

6 | 12

Justitiële verkenningen

Mensenrechten in Nederland

Versijnt 8 maal per jaar • jaargang 38 • oktober

BOOM | **LEMMA**
UITGEVERS



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie en Boom Lemma uitgevers. Het tijdschrift verschijnt acht keer per jaar.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
dr. A.G. Donker
dr. B. van Gestel
dr. R.P.W. Jennissen
prof. dr. mr. L.M. Moerings
dr. B. Rovers
mr. drs. M.B. Schuilenburg
mr. dr. P.A.M. Verrest

Redactie

mr. drs. M.P.C. Scheepmaker

Redactiesecretariaat

tel. 070-370 65 54
e-mail infojv@minvenj.nl

Redactieadres

Ministerie van Veiligheid en Justitie,
WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
tel. 070-370 71 47
fax 070-370 79 48

WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,
e-mail: wodc-informatiedesk@minvenj.nl, internet: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Wie in aanmerking denkt te komen voor een gratis abonnement, kan zich schriftelijk of per e-mail wenden tot het redactiesecretariaat: infojv@minvenj.nl. Andere belangstellenden kunnen zich richten tot Boom Lemma uitgevers. De abonnementsprijs bedraagt € 142,50 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor een

plusabonnement. Een plusabonnement biedt u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mailattending. Het plusabonnement kunt u afsluiten via www.boomlemmatijdschriften.nl. Of neem contact op met Boom distributiecentrum via tel. 0522-23 75 55 of e-mail tijdschriften@boomdistributiecentrum.nl.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

Uitgever

Boom Lemma uitgevers
Postbus 85576
2508 CG Den Haag
tel. 070-330 70 33
fax 070-330 70 30
e-mail info@boomlemma.nl
website www.boomlemma.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Omslagfoto

©Joost van den Broek/Hollandse Hoogte
Spelend meisje in het detentiecentrum voor asielzoekers bij Rotterdam Airport

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Inhoud

Voorwoord	5
<i>P.A.M. Verrest en T. Dopheide</i> De evaluatie van Nederland in het kader van de Universal Periodic Review	11
<i>C. Mommers</i> De inbreng van ngo's bij het Nederlandse mensenrechtenexamen. Een terug- en vooruitblik door Amnesty International	22
<i>P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt</i> Een nationaal mensenrechteninstituut: door de bomen het bos weer zien?	30
<i>G. de Jonge</i> Het Nederlandse detentierecht naar internationale maatstaven	43
<i>G. Cornelisse</i> Mensenrechten begrensd: detentie in het vreemdelingenrecht	52
<i>C. van Os</i> De relevantie van het Kinderrechtenverdrag voor minderjarige vreemdelingen	67
<i>S.J. Höfte, G.H.P. van der Helm en G.J.J.M. Stams</i> Het internationaal recht en de gesloten jeugdzorg. Adviezen voor de praktijk	84
<i>O.L. van Daalen</i> De Nederlandse staat van internetvrijheid	100
<i>R. Witte en M.P.C. Scheepmaker</i> De bestrijding van etnische discriminatie: van speerpunt tot non-issue?	107

Summaries	127
Internetsites	132
Congresagenda	136
WODC: website en rapporten	144

Voorwoord

Nederland neemt internationaal een belangrijke positie in als voorvechter van de mensenrechten. Respect voor mensenrechten maakt integraal deel uit van het Nederlandse buitenlandse beleid en van de ontwikkelingssamenwerking, en speelt een belangrijke rol in de bijdragen die Nederland levert aan internationale organisaties. Maar hoe is het eigenlijk met de naleving van mensenrechten in Nederland zelf gesteld? Dat is de vraag die centraal staat in dit themanummer van *Justitiële verkenningen*. Zeker in vergelijking met andere landen staat de mensenrechtensituatie in Nederland hoog aangeschreven, daar zal bijna iedereen het wel over eens zijn. Maar dat betekent niet dat een kritische blik overbodig is en dat er geen kanttekeningen te plaatsen zouden zijn bij regelgeving en praktijk. Grote groepen burgers genieten in Nederland van een heel scala aan vrijheden, maar dat is niet voor iedereen het geval. Te denken valt bijvoorbeeld aan personen die hier asiel aanvragen, aan vreemdelingen, gedetineerden, en in bepaalde opzichten ook kinderen; die zijn om verschillende redenen juist in hun vrijheden beperkt. Mensenrechten zijn voor hen direct relevant, omdat die hen beschermen tegen ongeoorloofde inbreuken op hun rechten. Maar ook de rol van fundamentele rechten in het dagelijkse leven van de 'gewone burger' mag niet worden onderschat: ter bescherming van zijn privacy en van de vrijheid van meningsuiting en de waarborging van gelijke behandeling.

Mensenrechten, ook wel aangeduid als fundamentele rechten, zijn niet alleen opgenomen in de Grondwet, maar ook in een aantal belangrijke verdragen waarbij Nederland partij is. Te denken valt aan het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de bijbehorende protocollen, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke Rechten (IVBPR) en sinds een aantal jaren het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Daarnaast zijn er meer toegepaste verdragen, die op basis van fundamentele rechten specifiek ingaan op bijvoorbeeld de rechten van het kind, de bestrijding van rassendiscriminatie en detentiestandaarden. De afspraken die hierover in internationaal verband zijn gemaakt, moeten hun weg vinden in wetgeving, in beleid en in de dagelijkse praktijk. Maar dat proces is niet eenduidig. Vaak zijn er interpretatieverschillen over de wijze waarop verdragsafspraken dienen te worden omgezet in nationale wetgeving en tot op

welke hoogte ze strikt moeten worden nageleefd. In de dagelijkse praktijk bestaat vaak enige spanning tussen een ideaaltypische situatie waarin fundamentele rechten optimaal worden gewaarborgd en de realiteit waarin de overheidsinstanties fouten maken, politieke wensen conflicteren met hogere idealen en budgetten eindig zijn.

Bij de controle op de naleving van mensenrechtenverdragen door Nederland is er een beperkte rol voor de burger. Als er sprake is van een overheidsbeslissing, dan kan deze vaak op enigerlei wijze een vermeende schending van rechten bij de rechter aan de orde stellen, die de mogelijkheid heeft om bijvoorbeeld aan het EVRM te toetsen. Een vorm van controle is daarnaast meestal voorzien door de internationale organisatie in het kader waarvan een verdrag is gesloten; een apart orgaan wordt ingesteld om toezicht te houden op implementatie. Vaak gaat het dan om een commissie van onafhankelijke experts, die via schriftelijke rapportageverplichtingen en evaluatiebezoeken in landen die partij zijn bij het verdrag haar werk doet. De mensenrechtensituatie in Nederland wordt op deze wijze zeer regelmatig geëvalueerd door verschillende internationale organisaties. In de afgelopen jaren resulteerde dat in kritiek op onder andere de detentie van illegale vreemdelingen en in het bijzonder van illegale minderjarigen. Ook is er kritiek op het Nederlandse beleid voor gezinshereniging, op de positie van vrouwelijke gedetineerden, op het antidiscriminatiebeleid en op het onvoldoende respecteren van rechten van kinderen. Deze en andere punten werden afgelopen mei eveneens aangedragen tijdens het landenexamen van Nederland in het kader van de zogeheten Universal Periodic Review (UPR). Dit instrument werd in 2006 in het leven geroepen door de VN Mensenrechtenraad om de mensenrechtensituatie in alle 192 VN-lidstaten te evalueren. Het was dit jaar de tweede keer dat Nederland werd geëvalueerd, na een eerste evaluatie in 2008. In nationale context is het toezicht op de naleving van mensenrechten het afgelopen jaar versterkt door de komst van de Kinderombudsman en zeer recent de oprichting van het College voor de Rechten van de Mens.

De evaluatie van Nederland in het kader van de UPR en de onderwerpen die daar zijn aangedragen, onder meer door Nederlandse ngo's, hebben als inspiratie gediend voor dit themanummer. Daarnaast is er aandacht voor mensenrechtenissues die via andere evaluatiemechanismen naar voren zijn gekomen en voor de rol die het nieuwe College voor de Rechten van de Mens kan gaan spelen.

In het openingsartikel analyseren Pieter Verrest en Tessa Dopheide de opzet en werking van de UPR. Ngo's, andere landen en de Nederlandse regering wisselden in dit omvangrijke evaluatieproces van gedachten over de mensenrechtensituatie in Nederland. De auteurs beschrijven eerst de achtergronden en procedures van de UPR en focussen vervolgens op de evaluatiesessie van Nederland. Zij geven een indruk van de kwesties die aan de orde werden gesteld en reflecteren daarop. Ook wordt ingegaan op de vraag wat de (meer)waarde is van de UPR en welke toekomst de VN Mensenrechtenraad en het 'mensenrechtenexamen' hebben.

Behalve landen leveren ook ngo's een belangrijke bijdrage aan de UPR. Christian Mommers van Amnesty International laat in zijn artikel zien hoe ngo's in dit proces opereren. Ook geeft hij een overzicht van de onderwerpen die Amnesty International heeft ingebracht bij de evaluatie van Nederland. Hoe groot de invloed zal zijn van de UPR op de bevordering en bescherming van mensenrechten is volgens de auteur sterk afhankelijk van een aantal factoren: de depolitisering van de UPR, de geloofwaardigheid van de procedure, de aard van de aanbevelingen die worden gedaan en ten slotte de politieke wil van de regering die de aanbevelingen krijgt om ze daadwerkelijk op te volgen. De bevordering en bescherming van mensenrechten in Nederland zelf is de expliciete doelstelling van het nieuwe Nederlandse College voor de Rechten van de Mens (NCRM), dat op 2 oktober jl. zijn deuren opende. Paul van Sasse van Ysselst beschrijft de taken en bevoegdheden van dit nieuwe nationale mensenrechteninstituut en gaat in op de aanleiding en achtergrond van de oprichting van het college. Eveneens komt aan de orde hoe de werkzaamheden van het nieuwe instituut zich verhouden tot zowel andere overheidsinstellingen als ngo's die actief zijn op het terrein van de mensenrechten.

Ten slotte bespreekt de auteur wat er nodig is voor een effectief functioneren van het NCRM.

Het Nederlandse detentierecht voldoet aan alle eisen van de maatgevende European Prison Rules. Toch is dat volgens Gerard de Jonge geen reden om zelfvoldaan achterover te leunen. In de afgelopen jaren zijn er op internationaal niveau tal van nieuwe standaarden afgesproken, onder andere voor specifieke categorieën gevangenen, zoals vrouwen, en voor hongerstakingers. De auteur bespreekt de inhoud van deze internationale afspraken, respectievelijk de Bangkok Rules, het Istanbul Protocol, de Declaration of Malta on Hunger Strikers en de

European Code of Ethics for Prison Staff. Gezien deze nieuwe ontwikkelingen zou het volgens de auteur raadzaam zijn een nieuwe Algemene Detentiewet op te stellen met basisnormen voor de bejegening van eenieder die onder welke titel dan ook rechtens zijn of haar vrijheid is ontnomen.

Internationale organisaties en ngo's hebben de afgelopen jaren herhaaldelijk kritiek geleverd op de Nederlandse praktijk om in voorkomende gevallen illegale vreemdelingen gevangen te zetten. Galina Cornelisse concentreert zich in haar bijdrage op drie aspecten van deze maatregel: de noodzaak en evenredigheid van de bewaring, de tenuitvoerlegging ervan en de toepassing in het geval van (gezinnen met) kinderen. Deze kwesties worden besproken in het licht van het mensenrechtenacquis, meer in het bijzonder de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg. Duidelijk wordt dat dit Hof maatregelen in het kader van immigratiebeleid in eerste instantie in verband brengt met territoriale soevereiniteit van staten. Het Hof laat daarmee ruimte voor inbreuken op fundamentele rechten, met als gevolg dat de individuele belangen van immigranten in het gedrang raken, laat staan dat hun belangen in termen van rechten worden geformuleerd. Wellicht, zo betoogt de auteur, kunnen onwelkome immigranten voor erkenning van hun fundamentele rechten in de nabije toekomst meer verwachten van het Hof van Justitie van de Europese Unie in Luxemburg in zijn toepassing van EU-recht op dit terrein.

Het VN-Comité inzake de Rechten van het Kind, dat toeziet op de implementatie van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), heeft meermaals kritiek uitgeoefend op Nederland op het terrein van migratie. Carla van Os van Defence for Children geeft in deze bijdrage een overzicht van de belangrijkste artikelen van het IVRK waarop minderjarige asielzoekers en migranten een beroep kunnen doen. De auteur beklemtoont dat kinderen die illegaal in een land verblijven, niet de toegang tot sociaaleconomische rechten mag worden onzegd. Ook wordt ingegaan op de vraag of kinderen die volledig zijn geïntegreerd, recht hebben op een verblijfsvergunning. Verder wordt het Nederlandse beleid ten aanzien van gezinshereniging besproken aan de hand van het IVRK. De auteur laat tevens zien dat er een spanning bestaat tussen het 'ultimum remedium'-principe (art. 37 IVRK) en de Nederlandse praktijk om ook illegaal verblijvende kinderen te detineren.

