7 (1991) 2, pp. 5-17, in casu p. 6.

Artikel 2 verplicht de lid-staten tot de veroordeling en de uitbanning — middels alle passende maatregelen — van discriminatie van vrouwen en schrijft daartoe een reeks wetgevende en bestuurlijke maatregelen voor, waaronder incorporatie van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de nationale grondwet, specifieke anti-discriminatiewetgeving, bijzondere rechtsbescherming en de verwijdering van discriminatie uit bestaande wet- en regelgeving en uit gebruiken en praktijken.

In artikel 3 wordt onderstreept dat de formele gelijkheid waartoe artikel 2 dwingt, een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde is om het verdragsdoel te bereiken. De lid-staten verplichten zich daar dan ook tot het nemen 'op alle gebieden, in het bijzonder op politiek, sociaal, economisch en cultureel gebied, (van) alle passende maatregelen, waaronder wetgevende, om de volledige ontplooiing en ontwikkeling van vrouwen te verzekeren'. In Nederlandse termen geformuleerd is dit de verplichting tot het voeren van een emancipatiebeleid.

Artikel 4 stelt buiten twijfel dat tijdelijke bijzondere maatregelen, gericht op versnelling van de feitelijke gelijkstelling van mannen en vrouwen, geen discriminatie in de zin van het Verdrag vormen. Dat geldt ook voor bijzondere maatregelen, gericht op bescherming van het (jonge) moederschap.

Artikel 5 is interessant doordat daarin nog duidelijker dan in artikel 3 tot uiting komt dat het Verdrag meer eist dan het bevorderen van een formele gelijkheid. De lid-staten verplichten zich hier onder meer tot het nemen van

'alle passende maatregelen om het sociale en culturele gedragspatroon van de man en de vrouw te veranderen ten einde te komen tot de uitbanning van vooroordelen, van gewoonten en van alle andere gebruiken, die zijn gebaseerd op de gedachte van de minderwaardigheid of meerderwaardigheid van één van beide geslachten of op de stereotiepe rollen van mannen en vrouwen'.

Artikel 6, enigszins verwaald in dit meer algemene deel van het Verdrag, schrijft maatregelen voor ter bestrijding van vrouwenhandel en van het exploiteren van prostitutie van vrouwen.

*Deel II* bevat drie artikelen, waarin vrouwen politieke rechten worden verzekerd 'op voet van gelijkheid met mannen'.

Artikel 7 betreft het politieke en openbare leven, artikel 8 de mogelijkheid voor vrouwen, hun regering op internationaal niveau te vertegenwoordigen en artikel 9 het nationaliteitsrecht.

*Deel III* verzekert gelijkheid op cultureel, sociaal en economisch terrein. Artikel 10 behandelt de gelijkheid in onderwijs en vorming en werkt dit beginsel zowel formeel als materieel uit.

Artikel 11 verzekert vrouwen gelijkheid met mannen in het arbeidsproces en de sociale zekerheid, en garandeert recht op bescherming van de gezondheid en op veilige arbeidsomstandigheden 'met inbegrip van de zorg voor het behoud van de voortplantingsfunctie'. Gehuwde vrouwen, zwangere vrouwen en jonge moeders krijgen in dit artikel ook extra garanties tegen discriminatoir ontslag alsmede aanspraken op financiële, sociale en medische bescherming.

Artikel 12 geeft voorschriften op het terrein van de gezondheidszorg en verlangt van de lid-staten dat zij aan vrouwen passende, zonnodig kosteloze, dienstverlening waarborgen in verband met zwangerschap, bevalling en de hierop volgende periode.

Artikel 13 richt zich tegen discriminatie 'op andere gebieden van het economische en maatschappelijke leven' en dwingt in het bijzonder tot gelijkberechtiging bij gezinsuitkeringen, bij bankleningen, hypotheek en ander financieel krediet en bij deelname aan 'activiteiten op het gebied van vrijetijdsbesteding, aan sport en aan alle aspecten van het culturele leven'.

Artikel 14, opgenomen op verzoek van de ontwikkelingslanden, betreft de positie van vrouwen op het platteland.

*Deel IV* heeft betrekking op civielrechtelijke gelijkheid.

Artikel 15 schrijft gelijkheid voor de wet van mannen en vrouwen voor, in het bijzonder waar het betreft handelingsbekwaamheid en gelijke bevoegdheden tot optreden in rechte.

Artikel 16 richt zich tegen discriminatie van vrouwen in alle aangelegenheden betreffende huwelijk en familiebetrekkingen.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Een belangrijk probleem bij de onderhandelingen over de tekst van dit artikel werd gevormd door het gegeven dat op dit gebied de centrale verdragsnorm en de Sharia-Islam (Moslim-wetgeving) niet overeenstemmen. Zo erft volgens

de Sharia-Islam een zoon tweemaal zoveel als een dochter. Zie over deze problematiek: *Tweede Kamerstukken 18950*, 1984-1985, nr. 3, p. 5 en 1986-1987, nr. 6, p. 9.

*Deel V* (artikelen 17-22) regelt het toezicht op de naleving van het Verdrag. Daartoe is — analoog aan de regeling in het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van Rassen-discriminatie (IVRD; 1966) — voorzien in een speciaal comité van onafhankelijke deskundigen, het Comité voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen, naar zijn Engelse naam<sup>12</sup> afgekort als het CEDAW. Over het functioneren van dit toezicht worden in paragraaf 5 nog enkele opmerkingen gemaakt.

*Deel VI* bevat twee inhoudelijke (artikelen 23-24) en zes slotbepalingen (artikelen 25-30). Artikel 23 bepaalt dat het verdrag geen inbreuk maakt op bepalingen in de wetgeving van een verdragsstaat of in enig ander internationaal verdrag 'die in sterkere mate bijdragen tot de verwezenlijking van gelijkheid van mannen en vrouwen'.<sup>13</sup> Artikel 24 doet dienst als vangnet, doordat nogmaals in zeer algemene bewoordingen de verplichting van de lid-staten wordt geformuleerd, op nationaal niveau alle noodzakelijke maatregelen te nemen om te komen tot volledige verwezenlijking van de in het Verdrag erkende rechten. De artikelen 26-30 tenslotte regelen onder meer de ondertekening, de aanwijzing van de depositaris, de noodzaak van bekrachtiging, de mogelijkheden tot herziening, de inwerkingtreding van het Verdrag zelf (dertig dagen na de twintigste bekrachtiging),<sup>14</sup> de mogelijkheid van voorbehouden, mits deze niet onverenigbaar zijn met het doel en de strekking van het Verdrag,<sup>15</sup> alsmede de mogelijkheid van arbitrage indien twee of meer verdragsstaten hun geschil over de uitleg of toepassing van het Verdrag niet door onderhandelingen kunnen oplossen.

#### 4 De goedkeuring van het verdrag voor het Koninkrijk<sup>16</sup>

##### 4.1 Voorbereidingen; impasse in verband met discussie over een algemene Wet gelijke behandeling

De voorbereidingen voor een parlementaire goedkeuring van het verdrag waren vroeg gestart, feitelijk al voordat het Koninkrijk het document ondertekende op de Wereldvrouwenconferentie in Kopenhagen (juli 1980). In 1981 werd een wetsvoorstel met memorie van toelichting onder meer voorgelegd aan de Emancipatieraad. Diens advies gaf aanleiding tot een aantal heroverwegingen en in oktober 1982 werd het voorstel aanhangig gemaakt bij de Raad van State. Na het advies van dit college (d.d. 26 januari 1983) trad evenwel een impasse op, die werd veroorzaakt door de politieke en maatschappelijke discussie over de wenselijkheid van de totstandkoming van een (algemene) Wet gelijke behandeling, die zich zou richten tegen ongerechtvaardigd onderscheid in het maatschappelijk leven en het openbaar bestuur tussen personen op grond van geslacht, homofilie of huwelijkse staat.<sup>17</sup> Daarover meer in paragraaf 4.5.