Het IVRK is eveneens van toepassing op kinderen in gesloten jeugdzorginstellingen. Op basis van eigen onderzoek betogen Susanne Höfte, Peer van der Helm en Geert Jan Stams dat de leefomstandigheden in deze instellingen niet altijd in overeenstemming zijn met het Kinderrechtenverdrag. Dat geldt bijvoorbeeld voor het recht op vrije expressie. Ook worden lichamelijke klachten soms niet serieus genomen. Voorts blijkt de levensstandaard niet altijd naar behoren, terwijl het onderwijsaanbod onvoldoende is en van een te laag niveau. De inbreuk op de fundamentele rechten van deze kinderen mag dan noodzakelijk zijn, maar deze is met te weinig garanties omgeven, aldus de auteurs.

De strijd om het recht op privacy wordt tegenwoordig vooral op internet uitgevochten. Ot van Daalen van Bits of Freedom stelt dat de in 2009 ingevoerde Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens een vergaande inbreuk vormt op de privacy van miljoenen Nederlanders. Hij bespreekt de twijfels over de effectiviteit van de wet die, overeenkomstig de eraan ten grondslag liggende Europese richtlijn, een bijdrage zou moeten leveren aan de bestrijding van terrorisme. De auteur beklemtoont dat de bewaarplicht in verschillende Europese landen ongrondwettig is verklaard. Positiever is de auteur over de nieuwe Nederlandse wet over netneutraliteit, die providers verplicht om het internetverkeer van hun gebruikers optimaal door te geven en hun verbiedt om bepaalde websites te blokkeren. Toch is daarmee de communicatievrijheid niet gegarandeerd, aangezien de Nederlandse regering overweegt om wetgeving te introduceren die het mogelijk maakt websites te blokkeren die inbreuken op het auteursrecht faciliteren. Ook het wetsontwerp Versterking bestrijding computercriminaliteit, dat de politie in staat zou stellen websites af te sluiten zonder tussenkomst van de rechter, kan een bedreiging van de internetvrijheid opleveren volgens de auteur.

De Nederlandse regering heeft de afgelopen jaren in internationaal verband regelmatig het verwijt gekregen te weinig te ondernemen tegen discriminatie, in het bijzonder etnische discriminatie. Rob Witte en Marit Scheepmaker zetten kort uiteen welke positieve verplichtingen de Nederlandse overheid op grond van verdragen heeft om discriminatie actief te bestrijden. Ook laten zij zien dat er bij de bestrijding van discriminatie soms een botsing met een ander grondrecht op de loer ligt: de vrijheid van meningsuiting. Dit dilemma heeft er wellicht mede toe bijgedragen dat de bestrijding van discriminatie geleidelijk

op de achtergrond is geraakt. Er lijkt een tendens te bestaan richting ontkenning dat discriminatie überhaupt voorkomt. In een kort historisch overzicht wordt duidelijk dat de bestrijding van discriminatie – in de jaren tachtig en negentig nog een hot issue – inmiddels een non-issue lijkt te zijn geworden.

Marit Scheepmaker

De evaluatie van Nederland in het kader van de Universal Periodic Review

*P.A.M. Verrest en T. Dopheide**

De Universal Periodic Review (UPR) is een evaluatiemechanisme dat is ingesteld door de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (VN). De UPR biedt alle VN-landen de gelegenheid elkaar over het gehele spectrum van mensenrechten in het binnenlands beleid te bevragen en aanbevelingen te doen op terreinen waar verbetering wenselijk wordt geacht. In 2008 was de eerste evaluatie van Nederland; afgelopen mei vond in Genève de tweede evaluatie plaats. In deze bijdrage wordt ingegaan op het ontstaan van dit grote landenexamen bij de VN Mensenrechtenraad en wordt de UPR-procedure beschreven. Vervolgens wordt een impressie gegeven van de Nederlandse evaluatie. Tot slot wordt stilgestaan bij de rol van de UPR in het bredere verband van het Nederlandse mensenrechtenbeleid.

Het ontstaan van de Universal Periodic Review

Nederland heeft te maken met een groot aantal internationale evaluaties van beleid en regelgeving. Met het toenemende aantal internationale verdragen en andersoortige afspraken in het verband van de Europese Unie (EU), de Raad van Europa, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), de Organisatie voor Economische en Sociale Ontwikkeling (OESO) en de VN stijgt ook het aantal evaluatiemechanismen dat moet toezien op implementatie en naleving exponentieel. Zo vinden dit jaar in een tijdspanne van krap zeven maanden achter elkaar drie omvangrijke evaluaties plaats van het Nederlandse anticorruptiebeleid, die alle gepaard gaan met evenzo-

* Mr. dr. Pieter Verrest en mw. mr. Tessa Dopheide waren namens het ministerie van Veiligheid en Justitie betrokken bij respectievelijk het tweede en eerste landenexamen van Nederland in het kader van de UPR. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

vele bezoeken aan ons land van evaluatieteams.¹ Op het terrein van het mensenrechtenbeleid is dit niet anders. Eind vorig jaar heeft de periodieke evaluatie van het Nederlandse detentiebeleid door het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) van de Raad van Europa plaatsgehad, afgelopen mei is het UPR-landenexamen afgelegd en er volgt later dit jaar nog een landenbezoek van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) van de Raad van Europa. Periodieke evaluaties van het Nederlandse beleid van – onder andere – de hoge commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa en het VN-mensenrechtencomité (bestaande uit onafhankelijke experts), dat toeziet op naleving van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK), liggen de komende tijd in het verschiet.²

De directe en indirecte gevolgen van al die evaluaties zijn groot. Uitvoerige vragenlijsten moeten worden ingevuld, bezoeken van evaluatieteams moet worden georganiseerd, er dienen reacties op rapporten te worden opgesteld, en berichten over de voortgang in de opvolging van ontvangen aanbevelingen. Uiteraard komen ook de nodige aanpassingen van wetgeving en beleid voort uit evaluaties. Bijzonder is ook dat het in veel gevallen gaat om evaluaties waarbij Nederland als Koninkrijk – dus met Aruba, Curaçao en Sint Maarten wordt geëvalueerd.

Binnen het geheel aan mensenrechtenevaluaties neemt de UPR in meerdere opzichten een bijzondere plaats in. Allereerst omdat het meer dan andere mechanismen de doelstelling heeft om toezicht te houden op het gehele scala van mensenrechten. Voorts omdat het een *peer review* is: landen beoordelen elkaar. En ze doen dit niet door middel van het afvaardigen van een evaluatieteam waarin enkele landen een vertegenwoordiger hebben. Nee, ze kunnen allemaal een oordeel vellen over de mensenrechtensituatie in het te evalueren land.

1 Het betreft het derde OESO-landenexamen van de bestrijding van buitenlandse corruptie, de vierde GRECO-evaluatie van het Nederlandse anticorruptiebeleid en de alomvattende evaluatie van de opvolging van het VN-verdrag tegen corruptie.

2 Bijna alle VN-verdragen op het terrein van mensenrechten kennen een vorm van evaluatie: het IVBPR, het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR), het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (CERD), het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, het IVRK en aanvullende protocollen.

De idee voor instelling van de UPR is afkomstig van de toenmalige Secretaris-Generaal van de VN, Kofi Annan. In een toespraak tot de VN Mensenrechtencommissie in april 2005 introduceerde hij het voorstel te komen tot de UPR. Het voorstel viel samen met de overgang van de VN Mensenrechtencommissie in de VN Mensenrechtenraad.³ In een *explanatory note* bij zijn rapport getiteld 'In larger freedom: Towards development, security and human rights for all' lichtte Annan het nieuwe instrument nader toe.⁴ De in te stellen Mensenrechtenraad zou als primaire taak moeten krijgen het evalueren van de naleving van internationale verplichtingen van staten op het gebied van mensenrechten. Er zou moeten worden gewerkt via het concept van *public scrutiny*: de wijze waarop lidstaten gevolg geven aan hun internationale verplichtingen op het gebied van mensenrechten wordt door andere lidstaten beoordeeld. Voorts was Annan van oordeel dat een dergelijke review het gehele spectrum van mensenrechten – oftewel zowel de burgerlijke en politieke rechten als de economische, sociale en culturele rechten – zou moeten bestrijken. Het concept van een *peer review* paste goed in de bredere notie van een Mensenrechtenraad waarbij, in vergelijking met de Mensenrechtencommissie, de nadruk meer moest komen te liggen bij het structureel monitoren van landen op het terrein van mensenrechten, en minder op de *naming and shaming* van landen door middel van het aannemen van resoluties.

De resolutie waarbij de Mensenrechtenraad werd ingesteld, bevat het fundament van de *Universal Periodic Review*. De Raad kreeg de opdracht om een dergelijke review in te stellen, die moest zijn gebaseerd op objectieve en betrouwbare informatie. Voorts zou de review betrekking moeten hebben op de uitvoering van elke staat van de verplichtingen op het gebied van mensenrechten, op een wijze waarop verzekerd zou moeten worden dat alle staten op een gelijke wijze aan deze vorm van toezicht zouden zijn onderworpen. Centraal moest staan de samenwerking met de betrokken staat, gebaseerd op een interactieve dialoog. Ten slotte werd in de resolutie geëxpliciteerd dat deze vorm van toezicht een complementair karakter moest hebben ten opzichte van de reguliere verdragsrapportages aan de toezichthoudende comités bij de VN-mensenrechtenverdragen, en dat het die procedures niet moest dupliceren. Wat belangrijk is om op te merken:

3 VN Doc. A/RES/60/251. Zie ook Lourijsen & Wegman 2006.

4 VN Doc. A/59/2005/Add. 1 en titel.

die andere mechanismen blijven wel bestaan. Er is dus automatisch sprake van overlapping.

Aan de basis van de UPR-procedure liggen het VN-Handvest, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de mensenrechtverdragen waar een betreffende staat partij bij is, en de plechtige beloften ('pledges') die een staat heeft afgelegd. Daaraan werd toegevoegd dat de UPR een constructief en niet-gepolitiseerd instrument dient te zijn. Daarnaast moet de UPR geen disproportionele last voor de betreffende staat opleveren en evenmin voor de Mensenrechtenraad zelf, ook met het oog op het belang voor de Raad om te kunnen blijven reageren op urgente gevallen van mogelijke schendingen van mensenrechten. Voorts moet in de UPR een genderperspectief worden geïntegreerd en moet met het niveau van ontwikkeling van het betreffende land rekening worden gehouden. Ten slotte dient de participatie van non-gouvernementele organisaties (ngo's) en nationale mensenrechteninstituten te worden gestimuleerd. De door de introductie van de UPR te bereiken doelstellingen worden ook in de resolutie genoemd. Naast het verbeteren van de mensenrechtensituatie in een land en het destilleren van de positieve ontwikkelingen en de uitdagingen daarbij, worden ook genoemd het delen van voorbeelden van goed beleid ('best practices') tussen staten en andere betrokkenen, alsmede het versterken van technische ondersteuning van een staat, in overleg met die staat. Ten slotte wordt in de resolutie bepaald dat een staat vierjaarlijks aan de UPR wordt onderworpen. Lidstaten én waarnemers (in casu de Heilige Stoel en de Palestijnse Autoriteit) komen tijdens hun lidmaatschap van de Mensenrechtenraad aan de beurt. Dat betekent dat er in totaal 193 sessies plaatsvinden in jaarlijkse cycli van 48 reviews.