##### 4.2 Het procedurele verloop van de parlementaire goedkeuring (1985-1991)

Het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag werd eerst op 23 april 1985 aan de Tweede Kamer gezonden, onder politieke verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van SZW, Kappeyne van de Coppello (coördinerend bewindspersoon voor het emancipatiebeleid), en van de Minister van Buitenlandse Zaken, Van den Broek.<sup>18</sup> De indiening geschiedde onder druk van een Tweede Kamermotie-Kraaijeveld-

12 The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women.

13 Zie over de samenloop met andere internationale regelingen het in noot 10 aangehaalde artikel van Lijnzaad, in casu pp. 10-11.

14 Met inachtneming hiervan trad het Verdrag op 3 september 1981 in werking. Inmiddels zijn 111 staten toegetreden.

15 Van deze mogelijkheid wordt helaas een ruim gebruik gemaakt, zodanig dat het IVDV daardoor aan betekenis dreigt te verliezen. Zie over deze problematiek: Liesbeth Lijnzaad, Voorbehouden bij Vrouwenverdrag, *Nemesis* 4 (1988) 3, pp. 105-11. Het Koninkrijk heeft bij de ratificatie op 23 juli 1991 zijn bezwaren kenbaar gemaakt tegen een reeks door andere verdragsstaten gemaakte voorbehouden, die zijns inziens onverenigbaar zijn met doel en strekking van het Verdrag.

16 Zie voor de behandeling in de Staten-Generaal: *Tweede Kamerstukken 18950*, 1984-1985, 1986-1987, 1988-1989,

1989-1990; *Handelingen Tweede Kamer 1989-1990*, pp. 4611-4625; 4844-4851; 4864-4876; 4979; *Eerste Kamerstukken 18950*, 1989-1990, 1990-1991; *Handelingen Eerste Kamer*, 1990-1991, 35-1300.

17 Een voorontwerp van een dergelijke wet was in september 1981 gepubliceerd onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van CRM, mevrouw Kraaijeveld-Wouters, en de Minister van Justitie, De Ruiter. Het voorontwerp ontmoette veel kritiek, die zich toespitste op de vraag of de voorgestelde uitwerking van het (latere) artikel 1 Grondwet wel voldoende ruimte zou laten voor andere grondrechten, zoals de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van onderwijs.

18 Na de totstandkoming van het Verdrag lag de primaire politieke verantwoordelijkheid voor de ondertekening en de goedkeuringsprocedure bij de Staatssecretaris van CRM, mevrouw Kraaijeveld-Wouters, coördinerend bewindspersoon voor het emancipatiebeleid. Later zou deze ver-

Wouters uit november 1984, waarvan het oogmerk was de ratificatie nog te doen plaatsvinden vóór de Wereldvrouwenconferentie in Nairobi (juli 1985).<sup>19</sup> Dat impliceerde dus een zeer summier behandeling. Bij nader inzien hechtte de Kamer toch meer belang aan een gedegen behandeling van het goedkeuringsvoorstel: zij bracht eerst op 29 augustus 1985 een voorlopig verslag uit. De verdere behandeling in de Tweede Kamer geschiedde inderdaad grondig en nam veel tijd, zij het vooral door toedoen van de regering.<sup>20</sup> De Eerste Kamer had minder tijd nodig; zij aanvaardde het goedkeuringsvoorstel op 2 juli 1991.<sup>21</sup>

#### 4.3 Betekenis van de materiële verdragsbepalingen voor de Nederlandse rechtspraak

Bij de parlementaire behandeling werd zeer uitvoerig aandacht besteed aan diverse staatsrechtelijke en internationaalrechtelijke vraagstukken, waaraan bij de goedkeuring van eerder aanvaarde VN-mensenrechtenverdragen slechts summier aandacht was geschonken.<sup>22</sup> Met enig recht kon Staatssecretaris Ter Veld in juli 1990 in de Tweede Kamer claimen 'dat in dit huis weinig internationale verdragen zo grondig zijn voorbereid als dit verdrag'.<sup>23</sup>

Centraal in de discussie stond de betekenis voor de Nederlandse rechtspraak van de materiële verdragsbepalingen (de artikelen 2, 3 en 5 v/m 17). Samengevat luidt de opvatting van de goedkeuringswetgever als volgt:

— aard en inhoud van de materiële verdragsverplichtingen, alsmede de vormgeving daarvan (de formulering van de opdrachten aan de

staten) leiden tot de conclusie dat de uitvoering van deze bepalingen primair een taak is van de wetgever en van de besturende overheid, die daarbij vaak een grote beleidsvrijheid hebben ('passende maatregelen');

- in Nederland vinden de meeste artikelen reeds hun weerslag in bestaande wetgeving (voorbeelden: de Grondwet en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen) of beleidsmaatregelen (al dan niet genomen in het kader van het emancipatiebeleid); in enkele gevallen zijn aanpassingen nodig (voorbeeld: de afronding van de Anders Geregeld-operatie)<sup>24</sup> of nieuwe wettelijke of andere voorzieningen (voorbeelden: de gelijkheid van mannen en vrouwen in de bovenwettelijke sociale zekerheid, de herziening van het naamrecht en de verdere uitbouw van de bestaande antidiscriminatiewetgeving);
- een redelijke uitleg van het Verdrag brengt met zich dat men het leest in samenhang met de in onder meer andere VN-Verdragen geformuleerde rechten van de mens en fundamentele vrijheden;<sup>25</sup>
- een verdragsstaat is weliswaar vanaf de inwerkingtreding verplicht zonder uitstel en met (alle) passende maatregelen het beleid te richten op de uitvoering van de verdragsverplichtingen, maar voorzover concrete omstandigheden op het terrein van een bepaalde verplichting daartoe nopen, mag deze uitvoering geleidelijk plaatsvinden: bij de inwerkingtreding behoeft dus nog niet alle uitvoeringwetgeving tot stand te zijn gebracht.<sup>26</sup> Een 'eindtermijn' voor de verwezenlijking

antwoordelijkheid worden gedragen door een reeks bevoegde personen op Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Staatssecretaris D'Ancona, Minister De Graaf, Staatssecretaris Kappeyne van de Coppello, Minister De Koning en Staatssecretaris Ter Veld.

19 Ter adstructie van die motie zei de indienster onder meer: 'Er is geen enkele narigheid; er hoeft nauwelijks iets veranderd te worden in de Nederlandse wetgeving. Wij passen praktisch al helemaal in het Verdrag'. Zie voor een later samenvatting van de discussie: *Tweede Kamerstukken 18950*, 1986-1987, nr. 6, p. 3.

20 De memorie van antwoord verscheen op 10 december 1986, het eindverslag op 6 april 1987, de nota naar aanleiding van het eindverslag op 1 maart 1989. De plenaire behandeling vond ten gevolge van de kabinetswisseling in 1989 eerst plaats op 26 juni en van 3 tot 5 juli 1990.

21 Het voorlopig verslag van de Eerste Kamer verscheen op 6 november 1990, de memorie van antwoord op 14 juni 1991, het (blanco) eindverslag op 25 juni 1991.

22 Het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van Rassendiscriminatie (IVRD; 1966) werd in 1971

voor het Koninkrijk bekrachtigd. Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (IVBP; 1966) en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESC; 1966) werden bekrachtigd in 1978.

23 *Handelingen Tweede Kamer*, 3 juli 1990, pp. 85-4845, lk.

24 De 'Anders Geregeld'-operatie is genoemd naar een regeringsrapport uit 1978, dat een inventarisatie bevatte van alle bepalingen voorkomend in wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële besluiten, waarin een onderscheid werd gemaakt tussen mannen en vrouwen en tussen gehuwden en ongehuwden. Middels vervolgnota's is aan de Staten-Generaal gerapporteerd over (voornemens tot) herziening van bepalingen die zich niet verdragen met het gelijkheidsbeginsel. Zie voor de beoogde afronding van de operatie de zogenaamde Slotna, *Witte Stukken Tweede Kamer*, 1991-1992, 15401, nr. 9.