Het UPR-examen: proces en actoren

De basis van de bespreking wordt gevormd door documentatie afkomstig van drie actoren in het proces. Het land waarop de review betrekking heeft, de *State under Review*, wordt geacht minimaal zes weken voorafgaand aan de zitting een rapport in te dienen. Dit rapport mag maximaal twintig pagina's omvatten. Verder maakt het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens een compilatie van beschikbare informatie uit rapporten en conclusies van VN-verdragscomités en speciale procedures. Ten slotte moet door de Mensenrech-

tenraad ook informatie van relevante stakeholders worden betrokken, mits die geloofwaardig en betrouwbaar is. Dit geeft ngo's en nationale mensenrechteninstututen de mogelijkheid om schaduwrapportages in te dienen. De twee laatstgenoemde documenten beslaan elk maximaal tien pagina's. Deze informatie wordt door het Bureau van de Hoge Commissaris samengevat en bewerkt tot één document. Op de website over de UPR, een deelsite van de website van het Bureau van de Hoge Commissaris, zijn deze documenten beschikbaar in de officiële VN-talen.⁵

De UPR-sessie zelf vindt plaats in de UPR-Werkgroep. Deze werkgroep bestaat uit alle landen die lid zijn van de Mensenrechtenraad en waarnemers. De samenstelling van de deelnemende delegaties tijdens de werkgroep is vrij, maar bestaat in de praktijk uit leden van de verschillende permanente vertegenwoordigingen bij de VN. Ook de landen die geen deel uitmaken van de Mensenrechtenraad kunnen bij de sessies aanwezig zijn en spreektijd aanvragen. Ook relevante stakeholders, zoals mensenrechteninstututen en ngo's, kunnen de bijeenkomst van de Werkgroep bijwonen, maar die hebben – ondanks verschillende pogingen daartoe van onder andere Nederland in onderhandelingen over de UPR-modaliteiten – geen spreektijd. Zij hebben alleen een zeer beperkte spreektijd tijdens de algemene vergadering van de Mensenrechtenraad, waar de rapporten worden aangenomen, hetgeen als mosterd na de maaltijd kan worden beschouwd. Een UPR-sessie is live via een webcast te volgen en duurt drie uur. Daarvan is in totaal één uur beschikbaar voor de *State under Review*. De tijd wordt streng bewaakt; een grote klok telt terug op het moment dat de vertegenwoordiger van het geëvalueerde land het woord neemt. Hetzelfde geldt voor de verschillende delegaties die het woord wensen te voeren. Leden van de Mensenrechtenraad hebben ieder drie minuten spreektijd, niet-leden twee. Dit leidt soms tot enigszins hilarische situaties: delegaties slagen er vaak alleen in om hun interventie binnen de afgesproken tijd te voltooien als ze heel diep ademhalen en vervolgens met enorme snelheid praten. Topsport!

Na afloop van de sessie wordt binnen zeer korte tijd een eerste concept van het rapport van de Werkgroep opgesteld over het betreffende land. Het rapport heeft een beschrijvend karakter en bevat een samenvatting van de verschillende interventies, vragen en aanbevelingen. Bij

5 Zie www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRmain.aspx. Elk land heeft een eigen site.

het opstellen van dit rapport is ook de zogenoemde trojka nauw betrokken, die bestaat uit vertegenwoordigers van drie landen uit de Mensenrechtenraad (in geval van de twee evaluaties van Nederland: Benin, Thailand en Rusland). De aanbevelingen vormen de basis voor de follow-up die een land moet geven aan de UPR en zijn daarmee ook de basis voor een volgende UPR-sessie vier jaar later. Alleen wanneer door een delegatie is geëxpliciteerd dat een aanbeveling wordt gedaan (door het gebruik van de woorden ‘recommendation’ of ‘to recommend’), komt die als zodanig in het rapport. Ook het land zelf wordt betrokken bij de totstandkoming van het rapport. Er zijn twee modaliteiten voor opname van de aanbevelingen in het rapport, afhankelijk van de wijze waarop het betreffende land op de aanbevelingen wenst te reageren. De eerste mogelijkheid is opname van een integrale lijst van aanbevelingen aan het slot van het rapport, met de toevoeging dat de *State under Review* nog zal toelichten welke aanbevelingen de steun van het land genieten. De andere mogelijkheid is dat het land reeds aangeeft welke aanbevelingen het kan steunen. Die aanbevelingen worden opgesomd aan het eind van het rapport en naar de aanbevelingen die niet de steun genieten van het land wordt slechts verwezen. Nederland kiest voor de tweede variant, die meer aansluit bij de gedachte van een dialoog.

Het tweede Nederlandse UPR-examen

De tweede Nederlandse UPR-sessie en de voorbereiding daarvan werden gecoördineerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De basis voor de evaluatie vormde het landenrapport dat in maart 2012 werd aangeboden aan de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens. De rapportage werd tevens aan de Tweede Kamer gestuurd.⁶ Nederland had eerder, op eigen initiatief, al in een tussenrapportage aangegeven hoe tot dan toe met de in 2008 ontvangen aanbevelingen was omgegaan.⁷ Met die reactie wilde Nederland onderstrepen dat de UPR geen momentopname is, maar moet worden beschouwd als een continu, doorlopend proces van dialoog.

6 Kamerstukken II 2011/12, 26 150, nr. 113 en 115.

7 www.lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session1/NL/Netherlands_Interim_report.pdf.

In het voorbereidende landenrapport werd nu meer in het algemeen een impressie gegeven van ontwikkelingen in het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Deze betroffen een update van ratificaties van verdragen en protocollen. Ook werd een inleiding verzorgd in de nieuwe samenstelling van het Koninkrijk, met naast Aruba nu ook Curaçao en Sint Maarten als zelfstandige landen en de BES-eilanden als onderdeel van Nederland. De inhoud van de rapportage werd verder bepaald door kritiekpunten en aanbevelingen ten aanzien van het Nederlandse beleid die door andere VN-comités waren opgeworpen, in de veronderstelling dat de VN Mensenrechtenraad deze zou overnemen en herhalen. Een belangrijke bron waren de thema's die door de Nederlandse ngo's waren aangegeven.⁸ In een omvattende schaduwrapportage, opgesteld door het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) namens maar liefst 25 Nederlandse ngo's, hadden deze aandacht gevraagd voor een veelvoud aan thema's: van slechte detentieomstandigheden voor mensen die in vreemdelingenbewaring zijn gesteld, de asielprocedure en kinderen van asielzoekers, jeugdstrafrecht, ongelijkheid op de arbeidsmarkt, verbetering van de aanpak van mensenhandel en kinderpornografie, tot wettelijke beperkingen van privacy (zie ook het artikel van Mommers elders in dit nummer). Daaromheen werden nog meer schaduwrapportages rechtstreeks bij de VN Mensenrechtenraad ingediend.⁹

De tweede Nederlandse UPR-sessie in Genève vond plaats op 31 mei 2012.¹⁰ De Nederlandse delegatie werd geleid door minister Spies van BZK.

Verder bestond de delegatie uit de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties in Genève, ambtenaren van betrokken ministeries, alsmede uit vertegenwoordigers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het gegeven van een Koninkrijksevaluatie verbreedt de discussie niet alleen, maar noodzaakt ook tot verdeling van aandacht over ontwikkelingen in de verschillende delen van het Koninkrijk; zowel bij de interveniërende landen als in de beantwoording door de Koninkrijksdelegatie.

8 Ter voorbereiding werden door BZK twee informatiebijeenkomsten gehouden voor het maatschappelijk middenveld, waarin met de ngo's van gedachten werd gewisseld. Ook werd een ambassadebriefing georganiseerd om landen die hun interventies voorbereiden van informatie te voorzien en vragen te beantwoorden.

9 Zie VN Doc. A/HRC/WG.6/13/NLD/3.

10 Voor een uitgebreid verslag VN Doc. A/HRC/WG.6/13/L.13.

In haar openingsstatement benadrukte minister Spies de grote waarde die in Nederland wordt gehecht aan mensenrechten en het commitment aan de UPR als proces voor een constructieve dialoog over mensenrechten. Verder kon zij de instelling van de Kinderombudsman en het toekomstige College voor de Rechten van de Mens¹¹ melden als belangrijke verworvenheden op het gebied van mensenrechtenbeleid in Nederland. Namens Aruba hield minister Dowers van Onderwijs en Justitie een openingsstatement. Voor Curaçao werd dit gedaan door een hoge ambtenaar.

De Nederlandse delegatie had ervoor gekozen om steeds na ongeveer een derde van de in totaal 51 interventies van landen weer het woord te nemen om te reageren op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Op die manier had de sessie toch enigszins een interactief karakter en kon op veel vragen algemeen (door speerpunten op het beleidsterrein te noemen) of specifiek een antwoord worden gegeven. Nederland oogstte met die aanpak veel lof tijdens de eerste sessie, vier jaar daarvoor.

De interventies waren zeer uiteenlopend, zowel qua toon als qua inhoud. Een paar rode draden waren echter zichtbaar. Een eerste belangrijk thema was de vreemdelingendetentie en specifiek de detentie van kinderen van asielzoekers. Benadrukt werd dat extra rekening moet worden gehouden met de kwetsbare positie waarin deze kinderen verkeren.¹² Een tweede belangrijk thema was de zorg of in Nederland wel voldoende werd gedaan tegen discriminatie van (migranten)minderheden en uitingen van racisme en xenofobie. Die zorg is er kennelijk in de hele wereld: van Aziatische landen en landen in het Midden-Oosten tot Europese landen en de Verenigde Staten. De meeste aanbevelingen die door landen werden gedaan, hadden ook betrekking op de bestrijding van discriminatie. Daarbij werd onder andere – in lijn met het actuele Nederlandse discriminatiebeleid – gepleit voor een uniforme registratie van alle discriminatiemeldingen, aangiften, enzovoort. Voorts werd in een aantal interventies ingegaan op geweld tegen kinderen, kinderseksuïerisme, mensenhandel en de ongelijkheid van vrouwen op de arbeidsmarkt.

Na afloop van de sessie vond een *side event* plaats, dat door de Commissie gelijke behandeling in samenwerking met Defence for Children, de Adviescommissie Vreemdelingenzaken en Justitia et Pax was

11 Zie de bijdrage van Van Sasse van Ysselt elders in dit nummer.

12 Onder andere aanbevelingen van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

georganiseerd. Het had als onderwerp de positie van documentloze asielzoekers, in het bijzonder kinderen.

In de dagen volgend op de sessie is het officiële landenrapport in concept vastgesteld. Het laatste deel van het rapport bevat aanbevelingen aan het adres van het Koninkrijk, in het bijzonder Nederland, 119 (!) in totaal. Begin september 2012 heeft het Koninkrijk een reactie gegeven op de aanbevelingen. Het rapport over het Koninkrijk inclusief de reactie op de gedane aanbevelingen is aangenomen tijdens de bijeenkomst van de VN Mensenrechtenraad op 21 september 2012.

De rol van de UPR in het Nederlandse mensenrechtenbeleid

Na hierboven uitgebreid de UPR te hebben belicht, stellen we ons tot slot de vraag welke rol de UPR in het Nederlandse mensenrechtenbeleid speelt. Die rol heeft meerdere gezichten en werkt eigenlijk twee kanten op. Enerzijds is er het landenexamen van Nederland, waarin kritiek wordt uitgeoefend en aanbevelingen worden gedaan. Anderzijds pleegt Nederland interventies in het kader van de evaluatie van het mensenrechtenbeleid in andere landen wanneer die worden geëxamineerd. Dat laatste is een belangrijke tool in het Nederlandse buitenlandse beleid op het gebied van mensenrechten.¹³ De UPR biedt een ideaal forum voor interstatelijke dialoog; zorgen over de mensenrechtensituatie in andere landen kunnen worden benoemd en van actie worden voorzien. Nederland maakt daar optimaal gebruik van, door zich actief op te stellen tijdens en rondom de UPR-landenexamens van andere landen. Geprobeerd wordt voor de sessie van het te evalueren land ook al schriftelijk vragen in te dienen.¹⁴

De wijze waarop het landenexamen van Nederland zelf verloopt, levert echter wel enige onvrede op. De voornaamste reden van die onvrede is wel dat de kritiek en aanbevelingen in de UPR voor een groot deel komen van landen die een mensenrechtensituatie kennen die zonder enige twijfel van een veel slechter niveau is dan in Nederland. Dat is uiteraard op zichzelf niet problematisch. Aan een land met een sterke economie en hoge standaarden op het terrein van mensenrechten worden terecht hoge eisen gesteld. Echter, op het moment dat belangrijke fundamenten op het terrein van mensenrechtenbescherming,

¹³ Kamerstukken II 2011/12, 32 735, nr. 46.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de Nederlandse bijdrage aan het landenexamen van Indonesië, VN. Doc. A/HRC/2/1/7.

zoals het uitbannen van de doodstraf, ter discussie worden gesteld, dan neemt het begrip af en het ongemak toe.¹⁵ Bij sommige interventies zal zonder twijfel ook meespelen dat Nederland zich ten opzichte van de mensenrechtensituatie in de desbetreffende landen kritisch heeft getoond, zowel in UPR-sessies als daarbuiten. Een tweede reden voor ongemak is kritiek die voortkomt uit onbegrip: het Nederlandse beleid is in relatie tot veel landen in onder andere Latijns-Amerika en het Midden-Oosten avant-gardistisch, denk aan homo- en vrouwenemancipatie, maar bijvoorbeeld ook aan het prostitutiebeleid. Een derde reden is het gevolg van onze eigen transparantie, en die van onze instituties en ngo's: de Nederlandse opstelling kenmerkt zich door openheid en het geven van inzicht in afwegingen in beleid. Dit maakt van landen in den verre (ineens) 'experts' van het Nederlandse beleid en dat uit zich in de interventies; ze komen met allerlei gedetailleerde aanbevelingen. Die kunnen zich lenen voor concrete actie, maar kunnen ook als vreemd en onterecht worden ervaren. Een vierde reden voor ongemak is dat de kritiek ook voor een groot deel is gebaseerd op – negatieve – beeldvorming over Nederland in het buitenland. Landen krijgen uiteraard via internationale media berichten tot zich over bijvoorbeeld politieke veranderingen in Nederland en de harde toon van het immigratie- en integratiedebat. Dat bepaalt mede hun interventies en maakt die misschien eenzijdig. Het UPR-proces laat wel toe dat het geëvalueerde land expliciet aanbevelingen naast zich neerlegt, wat in een aantal van de hierboven beschreven situaties een oplossing biedt.