25 Zie onder meer: *Tweede Kamerstukken 18950*, nr. 9, pp. 4-5 en 6.

26 Zie *Tweede Kamerstukken 18950*, 1984-1985, nr. 3, p. 7, 1986-1987, nr. 6, p. 14 en 1988-1989, nr. 9, p. 3.

van de verdragsverplichtingen valt daarbij niet te stellen, want, aldus de regering, 'de betekenis van verdragsverplichtingen wordt immers niet bepaald, laat staan gefixeerd door de opvattingen van de nationale wetgever ten tijde van een verdragsgoedkeuring. Het is goed denkbaar dat na verloop van tijd onder invloed van internationale en nationale (jurisprudentiële) rechtsontwikkelingen bepaalde verplichtingen in een verdrag kunnen worden gelezen, die door de wetgever die het verdrag goedkeurde niet als een noodzakelijk uitvloeisel van het Verdrag werden beschouwd of onderkend'.<sup>27</sup>

- de vraag welke bepalingen van dit verdrag door haar een ieder verbindend karakter de in de artikelen 93 en 94 Grondwet bedoelde rechtstreekse werking hebben, laat zich niet in algemene zin beantwoorden. Op aandrang van de Tweede Kamer heeft de regering in de memorie van antwoord wel enige (omzichtig) beschouwingen gegeven over de mogelijkheid van rechtstreekse werking van een aantal artikelen.<sup>28</sup> In voorkomende gevallen zal de besturende overheid zich een eigen oordeel dienen te vormen, al zal bij conflicten het laatste woord aan de rechter zijn.

#### 4.4 Invloed van het Verdrag op uiteenlopende onderdelen van het regeringsbeleid

De Tweede Kamer, die zich tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel concentreerde op de hierboven gereleveerde staatsrechtelijke en internationaalrechtelijke vraagstukken, schonk in de schriftelijke voorbereiding ook ruime aandacht aan de betekenis die de afzonderlijke verdragsartikelen zouden kunnen hebben voor uiteenlopende onderdelen van het regeringsbeleid. Regering en Kamer wisselden oegenschijnlijk moeiteloos opvattingen uit over onderwerpen als het aantal vrouwelijke burgemeesters, de voor- en nadelen van de vijfjarige werkdag, de vrouwonvriendelijke statuten van de SGP,<sup>29</sup> de kwaliteit van orale anti-conceptiva, de

Nieuwe Internationale Economische Orde, de noodzaak van kinderopvang, het Radio-actieve Stoffenbesluit en de verschillen in museumbezoek bij mannen en vrouwen.

#### 4.5 De relatie met de algemene anti-discriminatiewetgeving

In de aan de Raad van State voorgelegde memorie van toelichting op het goedkeuringsvoorstel was zeer nadrukkelijk aangegeven dat diverse bepalingen van het Verdrag zouden worden uitgevoerd door middel van een (algemene) Wet gelijke behandeling als bedoeld in paragraaf 4.1. Door de politieke onzekerheid over de totstandkoming van een dergelijke anti-discriminatiewet drong zich de vraag op of het IVDV wel zou kunnen worden uitgevoerd indien zo'n wet achterwege zou blijven. In de memorie van toelichting op het uiteindelijk ingediende wetsvoorstel ontweek de regering deze vraag, maar tijdens de verdere parlementaire behandeling maakte zij haar positie duidelijk.<sup>30</sup> het Verdrag verplicht niet tot een (algemene) Wet gelijke behandeling. Zo'n wet is weliswaar de meest wenselijke vorm om aan een reeks uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen te voldoen, maar niet de enig denkbare of enig toelaatbare vorm.<sup>31</sup> Denkbaar is immers dat aan afzonderlijke verdragsverplichtingen wordt voldaan door afzonderlijke wetswijzigingen. Voorts laat de mogelijkheid van een geleidelijke verwezenlijking van de verdragsverplichtingen ook na de verdragsratificatie nog de nodige ruimte voor een zorgvuldige vormgeving van de betreffende anti-discriminatiewetgeving.

#### 4.6 Geen voorbehouden

In artikel 28 van het Verdrag wordt bepaald dat staten bij de bekrachtiging of toetreding voorbehouden kunnen maken, mits deze niet strijdig zijn met doel en strekking van het Verdrag. Van aanvankelijke voornemens tot het maken van voorbehouden ten aanzien van nabestaandenpensioenen en de noodwachtplicht voor vrouwen

27 *Tweede Kamerstukken 18950*, 1988-1989, nr. 9, p. 4.

28 *Tweede Kamerstukken 18950*, 1986-1987, nr. 6, pp. 10-14.

29 Staatssecretaris Ter Veld, onweersproken door de Kamermeerderheid, zei daarover: 'Nogmaals, uitsluiting van vrouwen van politieke partijen of bepaalde functies daarbinnen staat wel op gespannen voet met het Verdrag, maar wegens de bijzondere positie van de politieke partijen acht de regering ingrijpen van de wetgever thans niet noodzakelijk'. *Handelingen Tweede Kamer*, 3 juli 1990, pp. 85-4848rk. Desgevraagd (4 juli 1990, 86-4871rk) legde zij

hierbij het accent op 'thans'.

30 Zie bijvoorbeeld *Tweede Kamerstukken 18950*, 1986-1987, nr. 6, p. 6 en *Eerste Kamerstukken 18950*, 1990-1991, nr. 72a, pp. 3-4.

31 Aan de verdragsverplichtingen wordt bijvoorbeeld gedeeltelijk voldaan door de recente wijziging en aanvulling van de anti-discriminatiebepalingen in het Wetboek van Strafrecht (Wet van 14 november 1991, *Stb.* 623), waarbij geslacht als non-discriminatiegrond is opgenomen in de artikelen 137d, 137e, eerste lid, 137f en 429quater.

was reeds tijdens de voorbereiding van het goedkeuringsvoorstel afgezien op grond van een advies van de Emancipatieraad,<sup>32</sup> maar het beoogde voorbehoud ten aanzien van militaire dienstplicht voor vrouwen sneuvelde eerst nadat de Raad van State het praktische standpunt had betrokken dat het niet-opleggen van de militaire dienstplicht aan vrouwen moeilijk kan worden gezien als een aantasting van hun mensenrechten en fundamentele vrijheden. Suggesties van de kleine confessionele fracties tot voorbehouden met betrekking tot bijvoorbeeld politieke gelijkberechtiging of het onderwijs werden door de regering van de hand gewezen, maar zelf nam deze in 1988 en 1989 ruim de tijd om zich te bezinnen op de wenselijkheid van een voorbehoud met betrekking tot artikel 11, eerste lid onder (e), betreffende de sociale zekerheid.<sup>33</sup> Uiteindelijk zag zij daarvan af, omdat de bereidheid van de Centrale Raad van Beroep om de non-discriminatie-norm van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBP), artikel 26, ook in alle strengheid op de wettelijke sociale zekerheid toe te passen<sup>34</sup> zo'n voorbehoud tot een loos gebaar zou maken.

#### 4.7 Wettelijke rapportageverplichting

Middels een amendement van de Kamerleden Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Groenman (D66) en Weisglas (VVD) voegde de Tweede Kamer aan het goedkeuringsvoorstel een bepaling toe, die de regering verplicht in 1995 en vervolgens iedere vier jaar een verslag aan de Staten-Generaal te zenden over de uitvoering van het Verdrag voor Nederland. Volgens de indienster zal deze rapportage moeten zijn 'een werkelijk overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de gelijke behandeling van vrouwen op alle denkbare terreinen'. Daarbij zullen ook de inzichten van de Emancipatieraad en de Commissie gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid moeten worden betrokken.<sup>35</sup> Een dergelijke rap-

portageplicht is een noviteit bij de Nederlandse implementatie van mensenrechtenverdragen en zou wel eens een belangrijk nationaal instrument tot handhaving van het IVDV kunnen blijken te worden.