Verder zijn ook het proces en de werkwijze van de UPR, zeker in vergelijking met de andere VN-comités, enigszins ongemakkelijk.¹⁶ In die andere comités vindt een echt debat plaats over een specifiek mensenrechtenverdrag. De UPR is een opeenvolging van korte interventies over het gehele spectrum van mensenrechten, die soms vragen om een nadere uiteenzetting van argumenten. Daarvoor ontbreekt bij de UPR de tijd. Bovendien vindt de discussie bij VN-comités plaats met een beperkt aantal experts, in plaats van met tientallen landen. Niet

15 Dit gebeurde tijdens de eerste evaluatie van Nederland in 2008.

16 In de aanloop naar de totstandkoming van de UPR is een terugkerende vraag geweest wat de relatie kan en moet zijn tussen de UPR en de reguliere rapportageprocedures bij de VN-mensenrechtenverdragen en bijbehorende protocollen. Zie het AIV-advies 'Het VN-verdragssysteem voor de rechten van de mens. Stapsgewijze versterking in een politiek geladen context'. Zie ook de regeringsreactie op het advies Kamerstukken II 2007/08, 31 200 V, nr. 60.

onbelangrijk is ook dat de aanbevelingen van die comités bij unanimité moeten worden aangenomen door hun expertleden en niet, zoals bij de UPR, direct geheel naar eigen inzicht door elk afzonderlijk land. Gaan we terug naar de doelstelling waarmee de UPR is opgericht en de grondregels die bij de oprichting zijn geformuleerd, dan wegen de voordelen van het proces waarschijnlijk nog steeds op tegen de genoemde nadelen. Er is echter een externe bedreiging die de toegevoegde waarde van de UPR snel kan ontcrachten: de overige activiteiten van de VN Mensenrechtenraad buiten de UPR.¹⁷ De Mensenrechtenraad neemt allerlei resoluties aan ten aanzien van conflicten en brandhaarden in de wereld en kleurt daarmee ook de andere activiteiten van de Raad, waaronder de UPR. Te veel politieke stellingname heeft bijgedragen aan het einde van de voorganger van de Mensenrechtenraad, de VN Mensenrechtencommissie. Laten we hopen dat de Mensenrechtenraad, en daarmee de UPR, een ander lot beschoren is.

Literatuur

Dopheide 2008

T. Dopheide, 'Universal Periodic Review, Het grote mensenrechtenexamen van de VN', *NJCM-Bulletin* (33) 2008-6, p. 891-901.

Lourijzen & Wegman 2006

M. Lourijzen & F. Wegman, 'Hervormingen van de Verenigde Naties. Van Mensenrechtencommissie naar Mensenrechtenraad', *NJCM-Bulletin* 2006, p. 478-488.

¹⁷ Zie in dit verband de toespraak van minister van Buitenlandse Zaken Rosenthal in de VN Mensenrechtenraad op 1 maart 2011, www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2011/03/01/statement-by-uri-rosenthal-minister-of-foreign-affairs-of-the-netherlands-to-the-16th-session-of-the-united-nations-human-rights-council-geneva-1-march-2011.html.

De inbreng van ngo's bij het Nederlandse mensenrechtenexamen

Een terug- en vooruitblik door Amnesty International

*C. Mommers**

Op 31 mei werd Nederland voor de tweede keer onderworpen aan de Universal Periodic Review (UPR) van de VN Mensenrechtenraad (MRR). Voor maatschappelijke organisaties (ook wel: niet-gouvernementele organisaties, ngo's) is de UPR een steeds belangrijker wordend instrument om aandacht te vragen voor de bescherming en bevordering van mensenrechten in Nederland. In deze bijdrage wordt ingegaan op de manier waarop ngo's de UPR aangrijpen om bepaalde mensenrechtenvraagstukken in Nederland te agenderen en om aan te sporen tot verbeteringen. Dit zal met name worden gedaan vanuit het perspectief en de ervaring van een van die maatschappelijke organisaties, Amnesty International.

Eerst zal kort worden ingegaan op de rol die ngo's in het algemeen, en Amnesty International in het bijzonder, spelen in het UPR-proces. Vervolgens wordt een aantal mensenrechtenvraagstukken besproken waarvoor Amnesty tijdens deze UPR aandacht heeft gevraagd. Er wordt afgesloten met een korte reflectie op de potentiële impact van de UPR op het Nederlandse mensenrechtenbeleid.

Ngo's en de UPR

In de bijdrage van Verrest en Dopheide elders in dit nummer wordt al uitgebreid ingegaan op de wijze waarop het UPR-proces plaatsvindt. Hieronder zal korthedshalve alleen de specifieke rol van ngo's in dit proces worden geschetst. Deze rol uit zich in het bijzonder in de

* Drs. Christian Mommers is als senior medewerker Politieke Zaken verbonden aan Amnesty International, afdeling Nederland.

mogelijkheid tot het rechtstreeks inbrengen van informatie voor de UPR. Deze zogenoemde stakeholdersrapportages worden samengebracht in één document, dat integraal onderdeel uitmaakt van UPR-documenten waar de VN-lidstaten verenigd in de UPR Werkgroep zich op baseren. Een steeds groter aantal ngo's maakt van deze gelegenheid gebruik. In 2008 werden vier ngo-rapportages over Nederland ingebracht, waarmee de inbreng van zeventien ngo's vertegenwoordigd was (MRR 2008a, p. 10-11). Bij de tweede UPR van Nederland in 2012 werden veertien ngo-rapportages door ngo's ingebracht, met een verdrievoudiging van het aantal ngo's, waaronder vijf gezamenlijke. Hiermee is het aantal ngo's dat informatie leverde voor de UPR van Nederland bijna verdrievoudigd (MRR 2012b, p. 11-12). Ook Amnesty International levert standaard zo'n rapportage – dit gebeurt niet alleen voor Nederland, maar voor vrijwel alle landen die aan de UPR worden onderworpen. In zoverre onderscheidt de UPR van Nederland zich niet van die van andere staten. Voor de *Nederlandse* afdeling van Amnesty vormt de UPR van Nederland natuurlijk wél een bijzondere gelegenheid.¹ De Nederlandse afdeling richt zich immers juist ook op mensenrechten in eigen land, waarvoor de UPR een belangrijk ijkpunt biedt. De Amnesty-rapportage over Nederland is dan ook in nauw overleg tussen het Internationaal Secretariaat en de Nederlandse afdeling opgesteld.

Behalve de indiening van de rapportage is ook het onder de aandacht brengen ervan onder staten een belangrijke activiteit. De UPR is immers een *peer review*-proces, waarbij de staat die aan de UPR wordt onderworpen door andere staten wordt bevraagd. Om specifieke zorgpunten bij deze landen onder de aandacht te brengen verspreide Amnesty haar rapportage onder buitenlandse vertegenwoordigingen in Nederland. In sommige gevallen volgde, op uitnodiging van de ambassade, nog een toelichtingsgesprek. Bovendien deelde Amnesty-afdelingen overal ter wereld de rapportage over Nederland met 'hun' overheden. Bij een strategische selectie van staten werd door de Amnesty-afdeling ter plaatse nog eens extra gelobbyd om de aandachtspunten op de agenda te krijgen.

Ook op andere manieren kunnen ngo's proberen de inhoud van de UPR te beïnvloeden. Zo hield Nederland een consultatie met stakehol-

1 Amnesty International is een internationale beweging van zo'n 3 miljoen leden wereldwijd. De organisatie kent een coördinerend Internationaal Secretariaat, gevestigd in Londen, en afdelingen en kantoren in meer dan tachtig landen, waaronder Nederland.

ders alvorens de eigen nationale rapportage in te brengen (vergelijk MRR 2007, §15(a)). Tijdens de UPR-sessie werd door een groep van vijf organisaties (de Commissie Gelijke Behandeling (CGB), Justitia et Pax, Defence for Children International, het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) en Amnesty) een *side-event* over de rechten van irreguliere migranten en kinderen gehouden. Ten slotte kunnen ngo's een mondelinge of schriftelijke verklaring afleggen bij de MRR wanneer gestemd dient te worden over de adoptie van het rapport van de UPR-Werkgroep.

De input van Amnesty voor de UPR

De inhoudelijke inbreng van Amnesty International voor de UPR van Nederland² kan worden onderverdeeld in drie brede thema's: de implementatie van internationale mensenrechtennormen, de invulling van het nationaal mensenrechtenbeleid en de bescherming van mensenrechten in de praktijk.

1. *Internationale mensenrechteninstrumenten en -mechanismen:*
 - a. ratificatie van het Optionele Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (OP-IVESCR);
 - b. ratificatie van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en het bijbehorende Optionele Protocol;
 - c. de onvoldoende realisatie van de verplichting een nationaal preventiemechanisme (NPM) in te stellen onder het Optionele Protocol van het Antifolterverdrag (OP-CAT), met name door het gebrek aan onafhankelijkheid van de hiertoe aangewezen inspecties;
 - d. het gebrek aan informatie over alle delen van het Koninkrijk (inclusief in het Caribisch gebied) in rapportages aan verdragsorganen.
2. *Het algemene nationale mensenrechtenbeleid:*
 - a. het gebrek aan mainstreaming van mensenrechten in alle aspecten van het overheidsbeleid, waaronder het gebrek aan een nationaal actieplan mensenrechten, duidelijke coördinatie voor implementatie van internationale verplichtingen en instelling van focal

2 Het betreft hier slechts een deel van alle punten die tijdens de UPR zijn besproken, welke door andere ngo's onder de aandacht zijn gebracht.

points voor mensenrechten binnen alle ministeries en andere overheidsinstellingen;

- b. het uitblijven van een verplicht curriculum voor mensenrechten-educatie op scholen, zoals door het Comité voor de Rechten van het Kind is benadrukt;
- c. ondanks de zeer welkome instelling van een nationaal mensenrechteninstituut (het College voor de Rechten van de Mens), het gebrek aan juridische slagkracht op alle mensenrechtenthema's en de ontoegankelijkheid voor veel mensen uit de niet-Europese delen van het Koninkrijk.

3. *Bescherming van mensenrechten in de praktijk:*

a. bestrijding van discriminatie:

- de beperkte verantwoordelijkheid die de Nederlandse overheid zich toedeelt (bestrijding van discriminatie is vooral een taak van de maatschappij), waarbij onder meer de plicht tot gelijkheidsbevorderende maatregelen wordt ontdoken en er een gebrek aan slagkracht dreigt ten aanzien van discriminatie binnen het overheidshandelen, zoals etnisch profileren door de politie of discriminatie in het jeugdstrafrecht;
- het op onderdelen nog niet in overeenstemming zijn met internationale verplichtingen van de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB), met het in stand laten van de ruime mogelijkheden tot ongelijke behandeling bij het aannemebeleid van instellingen op godsdienstige of levensbeschouwelijke inslag om hun identiteit te bewaken;
- het voorstel tot een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in de openbare ruimte, dat vrouwen die vrijwillig een gezichtssluier dragen disproportioneel zou raken;

b. Immigratie:

- de onvoldoende toetsing aan noodzakelijkheid en proportionaliteit bij het gebruik van vreemdelingenbewaring, alsmede de toepassing van een zeer streng, op het strafrecht geïnspireerd regime, dat zich niet verhoudt tot het doel van de maatregel;
- de voorgenomen strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf, die de kwetsbaarheid van irreguliere migranten voor mensenrechtenschendingen dreigt te vergroten;
- de gebrekkige transparantie omtrent het gebruik van dwangmiddelen bij uitzettingen, waaronder rapportages over indivi-

duale uitzettingen van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT), in het kader van preventie van disproportioneel geweld.

Deze aandachtspunten werden grotendeels vertegenwoordigd in de maar liefst 119 (vaak overlappende) aanbevelingen van staten aan Nederland tijdens de interactieve dialoog (MRR 2012a, p. 5 en 12-22). Uitzondering hierop zijn de punten over de aanpassing van de AWGB en over de onafhankelijkheid van de NPM's onder OP-CAT. Deze werden door geen van de deelnemende staten overgenomen. Ook het verbod op gezichtsbedekkende kleding werd niet in een aanbeveling besproken; daarentegen waren er zeer veel algemenere aanbevelingen om discriminatie van moslims (of meer algemeen van religieuze minderheden) tegen te gaan, veelal van moslimlanden.