#### 5 Toezicht op de naleving van het Verdrag

Aangezien het Verdrag noch een klachtrecht voor staten, noch een individueel klachtrecht kent,<sup>36</sup> is het toezicht op de naleving goeddeels in handen van het Verdragscomité, het CEDAW. Ingevolge het bepaalde in artikel 18 zenden de Verdragsstaten daartoe binnen een jaar na toetreding en vervolgens elke vier jaar een verslag in over de wetgevende, rechterlijke, bestuurlijke of andere maatregelen die zij hebben genomen ter uitvoering van het Verdrag en met betrekking tot de daarmee geboekte vooruitgang. Deze verslagen worden besproken in openbare CEDAW-zittingen, waarvan de verslagen onder alle verdragsstaten worden verspreid. Over het functioneren van het CEDAW is recent uitvoerig gepubliceerd in het themanummer van *Nemesis* over het IVDV.<sup>37</sup> De Nederlandse regering treft momenteel voorbereidingen voor haar eerste verslag, dat in augustus 1992 aan het CEDAW zal worden gezonden.

#### 6 Tenslotte

In de rechtsliteratuur lopen de opvattingen over de betekenis van het IVDV voor de Nederlandse rechtspraak sterk uiteen. Lijnzaad, die het IVDV vooral vanuit internationaal-rechtelijk oogpunt beziet, is wel het hardst in haar oordeel: het IVDV schept valse verwachtingen, en wordt door een aantal onvolkomenheden tot een fopspeen.<sup>38</sup> Goldschmidt meent dat het Verdrag de wetgever tot meer activiteit noodt dan de rege-

32 Commentaar Emancipatieraad d.d. 2 juli 1981 op een op 12 juni 1991 voorgelegd ontwerp van een goedkeuringswet met bijbehorende memorie van toelichting.

33 Zie de mededelingen ter zake van Staatssecretaris Ter Veld, *Handelingen Tweede Kamer*, 3 juli 1990, pp. 85-4845, mk.

34 Zie CRvB 14 mei 1987 (WUV 1984/82, RSV 1987, 246) en 5 januari 1988 (AAW 1982/S122, *Nemesis* 4 (1988) 1, p. 44).

35 *Tweede Kamerstukken 18950*, 1989-1990, nr. 11.

36 Er is wel een klachtenprocedure bij de VN-Commissie inzake de Positie van de Vrouw (CSW: zie paragraaf 2). Zie

onder andere daarover: Helen Stout, *Vrouwen en internationaal klachtrecht*, hoofdstuk 10 van het in noot 7 aangehaalde standaardwerk.

37 Andrew Byrnes, Het 'andere' verdragslichaam; het werk van de CEDAW, *Nemesis* 7 (1991) 2, pp. 18-26. Loes Brunnott, *Mensenrechten als vrouwenrechten*; naschrift bij Byrnes' artikel, idem, pp. 27-30. In ditzelfde nummer staat een artikel over VN-rapportageprocedures in het algemeen: Ineke Boerefijn, *Rapportage binnen de VN; mogelijkheden en tekortkomingen*, idem, pp. 31-37.

38 In haar in noot 10 aangehaalde artikel, p. 15.

ring lijkt te vermoeden.<sup>39</sup> Brünott zag in de beoogde ratificatie van het IVDV de introductie in onze rechtsorde van een *bill of rights* van vrouwen<sup>40</sup> en een impuls voor een activistische aanpak door advocaten en andere rechtshulpverleners.<sup>41</sup> Van Maarseveen noemt het 'een welkom verdrag', dat aanzienlijke gevolgen zal hebben voor de Nederlandse wetgeving en rechtspraktijk, al was het maar omdat de rechter de wetgeving op ruime schaal kan toetsen.<sup>42</sup>

De wetgever zelf is hooggestemd:

'De principiële uitspraak die de Nederlandse wetgever doet bij goedkeuring van het onderhavige Verdrag is dat de hierin geformuleerde rechten en vrijheden ook in hun meer specifieke formuleringen worden erkend als onderdeel van het complex van internationale mensenrechten, dat deel uitmaakt van de Nederlandse rechtsorde'.<sup>43</sup>

## De nieuwe civiele kantongerechtsprocedure

Mr. P.A.M. Meijknecht\*

1 Op 30 december 1991 is, door de inwerking-treding op die dag van de wet van 31 januari 1991, *Stb.* 50, de wettelijke regeling van de civiele kantongerechtsprocedure geheel vernieuwd. Aan de aanvaarding door de Eerste Kamer was een parlementaire behandeling voorafgegaan van drie en een half jaar, maar met inbegrip van al het voorbereidende werk, waaronder het overleg met beroepsgroepen en belangenorganisaties, de opstelling van een voorontwerp en de advisering over het wetsvoorstel door de Raad van State, is met de totstandkoming van deze regeling ruim tien jaar gemoeid geweest. Daarbij is gebleken dat voor dit onderwerp van burgerlijk procesrecht veel belangstelling bestaat, en dat de opvattingen over de meest wenselijke regeling sterk uiteenlopen. Er is al tijdens de Kamerbehandelingen in een relatief groot aantal publikaties aandacht aan dit onderwerp besteed. Sommige onderdelen (vooral: de formulierdagvaarding) bleken controversieel te zijn. De wetgever heeft zich echter duidelijk uitgesproken: zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer waren er geen tegenstemmers. In deze bijdrage zal ik eerst nog eens kort uiteenzetten wat de achtergronden zijn geweest van deze

wetswijziging en vervolgens wat de belangrijkste kenmerken van de nieuwe regeling zijn. Ter afsluiting volgt een korte karakteristiek van de regeling in haar geheel.

2 Wanneer we de oude en de nieuwe regeling met elkaar vergelijken, is het eerste wat opvalt dat de Tweede Titel van het Eerste Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering sterk is vereenvoudigd en ingekort. Vroeger bestond deze uit vijf afdelingen die voor verschillende gebieden (onder meer arbeidszaken, huurkoopzaken, het rechterlijk bevel tot betaling) gedifferentieerde regelingen bevatten, in totaal 35 artikelen. Nu is deze Tweede Titel helemaal niet meer in afdelingen gesplitst en bevat zij slechts één regeling bestaande uit 22 artikelen (art. 97-118 Rv). Hoewel het aantal (onder)afdelingen en artikelen op zich nog niet veel zegt, is dit toch al een indicatie dat vereenvoudiging van de gang van zaken in civiele procedures voor de kantonrechter een van de doelstellingen is geweest. Veel bijzondere regelingen en bepalingen zijn verdwenen. Er is naar gestreefd zoveel als mogelijk een opruiming te houden van overbodige, in onbruik geraakte bepalingen en van niet strikt

39 Jenny E. Goldschmidt, Het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie jegens de vrouw, *Nemesis* 1 (1984/5) 7, 334-337, in casu p. 337.

40 Loes Brünott, De actuele verhouding tussen het Vrouwenverdrag en een brede Wet gelijke behandeling, *Nemesis* 3 (1987) 5, 270-277, in casu p. 271.

41 Loes Brünott, Een nieuwe internationale impuls: beschouwing over het VN-verdrag inzake de uitbanning van alle

vormen van discriminatie jegens vrouwen, *Nemesis* 2 (1985/6) 2, p. 45-53, in casu p. 45.

42 Zie het artikel aangehaald in noot 3, p. 1027.

43 *Tweede Kamerstukken* 18950, 1988-1989, nr. 9, p. 5.

\* Mr. P.A.M. Meijknecht is raadadviseur bij de stafafdeling wetgeving privaatrecht van het Ministerie van Justitie en buitengewoon hoogleraar rechtsplegingsrecht aan de RUU.