Impact op het Nederlandse mensenrechtenbeleid

In hoeverre de UPR daadwerkelijk invloed kan hebben op het Nederlandse mensenrechtenbeleid blijft enigszins speculatief. Hierbij dient in gedachten te worden gehouden dat de UPR slechts één instrument is, en dat ngo's zich bijvoorbeeld ook richten op andere internationale fora, lobby richting Nederlandse politieke actoren en het mobiliseren van de publieke opinie. Ook via juridische weg worden veel veranderingen in beleid die niet in lijn blijken met internationale verplichtingen afgedwongen.

De impact van de UPR zelf zal mede afhangen van een aantal factoren. Een hiervan is de geloofwaardigheid van het proces, zowel voor staten als voor het publiek. Zo is het de vraag of de MRR het juk van de verre gaande politisering van haar voorganger, de VN Mensenrechtencommissie, volledig van zich af heeft kunnen schudden (Domínguez Redondo 2008, p. 722). Het feit dat tijdens de UPR van Nederland de deelnemende staten een breed spectrum van regionale groepen vertegenwoordigden en dat gelijksoortige aanbevelingen vaak gemaakt werden door zowel westerse als niet-westerse landen is een teken dat deze depolitisering in ieder geval ten dele is geslaagd. Zo werd de aanbeveling om het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap te ratificeren, dan wel ratificatie te overwegen, door Argentinië, Australië, Chili, Costa Rica, Estland, Frankrijk, Iran, Marokko en Spanje gemaakt (MRR 2012a, p. 14). Dit neemt niet weg dat landen ook

geneigd zullen zijn aanbevelingen te doen die voor hun eigen bevolking belangrijk zijn (bijvoorbeeld de focus van landen met een grote moslimbevolking op discriminatie van moslims en van Latijns-Amerikaanse landen op rechten van migranten).

De geloofwaardigheid hangt ook samen met de wijze waarop over de UPR wordt bericht. Hoe dan ook was de aandacht voor het 'mensenrechtenexamen' van Nederland in mei in de pers zeer beperkt. In de onbekendheid schuilt al een zwakte, omdat bij gebrek aan maatschappelijk debat ook de politieke urgentie om aanbevelingen uit de UPR om te zetten in beleid deels zal ontbreken. De weinige berichtgeving over de UPR richtte zich ook vaak juist op het feit dat landen die bekendstaan als notoire mensenrechtenschenders Nederland 'de les lazten'.³ Hoewel deze reactie begrijpelijk is wanneer landen als Iran of Azerbeidzjan aanbevelingen doen, verdient dit toch ook enige nuanceering. Zoals gezegd worden aanbevelingen vaak breed gedragen, waaronder ook door EU-landen of andere staten die cultureel dicht bij Nederland staan. Zo kwamen opmerkingen over mensenrechteneducatie niet alleen van Azerbeidzjan, maar ook van Spanje en Slovenië. Ten slotte verdient de opvolging van aanbevelingen gedaan tijdens de UPR-sessie aandacht. Hoewel de UPR formeel een systeem kent van *review*, (vrijwillige) tussenrapportage twee jaar later en opnieuw *review* na vier jaar, dient bij de nieuwe *review* ook te worden teruggegrepen op eerdere aanbevelingen, maar dit blijft grotendeels achterwege. Hierdoor bestaat het gevaar dat elke UPR-ronde weer met een grotendeels schone lei begint en weinig wordt gekeken naar de progressie (of het gebrek eraan) die wordt geboekt.

Wat betreft het Nederlandse beleid is het nog te vroeg om conclusies te trekken over de impact van de recente UPR. Wel bleek al tijdens de UPR-sessie dat enige progressie is geboekt ten aanzien van de eerdergenoemde aandachtspunten van Amnesty International over het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Zo bevatte de statenrapportage deze keer ook informatie over de Caribische delen van het Koninkrijk, en werd het gehele Koninkrijk vertegenwoordigd in de Nederlandse afvaardiging aan de MRR. Ook kon de delegatieleider, demissionair minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) Spies, melden dat de ratificatie van het Verdrag inzake de rechten van men-

3 Zie bijvoorbeeld RTL Nieuws, 'Nederland te discriminerend', 31 mei 2012 (www.rtl.nl/components/actueel/rtlnieuws/2012/05_mei/31/buitenland/nederland-te-discriminerend.xml) en Kamervragen zonder antwoord, nr. 2012Z11144, 5 juni 2012.

sen met een handicap beoogd was in de loop van 2012 plaats te vinden (MRR 2012a, p. 4).

Op andere punten heeft de huidige regering echter al duidelijk gemaakt geen noodzaak tot verandering te zien. Zo is de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor bestrijding van discriminatie van de overheid naar de maatschappij een politieke keuze geweest, die in de huidige politieke constellatie niet snel zal worden herzien. Bovendien stelt de regering dat zij met een aantal maatregelen wel degelijk een actieplan voor bestrijding van discriminatie heeft ontwikkeld (MRR 2012a, p. 4), hoewel deze volgens Amnesty slechts een reeks individuele maatregelen en geen coherent actieplan vormen. Een ander voorbeeld betreft de vreemdelingendetentie, waarvoor weliswaar pilots omtrent alternatieven worden uitgevoerd,⁴ maar uit de recente reactie op rapporten van de Nationale ombudsman en de Raad van Europa bleek dat de regering geen aanleiding ziet het regime aan te passen.⁵

Op veel punten zal verdere vooruitgang op de Nederlandse mensenrechtenagenda afhangen van de politieke richting die de nieuwe regering zal inslaan. Desondanks is de UPR een belangrijk reflectiepunt over die mensenrechtenagenda en kan deze wel degelijk bijdragen aan het creëren van momentum voor veranderingen daarbinnen (zie bijvoorbeeld Cowell & Milon 2012). Hiermee ligt het voor de hand dat maatschappelijke organisaties in Nederland zich in de toekomst nog nadrukkelijker met de UPR zullen bezighouden.

4 Kamerstukken II 2011/12, 19 637, nr. 1474, 22 december 2011.

5 Zie de verklaring van de demissionaire minister van BZK op de website van BZK, 'Vreemdelingendetentie slechts als uiterste middel', 7 augustus 2012 (www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk/nieuws/2012/08/07/vreemdelingendetentie-slechts-als-uiteerste-middel.html).

Literatuur

Amnesty International 2011

Amnesty International, *Netherlands: Protecting human rights at home* (Amnesty International Submission to the UN Universal Periodic Review, May-June 2012, AI Index: EUR 35/001/2011), november 2011.

Cowell & Milon 2012

F. Cowell & A. Milon, 'Decriminalisation of sexual orientation through the Universal Periodic Review', *Human Rights Law Review* (12) 2012-2, p. 341-352.

Domínguez Redondo 2008

E. Domínguez Redondo, 'The Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council: An assessment of the first session', *Chinese Journal of International Law* (7) 2008-3, p. 721-734.

Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties 2007

Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (MRR), *Institution-building of the United Nations Human Rights Council* (MRR-resolutie 5/1, doc. A/HRC/RES/5/1), 18 juni 2007.

MRR 2008a

Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (MRR), *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Netherlands* (MRR doc. A/HCR/8/31), 13 mei 2008.

MRR 2008b

Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (MRR), *Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights, in accordance with paragraph 15(c) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1: The Netherlands* (MRR doc. A/HRC/WG.6/1/NLD/3), 13 maart 2008.

MRR 2012a

Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (MRR), *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Netherlands* (MRR doc. A/HCR/21/5), 9 juli 2012.

MRR 2012b

Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (MRR), *Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights, in accordance with paragraph 15(c) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1: The Netherlands* (MRR doc. A/HRC/WG.6/13/NLD/3), 12 maart 2012.

Een nationaal mensenrechteninstituut: door de bomen het bos weer zien?

*P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselst**

Op 2 oktober 2012 vond in aanwezigheid van HM de Koningin de feestelijke opening plaats van het College voor de rechten van de mens in Utrecht. Het College zal internationaal opereren onder de vlag *Netherlands Human Rights Institute*, en vindt zijn grondslag in de Wet College voor de rechten van de mens (hierna ook: Wet Crm, of kortweg: de wet), in werking getreden op 1 oktober 2012.¹ Op dat moment is de Commissie gelijke behandeling (CGB) opgehouden te bestaan en zijn haar taken overgeheveld naar het College. Het College heeft tal van taken om in Nederland de rechten van de mens te beschermen, het bewustzijn ervan bij burgers en overheid te vergroten en de naleving ervan te bevorderen.² In deze bijdrage geef ik een indruk van de wijze waarop het College dat gaat doen en waarom het er eigenlijk is gekomen, nu er immers ook vele andere organen instellingen in Nederland actief zijn op dit terrein.

Waarom een nieuw instituut? Achtergrond, aanleiding en meerwaarde

Toezicht op de naleving van grondrechten is in de eerste plaats een zaak van nationaal niveau (Van Sasse van Ysselst 2008). Internationale stelsels spelen in beginsel (slechts) een aanvullende rol en komen pas in beeld wanneer de nationale autoriteiten zich niet of onvoldoende hebben gekweten van hun taken op het terrein van de grondrechten-

* Mr. Paul van Sasse van Ysselst, BA is werkzaam bij de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en is gastdocent/-onderzoeker grondrechten aan de VU Amsterdam. Deze bijdrage betreft een ingekorte bewerking van Van Sasse van Ysselst 2012 en is geschreven op persoonlijke titel.

1 Stb. 2011, 573. De wet is in werking getreden op 1 oktober 2012 (Stb. 2012, 414), voor zover de wet nog niet al gedeeltelijk in werking was getreden ingevolge het koninklijk besluit van 7 december 2011 (Stb. 2011, 606).

2 Zie ook de website van het College: www.mensenrechten.nl.

bescherming. Dit is onder andere herhaaldelijk naar voren gebracht in de langlopende discussie over de maatregelen tot vermindering van de werklast van het EHRM.³ Soms wordt daaraan expliciet het gevolg verbonden van versterking van de nationale grondrechtenbescherming. Daarbij valt te denken aan de rol van een nationaal mensenrechteninstituut.⁴ Expliciet is dit benadrukt in de verklaring van 23 mei jl. van de onder het Britse voorzitterschap van de Raad van Europa georganiseerde ministeriële conferentie in Brighton over de hervormingen van het EHRM, gehouden op 20 april 2012.⁵ Deze verklaring moedigt landen zonder nationaal mensenrechteninstituut aan er alsnog een in te stellen. Dat is waardevol, maar niet nieuw. De verklaring herinnert de landen in feite aan de VN-resolutie van 20 december 1993 en de daarbij opgenomen Paris Principles⁶ en aan een aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa uit 1997.⁷

Beide documenten zijn destijds ook door Nederland aanvaard en roepen de lidstaten eveneens op om nationale mensenrechteninstellingen op te richten. Daarbij is voor wat betreft de vormgeving en institutionele inbedding nadrukkelijk erkend dat rekening moet worden gehouden met de specifieke behoeften van elke lidstaat. Genoemde documenten bevatten aanwijzingen voor de mogelijke bevoegdheden en taken van de nationale instellingen, hun (onafhankelijke) werkwijze en (pluriforme) samenstelling en hun relatie tot andere overheidsinstellingen en de samenleving.⁸

Heel wat landen, binnen de Europese Unie (EU) elf, hebben inmiddels een mensenrechteninstituut met een zogenoemde A-status. Voor die instituten bestaan vaste overlegstructuren binnen de VN, de Raad van Europa en sinds 2007 ook binnen de EU. Het in dat jaar opgerichte EU-Grondrechtenagentschap, een soort mensenrechteninstituut van

3 Vgl. meer recent hierover: Verslag van een expertmeeting 7 februari 2012, Kamerstukken I 2011/12, 33 000 V, L (o.a. G.J.M. Corstens, p. 3-4), en Corstens & Kuiper 2011.

4 Vgl. ook in deze zin bijvoorbeeld, specifiek in relatie tot de werklastvermindering voor het EHRM: Buyse 2012a.

5 <http://hub.coe.int/20120419-brighton-declaration>.

6 Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993, VN doc. A/RES/48/134, annex (zie www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm).

7 Aanbeveling R (97) 14 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Zie ook Council of Europe, Committee of Ministers, Resolution (97) 11 on co-operation between national human rights institutions of member states and between them and the Council of Europe. Beide aangenomen op 30 september 1997.

8 Zie voorts het VN-handboek over nationale mensenrechteninstellingen uit 1995: UN Doc.HR/P/PT/4, par. 39.

de EU,⁹ heeft in kaart gebracht hoe het staat met de instelling van mensenrechteninstututen in de lidstaten van de EU en heeft een handboek opgesteld over de oprichting van dergelijke instututen en de VN-accreditatie ervoor.¹⁰

Nederland staat dus bepaald niet alleen met zijn College. Toch duurde het even voordat het in Nederland zo ver was. De eerste stap naar de instelling van een dergelijk instituut in Nederland is gezet in 1999 door het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) met zijn symposium over de wenselijkheid en inrichting van een nationaal mensenrechteninstituut in Nederland.¹¹ Het thema werd opgepakt door de Tweede Kamer en via diverse moties, nadere onderzoeken en overleggen met de regering steeds verder op de kaart gezet. De discussie leidde uiteindelijk tot een brief van 10 juli 2009 van het kabinet aan de Tweede Kamer waarin het aan gaf een wetsvoorstel te gaan voorbereiden voor de instelling van een nieuw instituut waarin de CGB dan zou opgaan.¹² Aldus is geschied.

De meerwaarde van het College wordt onder andere gezien in zijn toegankelijkheid, laagdrempeligheid, herkenbaarheid en de mogelijkheid van het College om op integrale wijze te kunnen adviseren over mensenrechten in plaats vanuit het perspectief van een enkel grondrecht, zoals privacy (College bescherming persoonsgegevens) of gelijke behandeling (CGB). Niet onbelangrijk is voorts dat er met het College één aanspreekpunt is gekomen voor burgers en de vele internationale mensenrechtenorganisaties. Deze meerwaarde wordt hierna nader toegelicht aan de hand van het doel en de taken en bevoegdheden. Overigens geeft Nederland met de oprichting van het College tevens gehoor aan zijn toezeggingen en plechtige belofte over de oprichting ervan bij de kandidaatstelling voor zijn lidmaatschap van de Mensenrechtenraad van de VN in 2005, 2006 en 2007 en in het kader van de

9 Oppericht bij Verordening (EG) nr. 168/2007; www.fra.europa.eu. Zie uitvoerig over het mandaat en de achtergrond van de totstandkoming van het EU-Grondrechtenagentschap Van Sasse van Ysselst 2009.

10 http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/NHRI_en.pdf.

11 Het thema werd die dag besproken door mr. J.G.C. Schokkenbroek, prof. mr. E.A. Alkema, mr. P. van Dijk, prof. mr. J.E. Goldschmidt, mr. dr. M. Oosting, mr. dr. Y.S. Klerk en prof. mr. C. Flinterman, onder dagvoorzitterschap van mr. B.E.P. Myjer. Zie Van Emmerik & Smals-van Dijk 2000, met voorwoord van mijzelf in de hoedanigheid van toenmalig NJCM-voorzitter.

12 Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 95.

Universal Periodic Review door de VN Mensenrechtenraad in 2008 en 2012. Hetzelfde is het geval richting het Europees Parlement.¹³

Doel en werkingsfeer

Het College heeft tot doel om in Nederland de rechten van de mens, waaronder het recht op gelijke behandeling, te beschermen, het bewustzijn van deze rechten te vergroten en de naleving van deze rechten te bevorderen (art. 1 lid 3 Wet Crm). De Wet Crm is mede van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, met uitzondering van hoofdstuk 2 inzake ‘onderzoek en oordeel gelijke behandeling’. De reden voor deze uitzondering is dat de Nederlandse gelijke-behandelingswetgeving niet van toepassing is geworden binnen de betreffende eilanden bij de transitie van 10 oktober 2010, hetgeen de gelding van (art. 1 van) de Grondwet en de in verdragen opgenomen non-discriminatiebepalingen en de daaraan te ontleen rechtsbescherming overigens onverlet laat.¹⁴ Voor de andere landen van het Koninkrijk – Aruba, Curaçao en Sint Maarten – geldt de Wet Crm niet.

Taken van het College

Op grond van artikel 3 van de Wet Crm heeft het College de volgende taken:

a. Het doen van onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens, waaronder het onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt en het geven van een oordeel daarover.

Hier wordt bedoeld op juridisch, maar vooral ook feitelijk of empirisch onderzoek. Bijvoorbeeld naar de situatie in Nederlandse gevangenis- sen, ziekenhuizen of grenshospitia. Voorts gaat het om onderzoek naar (stelselmatig) onderscheid zoals bedoeld in de wetgeving gelijke behandeling. Deze onderzoeken worden ongewijzigd overgedragen

13 Resolutie van het Europees Parlement over de bevordering en bescherming van de grondrechten: de rol van nationale en Europese instellingen, met inbegrip van het Bureau voor de grondrechten (2005/2007(INI), A6-0144/2005 van 26 mei 2005.

14 Zie voor het voorstel tot opneming van onder andere een zogenoemde differentiatiebepaling in (een nieuw) art. 132a lid 3 Grondwet Kamerstukken II 2011/12, 33 131. Het voorgestelde artikellid luidt: ‘Voor deze openbare lichamen kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.’

van de CGB naar het College voor de rechten van de mens (art. 12 Algemene wet gelijke behandeling).

b. Het rapporteren en het doen van aanbevelingen over de bescherming van de rechten van de mens, waaronder het jaarlijks rapporteren over de mensenrechtensituatie in Nederland.

Het is denkbaar dat het College aanbevelingen doet, mogelijk gebaseerd op de onderzoeken zoals hiervoor genoemd, aan bijvoorbeeld ziekenhuizen en scholen of aan organisaties die zich bezighouden met de bescherming van de rechten van de mens. Het is aan het College om te bepalen hoe vaak en aan wie deze aanbevelingen worden gegeven. Voorts zal het College een keer per jaar rapporteren over de mensenrechtensituatie in Nederland,¹⁵ een 'Staat van de Mensenrechten' in Nederland, een taak die is toebedeeld na een oproep daartoe vanuit de VN en het NJCM. Het kabinet zal binnen zestig dagen moeten reageren op een dergelijk rapport. Het valt te verwachten dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer een algemeen overleg zal wijden aan een dergelijke kabinetsreactie, hetgeen zeker kan bijdragen aan de algemenere taak van het College, namelijk om het bewustzijn van de mensenrechten te vergroten.

Het College zal tevens rapportages opstellen over de bescherming van mensenrechten en gelijke behandeling in internationaal verband. De VN willen behalve een rapportage van de regering ook een rapportage van een onafhankelijke organisatie of onafhankelijk instituut. De CGB schrijft nu rapportages op het terrein van de gelijke behandeling, zoals in het kader van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie en het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen. Een voorbeeld van een toekomstige rapportagetaak ligt bij het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en de VN-*Universal Periodic Review* (UPR).¹⁶ Daarnaast blijven uiteraard de non-gouvernementele organisaties de mogelijkheid hebben een schaduwrapportage te schrijven naar aanleiding van de rapportage van de regering.

c. Het geven van advies, bedoeld in artikel 5.

De taak van het College tot advisering over onder andere de verenigbaarheid van nationale, Europese of internationale (con-

¹⁵ Te onderscheiden van het jaarverslag ex art. 21 Wet Crm.

¹⁶ Zie over de UPR de bijdrage in dit nummer van Verrest & Dopheide.

cept)regelgeving met grondrechten is opgenomen in artikel 5 Wet Crm. Het College kan zowel op verzoek van een minister of een der Kamers der Staten-Generaal als uit eigen beweging adviseren. Daarnaast kan het College adviseren over beleid dat direct of indirect betrekking heeft op de rechten van de mens. Uit deze taakomschrijving wordt duidelijk dat het College gevraagd en ongevraagd in verschillende stadia van de wetgevingsprocedure moet respectievelijk kan adviseren.¹⁷ Deze bevoegdheid vloeit mede voort uit de Paris Principles. In lijn met het regeringsbeleid om geen wettelijke adviesverplichtingen voor de overheid te creëren is het niet verplicht geworden om advies te vragen aan het College. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel haast zich er nog wel bij te vermelden dat 'Het (...) in bepaalde gevallen [uiteraard] wel in de rede [zal] liggen om dat te doen.'¹⁸

Het College kan met zijn advisering die is gebaseerd op constitutionele toetsing van grote waarde zijn in alle vier de stadia van de wetgevingsprocedure, dat wil zeggen in de fase van zowel de beleidsvorming als de bestuurlijke vaststelling, de parlementaire behandeling en die van de terugkoppeling.¹⁹

Voor wat betreft de fasen van beleidsvorming en voorbereiding en bestuurlijke vaststelling van een wetsvoorstel kan een kwalitatief goed extern deskundigenadvies de ambtelijke deskundigheid versterken of tegenwicht bieden tegen politieke rationaliteit. Afhankelijk van het moment waarop het College adviseert, kan ook de Afdeling advisering van de Raad van State daarmee haar voordeel doen in het kader van haar eigen advisering. Indien het College tijdens de voorbereidingsfase voorafgaand aan de advisering door de Raad van State adviseert, zal de regering het advies van het College toezenden aan de Raad van State bij de adviesaanvraag.²⁰ De regering zal dan, zo mag worden aangenomen en zoals te doen gebruikelijk, het advies van het College bespreken in de memorie van toelichting bij het betreffende wetsvoorstel, bijvoorbeeld in de paragraaf consultatie. Het College zal een advies ook zelf openbaar maken. Voorstelbaar is dat de Raad zich rekenschap zal geven van het werkprogramma van het College en aldus zicht kan

17 Uit de taakomschrijving volgt ook dat de Eerste Kamer een advies kan vragen aan het College over een door de Tweede Kamer geamendeerd wetsvoorstel, ook zonder dat die advies heeft gevraagd van het College; Kamerstukken I 2011/12, 32 467, C, p. 13-14.

18 Kamerstukken II 2009/10, 32 467, nr. 3, p. 27.

19 Zie over deze fasen nader Van Sasse van Ysselt 2008, p. 44-48.

20 Zie ook aanwijzing 268 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

krijgen op de te verwachten adviezen van het College. De vraag is of, en zo ja, hoe het College gaat anticiperen op advisering door de Raad. Omgekeerd lijkt ook de Raad van State zich te zullen moeten gaan bezinnen op zijn relatie met het College. Het ligt in de rede dat hij daartoe behalve het werkprogramma van het College ook diens 'legisprudentie' in de gaten zal (moeten) gaan houden. Dit komt de constitutionele dialoog ten goede. Dit kan van waarde zijn indien mogelijke verschillen niet bij voortduring aan de orde zijn en ook inhoudelijk binnen de perken blijven. Ook in de derde fase van de wetgevingsprocedure, die van de parlementaire behandeling, kan de advisering door het College van dienst zijn (vergelijk Van Dijk 2000, p. 57), mede vanwege onder meer een gebrek aan een aparte parlementaire commissie voor wetgevingskwaliteit of mensenrechten, zoals bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk (vergelijk Loof 2008). Kortom, er zijn verschillende momenten en adressanten in het wetgevingsproces die ertoe kunnen leiden dat adviezen van het College kunnen bijdragen aan een versterking van de zogenoemde *ex ante* constitutionele toetsing.

d. Het geven van voorlichting en het stimuleren en coördineren van onderwijs over de rechten van de mens.

Het College kan op verzoek en uit eigen beweging voorlichting (laten) geven. De CGB geeft nu voorlichting over vraagstukken op het terrein van gelijke behandeling door middel van een website, een telefonisch spreekuur, bijeenkomsten, lezingen, trainingen, campagnes en een lespakket. Het College heeft de mogelijkheid dit op vergelijkbare wijze voort te zetten en te verbreden naar alle mensenrechten. Daarbij zal het College rekening houden met de activiteiten die op dit terrein al plaatsvinden door andere organisaties. Het College zal in veel gevallen doorverwijzen naar andere instanties. Het College kan eveneens de media benaderen. Het is wederom aan het College zelf te bepalen aan wie en op welke wijze mensenrechteneducatie en voorlichting het meest effectief zijn. Zo zullen het Platform Mensenrechteneducatie en het toekomstige Huis voor de Democratie en Rechtsstaat (ProDemos) logische partners worden om mensenrechteneducatie te bevorderen.

e. Het stimuleren van onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens.

Het College kan zelf het initiatief nemen tot een onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens, maar dit door een andere

organisatie laten uitvoeren of (financieel of inhoudelijk) bijdragen aan onderzoek van andere organisaties.

f. Het structureel samenwerken met maatschappelijke organisaties en met nationale, Europese en andere internationale instellingen die zich de bescherming aantrekken van één of meer rechten van de mens, onder meer door het organiseren van activiteiten in samenwerking met maatschappelijke organisaties.

Het College zal zijn taken kunnen uitvoeren door samen te werken en contact te onderhouden met maatschappelijke organisaties en universitaire instellingen, zoals de Onderzoeksschool voor de Rechten van de Mens. Naast verschillende maatschappelijke organisaties zijn dit ook de Nationale ombudsman en het CBP, die beide ook ambtshalve zijn vertegenwoordigd in de raad van advies van het College. Bij de samenwerking tussen het College en andere instellingen, organisaties en organen kan ook behoren dat het advies uitbrengt of ondersteuning biedt bij advisering door deze organen. Hoe het College dit contact en deze samenwerking vormgeeft, is wederom aan de organisatie zelf. Het College kan bovendien dienen als aanspreekpunt voor het kabinet, het parlement, andere bestuursorganen en voor internationale organisaties met een mensenrechtelijk mandaat. Dit betreft met name de VN (onder andere de Mensenrechtenraad en zijn speciale rapporteurs, alsmede de toezichthoudende comités op de VN-mensenrechtenverdragen), de Raad van Europa (onder andere de Commissaris Mensenrechten en toezichthoudende comités), de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (onder andere de Hoge Commissaris voor nationale minderheden) en de EU (met name het Grondrechtenagentschap). Sommige verdragen schrijven voor dat de nationale regering samenwerkt met de desbetreffende niet-gouvernementele organisaties (ngo's), bijvoorbeeld bij het Internationaal Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). Ook bij deze samenwerking kan het College een faciliterende rol vervullen. Bovendien kan het College deelnemen aan het International Co-ordinating Committee of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights (ICC) en andere internationale overlegstructuren en projecten. Een nationaal mensenrechteninstituut heeft hierin alleen stemrecht als dit instituut op grond van de Paris Principles de A-status heeft.

g. Het aansporen tot de ratificatie, implementatie en naleving van verdragen over de rechten van de mens en het aansporen tot de opheffing van voorbehouden bij zulke verdragen.

h. Het aansporen tot de implementatie en naleving van bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties over de rechten van de mens.

i. Het aansporen tot de naleving van Europese of internationale aanbevelingen over de rechten van de mens.

Het College krijgt als taak het kabinet en eventueel het parlement aan te sporen tot de (tijdige) ratificatie en implementatie van verdragen op het gebied van de rechten van de mens. Het College kan bijvoorbeeld advies geven aan het kabinet over de gevolgen van de ratificatie voor het beleid van het kabinet en daartoe impactanalyses (laten) uitvoeren. Daarnaast kan het ook adviseren over de vraag welke regelgevende en organisatorische maatregelen nodig zijn, wil Nederland effectief zijn verdragsverplichtingen nakomen. Het College bevordert op deze manier het in overeenstemming brengen van nationale wetgeving aan internationale verplichtingen. Daarnaast kan het College de aandacht vestigen op of adviseren over de implementatie van Europese richtlijnen en een correcte naleving van verdragen en Europese en internationale aanbevelingen in de praktijk. Met aanbevelingen wordt bedoeld op instrumenten van de Europese en internationale verdragen die niet geratificeerd hoeven te worden, zoals verklaringen ('declarations') en resoluties en aanbevelingen van verdragscomités van de verdragen die door het Koninkrijk zijn geratificeerd. Ten slotte zal het College verschillende bestuursorganen aansporen tot correcte naleving van verdragen in de praktijk. Het College heeft de taak om, indien het kabinet niet dan wel onjuist uitvoering geeft aan internationale en Europese verplichtingen, de aandacht hierop te vestigen door bijvoorbeeld een rapport uit te brengen, aanbevelingen te doen of contact te zoeken met (inter)nationale en Europese instellingen of de pers.

Het College krijgt *niet* tot taak de behandeling van individuele klachten, met uitzondering van de klachten van mogelijke schending van de gelijke-behandelingswetgeving. Klachten zullen worden doorverwezen naar de geëigende instellingen, zoals de Nationale ombudsman, het CBP of rechtshulpverlenende instanties. Evenmin krijgt het Col-

lege een procesbevoegdheid buiten het terrein van de gelijke-behandelingswetgeving, op welk terrein die bevoegdheid al was geregeld.²¹ Wel zal het College zich kunnen stellen als derde belanghebbende in bijvoorbeeld een procedure bij het EHRM, indien het daartoe wordt uitgenodigd door de president van het Hof (art. 36 EVRM), een punt dat overigens niet aan de orde is gesteld in het wetgevingstraject.²²

Bevoegdheden van het College

Voor de vervulling van zijn taak beschikt het College over een aantal bevoegdheden. Op grond van artikel 6 Wet Crm kunnen het College en daartoe door het College aangewezen personen alle inlichtingen en bescheiden vorderen die voor de vervulling van de taak van het College redelijkerwijs nodig zijn. Eenieder, behoudens enkele uitzonderingen, zoals bijvoorbeeld verschoningsgerechtigden, is verplicht die gevorderde inlichtingen en bescheiden te verstrekken. De wijze waarop en termijn waarbinnen er dient te worden verstrekt, worden door of namens het College zelf vastgesteld. Op grond van artikel 7 Wet Crm kan het College ook een onderzoek ter plaatse instellen. Het heeft toegang tot elke plaats, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner,²³ voor zover dat redelijkerwijze voor de vervulling van zijn taak nodig is. Deze bevoegdheid geldt niet voor plaatsen die als verboden plaats zijn aangewezen ingevolge de Wet bescherming staatsgeheimen, zoals gebouwen van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Voorts is van belang dat de onderzoeken, rapporten, aanbevelingen en de adviezen van het College door hem openbaar worden gemaakt en het door de betreffende minister in de gelegenheid wordt gesteld die stukken met hem te bespreken (art. 8 Wet Crm).

Effectiviteit

Voor de effectiviteit van het College is van belang dat wordt voldaan aan ten minste vier voorwaarden. Deze hebben in het bijzonder betrekking op de taak tot advisering, het doen van aanbevelingen en

21 Kamerstukken I 2011/12, 32 467, C, p. 11.

22 Het Crm kan in verschillende stadia het EHRM 'behelpzaam' zijn. Zie hierover ten aanzien van nationale mensenrechteninstellingen in het algemeen Buyse 2012b.

23 Gelet op het in art. 12 Grondwet vastgelegde huisrecht en de daarop gebaseerde Algemene wet op het binnentreden 1994.

het uitbrengen van rapporten en onderzoeksresultaten, maar kunnen ook – in meer of mindere mate – voor de andere taken relevant zijn. Het College zal scherp moeten zijn op brede deskundigheid, dat wil zeggen ook buiten het terrein van de gelijke behandeling, en, voor zover het niet tot adviseren verplicht is, op prioriteitstelling en ‘situatiele’ *timing*; doorgaans zal een aanbeveling of advies effectief zijn in een vroeg stadium van beleids- of wetsvoorbereiding, of in de supranationale en internationale arena, gelet op de doorwerking daarvan in de nationale rechtsorde. Voorts is de netwerkfunctie van het College van groot belang.²⁴

Aldus staat het College (ook) voor wat betreft de uitoefening van zijn niet-oordelende taken voor een grote uitdaging, in het bijzonder voor zover deze de ‘nieuwe’ (niet-gelijke-behandelings)terreinen van het College betreffen. Het kabinet heeft de adviestaak over (voorgenomen) regelgeving en beleid genoemd als een van de mogelijke onderwerpen voor de in artikel 23 Wet Crm opgenomen verplichting tot evaluatie van de wet.²⁵

Afsluiting

Met de oprichting van het College voor de rechten van de mens is de institutionele infrastructuur tot bescherming van de mensenrechten op nationaal niveau verder versterkt. De noodzaak om te komen tot die versterking was niet zonder meer aanwezig. Het moeizame en langdurige besluitvormingsproces tot oprichting van het College getuigt daarvan. Dat bevreemdt niet, in zoverre Nederland al een rijkgeschakeerd institutioneel mensenrechtenlandschap kent en de VN en de Raad van Europa nadrukkelijk ruimte bieden aan hun lidstaten om invulling te geven aan de internationale afspraken om mensenrechteninstituten op te richten. Toch ligt in het brede palet aan instellingen in Nederland meteen ook een zekere kwetsbaarheid. De vele en zeer diverse instellingen hebben beperkte mandaten en taken, waardoor het onder andere ontbreekt aan integraliteit op het terrein van advisering, educatie en voorlichting. Ook ontbreekt een (internationaal) aanspreekpunt. Het College zal spreekrecht krijgen in internationale en Europese fora en ook daarin evenwichtige en onafhankelijke

24 Dit is te meer het geval daar de vorming van het College zo veel mogelijk budgettair neutraal plaatsvindt, Kamerstukken II 2009/10, 32 467, nr. 3, p. 10.

25 Kamerstukken I 2011/12, 32 467, E, p. 9.

adviezen en rapporten kunnen inbrengen en *briefings* kunnen verzorgen. Het College voor de rechten van de mens kan de burger en (inter)nationale organen helpen door de bomen het bos te zien. Het College zal in samenwerking met andere organisaties en instituten een onafhankelijke en samenhangende visie kunnen gaan vormen op de bescherming van mensenrechten binnen Nederland. Aldus kan het – bijvoorbeeld door middel van zijn jaarlijkse rapportage over de mensenrechtensituatie in Nederland – de regering verleiden dat eveneens te doen.

Dat kan leiden tot een beter geïnformeerd grondrechtendiscours in Nederland, althans in de Nederlandse politiek. Indien het College zijn taken waar maakt en daar slim en effectief mee weet om te gaan, zal het een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een sterkere ‘grondrechtencultuur’ en daarmee aan verbeterde levensomstandigheden voor de, soms kwetsbare, mensen die het aangaat.

Literatuur

Buyse 2012a

A. Buyse, ‘Verzin een list, jonge vriend! Hoe nationale mensenrechteninstituten de lasten voor het Hof zouden kunnen verlichten’, in: J. Gerards & A. Terlouw (red.), *Amici Curiae: adviezen aan het Europese Hof voor de Rechten van de Mens*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.

Buyse 2012b

A. Buyse, ‘The Court’s ears and arms: National human rights institutions and the European Court of Human Rights’, in: K. Meuwissen & J. Wouters (red.), *National human rights institutions in Europe: Comparative, European and international perspectives*, Antwerpen 2012 (in druk).

Corstens & Kuiper 2011

G.J.M. Corstens & R. Kuiper, ‘Help! Het EVRM verdrinkt!’, *NJB* 2011, p. 667-668.

Van Dijk 2000

P. van Dijk, 'Door de bomen de boswachter niet meer zien', in: M.L. van Emmerik & C. Smals-van Dijk, *Een nationale mensenrechtencommissie in Nederland? Handhaving van mensenrechten op nationaal niveau*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2000, p. 55-60.

Van Emmerik & Smals-van Dijk 2000

M.L. van Emmerik & C. Smals-van Dijk (red.), *Een nationale mensenrechtencommissie in Nederland? Handhaving van mensenrechten op nationaal niveau*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2000.

Goldschmidt 2012

J.E. Goldschmidt, 'De Wet College voor de rechten van de mens', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2012-2, p. 180-192.

Loof 2007

J.P. Loof, 'Oprichting nationaal mensenrechteninstituut een stapje dichterbij?', *NJCM-Bulletin* 2007-4, p. 544-549.

Loof 2008

J.P. Loof, 'Het parlement, de mensenrechten en de zorgvuldigheid in het wetgevingsproces (preadvies)', in: R. de Lange (red.), *Wetgever en grondrechten*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 85-128.

Redactioneel Commentaar 2011

Redactioneel Commentaar, 'Nederland krijgt een nationaal mensenrechteninstituut; hoera...!?', *NTM/NJCM-Bulletin* 2011-8.

Van Sasse van Ysselst 2008

P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselst, 'Grondrechten en de regering als medewetgever (preadvies)', in: R. de Lange (red.), *Wetgever en grondrechten*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 31-60.

Van Sasse van Ysselst 2009

P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselst, 'Het EU-Grondrechtenagentschap: te luxe waakhond zonder tanden?', *NJCM-Bulletin* 2009, p. 572-592.

Van Sasse van Ysselst 2012

P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselst, College voor de rechten van de mens en constitutionele toetsing, *Regelmaat* 2012-4, p. 225-239.

Het Nederlandse detentierecht naar internationale maatstaven

G. de Jonge*

Na in 1973 per Solex diepgaand veldonderzoek te hebben verricht, concludeerden medewerkers van het Amsterdamse 'Deskundologisch Laboratorium' dat Nederland – op Friesland na – bijna klaar was (Van Riemsdijk 2001, p. 79-98). Zeker als men, terugkomend uit een minder bevoorrecht buitenland, bij Schiphol uit het vliegtuigraampje kijkt, valt op hoe 'af' ons land is: groene weiden, rechte sloten, fraaie wegen; de materiële welvaart springt tijdens de landing meteen in het oog. Ook op immaterieel gebied en zeker waar het de rechtsbescherming van de burger tegen de overheid betreft, is het in Nederland goed toeven. We beschikken immers over een fijnmazige juridische infrastructuur, een nog steeds toegankelijk systeem van rechtshulp en een meer dan behoorlijke rechtspleging. We leven, om de *mental coach* van Candide, Pangloss, te parafraseren, in een van de beste van alle denkbare maatschappijen.¹ Fundamentele rechten worden gerespecteerd, kwetsbare groepen genieten extra bescherming, niemand wordt willekeurig van zijn vrijheid beroofd, niemand wordt hier gemarteld. Nederland is ook op juridisch gebied, zeker vergeleken met tal van andere landen, 'bijna klaar'. We voldoen immers aan vrijwel alle internationale minimumnormen? Toch niet helemaal, zoals in deze bijdrage over de betekenis van een aantal moderne, wat minder bekende, internationale maatstaven voor het Nederlandse detentierecht moge blijken. Onze Penitentiaire beginselenwet (PBW) mag op het eerste gezicht aardig in lijn zijn met de voor de lidstaten van de Raad van Europa maatgevende European Prison Rules van 2006 (waar overigens nog steeds geen officiële Nederlandse vertaling van is), er zijn meer internationale standaarden dan die Rules. Een viertal daarvan wordt hieronder kort besproken. Daarbij

* Prof. dr. Gerard de Jonge is emeritus bijzonder hoogleraar Detentierecht aan de Universiteit Maastricht.

1 In Voltaires *Candide, ou l'optimisme* (1759), in: Pomeau 1966, p. 179-263.

wordt telkens aangegeven tot welke wijzigingen of aanvullingen van de PBW deze documenten aanleiding zouden kunnen geven. Eerst worden de zogenoemde Bangkok Rules besproken. Voluit heten die de United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders, aanbevelingen over de bejegening van vrouwelijke verdachten en veroordeelden, die in 2010 te Bangkok in de vorm van een resolutie van de Economic and Social Council van de Verenigde Naties (VN) zijn gegoten. Vervolgens wordt het zogenoemde Istanbul Protocol op zijn waarde voor het Nederlandse detentierecht geschat. Dat protocol is een onder auspiciën van de VN in 1999 gepubliceerd handboek, waarin wordt beschreven hoe een behoorlijk onderzoek naar (beweerde) gevallen van marteling en mishandeling eruit behoort te zien. Daarna wordt aandacht besteed aan de laatstelijk in 2006 herziene, oorspronkelijk te Malta geconcipeerde, Declaration of Malta on Hunger Strikers van de World Medical Association. Het laatste hier gepresenteerde, voor gedetineerden en hun bewakers belangrijke internationale document is de dit jaar door het Comité van Ministers van de Raad van Europa aanvaarde European Code of Ethics for Prison Staff.

De Bangkok Rules

Waarschijnlijk omdat vrouwen en meisjes overal ter wereld een betrekkelijk klein deel van de totale gedetineerdenpopulatie uitmaken, bestonden er tot voor kort weinig internationale normen die tegemoetkwamen aan hun specifieke bejegening behoeften. Zowel in de VN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (SMR; de laatste versie ervan dateert van 1977) als in de veel modernere European Prison Rules (EPR) van 2006 zijn maar enkele bepalingen aan de bejegening van deze categorie gewijd. De VN hebben in 2010 in die leemte voorzien door het formuleren van de zogenoemde Bangkok Rules,² die volgens artikel 4 van de inleidende beschouwing van dat document moeten worden gezien als een aanvulling op de SMR en andere VN-aanbevelingen, zoals de Tokyo Rules.³

2 The Economic and Social Council Resolution 2010/16, United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules). Te raadplegen via www.un.org/en/ecosoc/docs/2010/res%202010-16.pdf.

3 United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules), adopted by General Assembly resolution 45/110 of 14 December 1990.

Omdat de Raad van Europa tot nog toe geen eigen specifieke aanbeveling over de bejegening van vrouwelijke verdachten en veroordeelden heeft gedaan, zijn de Bangkok Rules ook voor de lidstaten van de Raad van Europa richtinggevend voor de manier waarop strafrechtelijke interventies ten aanzien van vrouwen en meisjes ten uitvoer behoren te worden gelegd. Deze VN-aanbeveling bevat daarvoor vele en zeer specifieke (minimum)normen. Het is in dit korte bestek niet mogelijk deze aanbeveling in haar geheel te bespreken, daarom wordt hier alleen gewezen op de belangrijkste bepalingen ervan:

- Voorafgaand aan de opneming in een penitentiaire inrichting (hierna: p.i.) van vrouwen die de zorg voor kinderen hebben, dienen dezen de gelegenheid te krijgen het nodige daarvoor te regelen, zo zegt Rule 2 van deze aanbeveling.
- Zo nodig moet de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel daar maar even voor worden opgeschort. Bij binnenkomst van vrouwen in een p.i. dient te worden geregistreerd hoeveel kinderen zij hebben en hoe het met dezen gaat (Rule 3).
- Vrouwen moeten als het maar even kan dicht bij hun woonplaats worden gedetineerd, zeker als zij een gezin te verzorgen hebben (Rule 4).
- Na binnenkomst moet in het kader van het medisch onderzoek (onder meer) de reproductieve geschiedenis van vrouwen worden geregistreerd. Ook eventueel seksueel misbruik en andere vormen van ondervonden geweld moeten worden opgetekend (Rule 6).
- Vrouwen die van (seksueel) geweld te lijden hebben gehad, behoren informatie te krijgen over mogelijk te nemen juridische stappen tegen de daders en de p.i.'s dienen hen daarbij zo veel mogelijk te helpen (Rule 7).
- De nationale autoriteiten dienen voorts bijzondere aandacht te besteden aan medische en geestelijke gezondheidszorg, rekening houdend met de bijzondere problemen die juist vrouwen op die terreinen kunnen hebben (Rules 10-13).
- Disciplinaire maatregelen en straffen behoren niet op zwangere vrouwen, vrouwen die kleine kinderen bij zich hebben of borstvoeding geven, te worden toegepast (Rules 22-23).
- Zeker vrouwen met kinderen thuis dienen gemakkelijk contact met hun achtergebleven gezinsleden te kunnen houden (Rules 26-28). Zij dienen wel te worden beschermd tegen bezoek van personen die gewelddadig tegen hen zijn geweest.

Dit zijn slechts enkele van de 55 bepalingen die betrekking hebben op de bejegening van gedetineerde vrouwen. Zoekt men in onze PBW naar specifieke bepalingen voor vrouwen, dan is men snel klaar. Artikel 11 PBW zegt dat mannelijke en vrouwelijke gedetineerden gescheiden worden ondergebracht. Artikel 12 PBW gaat over de onderbrenging van jonge kinderen in p.i.'s, maar gebruikt daar de seksneutrale term 'gedetineerden' om niet uit te sluiten dat ook mannen/vaders eventueel een jong kind bij zich kunnen hebben. Dat is het wel zo'n beetje. Zelfs het artikel over de medische zorg – artikel 42 PBW – noemt vrouwen niet als categorie met bijzondere zorgbehoeften. De Directie Justitiële Inrichtingen zou, desgevraagd, kunnen zeggen dat iedere gedetineerde de psychologische en medische zorg krijgt die zij of hij nodig heeft. Toch zouden de Bangkok Rules een goede aanleiding kunnen zijn om eens te bekijken of de zorgbepalingen in de PBW bijzondere aandacht aan vrouwen (en andere kwetsbaar geachte categorieën) zouden moeten wijden. Als de PBW daartoe niet zou hoeven te worden aangepast, zou het ontwerpen van een desbetreffende ministeriële regeling kunnen worden overwogen. Modellen daarvoor zijn te vinden in het Verenigd Koninkrijk, in Her Majesty's Prison Service Orders, nr. 4800 (Women prisoners), nr. 4801 (The management of mother and baby units) en nr. 4950 (Regime for young women under 18 years old).⁴

Het Istanbul Protocol

Zoals al in de inleiding gezegd: gemarteld wordt er in Nederland niet, maar dat wil niet zeggen dat het zogenoemde Istanbul Protocol,⁵ dat instructies bevat over het herkennen van en reageren op tekenen van marteling en ander vormen van onmenselijke behandeling, geen betekenis voor het Nederlandse detentierecht zou hebben. Ook in Nederlandse politiecellen, huizen van bewaring en gevangnissen overlijden soms gedetineerden of kunnen zij slachtoffer van geweld worden. Daarom verdient dit protocol de volle aandacht van de Nederlandse autoriteiten. Voor de goede orde: dit protocol is geen officiële aanbeveling of richtlijn van de VN, maar een handboek voor iedere official

4 Te raadplegen via www.justice.gov.uk/downloads/offenders/psipso/pso-index.pdf.

5 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2004. Een van de deskundigen die tot de totstandkoming van dit protocol hebben bijgedragen, is dr. Adriaan van Es van de Johannes Wier Stichting te Amsterdam.

die te maken kan krijgen met gevallen van marteling of andere vormen van mishandeling door personeel van overheidsdiensten. Het feit dat dit handboek onder auspiciën van de VN tot stand is gekomen, geeft echter aan dat de inhoud ervan waar nodig behoort te worden geïncorporeerd in de nationale regelgeving en praktijk van alle VN-lidstaten. Dit handboek telt zes hoofdstukken en heeft vier bijlagen met praktische aanwijzingen. Het eerste hoofdstuk geeft een overzicht van alle relevante internationale juridische teksten over het verbod van marteling en de preventie en de berechting daarvan. Daarbij wordt apart gewezen (in par. 47) op de bevoegdheid van het Internationaal Strafhof om bepaalde vormen van marteling te berechten. Het tweede hoofdstuk beschrijft de ethische normen waaraan juristen (vooral rechters en advocaten) en medisch personeel bij hun werk gebonden zijn. Voor de rechtsbescherming van de burger het belangrijkste hoofdstuk is het derde, waarin gedetailleerd wordt beschreven hoe een effectief onderzoek naar (beweerde) gevallen van marteling (of andere vormen van mishandeling) eruit hoort te zien. Alle eisen die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) aan een dergelijk onderzoek stelt (onverwijld, door een onafhankelijk orgaan, grondig en publicatie van de resultaten), vindt men terug in dit protocol, maar met veel meer details betreffende de methoden van onderzoek, zoals het ondervragen van de (beweerde) slachtoffers en getuigen (hoofdstuk 4), die – denk aan gedetineerden – zelf in gevaar kunnen komen als zij verklaringen afleggen. Veel aandacht wordt ook besteed aan het verkrijgen en vastleggen van fysiek en psychologisch bewijs (hoofdstuk 5 en 6).

In onze PBW vindt men niets terug over de manier waarop met (beweerde) gevallen van marteling dan wel mishandeling moet worden omgegaan en hoe (en dat speelt vooral bij de binnenkomst van nieuwe gevangenen in een inrichting) de medische dienst mogelijke tekenen van geweld kan herkennen bij een eerste lichamelijke en geestelijke keuring. Er ontbreekt in de PBW überhaupt een hoofdstuk over wat in Rules 14-16 van de Europese gevangenisregels 'Admission' wordt genoemd: de minimumeisen die aan een behoorlijke intakeprocedure dienen te worden gesteld. Echt een punt om bij de volgende herziening van de PBW mee te nemen.

De Declaration of Malta

Afgelopen september promoveerde Pauline Jacobs aan de Universiteit van Tilburg op een proefschrift over de vraag of, en zo ja, onder welke voorwaarden gedetineerde hongerstakers onder dwang mogen worden gevoed (Jacobs 2012). Zij wijst erop dat de World Medical Association (WMA), een koepel voor 95 nationale medische beroepsorganisaties, als enige internationale instantie ethische normen heeft ontwikkeld met betrekking tot de bejegening van gedetineerden die in hongerstaking zijn. Het meest recente document is de zogenoemde Declaration of Malta, die – zoals zij in paragraaf 5.2.2 terecht opmerkt – niet bindend is voor nationale overheden, maar wel richtinggevend is voor artsen die met dit verschijnsel te maken krijgen.⁶ Een belangrijk onderdeel van deze richtlijn is de volgende:

'Hunger strikers should not be forcibly given treatment they refuse. Forced feeding contrary to an informed and voluntary refusal is unjustifiable. Artificial feeding with the hunger striker's explicit or implied consent is ethically acceptable.'

Zeker in een penitentiaire context is dit een richtlijn die door een gevangenisarts soms lastig te volgen is, vooral wanneer een directeur van een p.i., zoals in Nederland, niet alleen verplicht is om voor het leven en de gezondheid van 'zijn' gedetineerden te waken, maar ook wettelijk bevoegd is om een gedetineerde te verplichten om 'te gedogen dat ten aanzien van hem een bepaalde geneeskundige handeling wordt verricht' (art. 32 PBW). Weliswaar kan dat alleen als 'een' arts (dus niet noodzakelijkerwijs de gestichtsarts) dat medisch 'volstrekt noodzakelijk' acht, maar een door de directeur geraadpleegde arts zal wellicht een dubbele loyaliteit kunnen voelen: ten opzichte van de directeur die hem consulteert en ten opzichte van de hongerstaker, zeker als deze tevoren goed is geïnformeerd over de mogelijke gevolgen van zijn actie en uitdrukkelijk heeft verklaard dat hij niet onder dwang mag worden gevoed, zelfs als dat zijn dood kan betekenen.

6 WMA Declaration of Malta on Hunger Strikers, adopted by the 43rd World Medical Assembly, St. Julians, Malta, November 1991 and editorially revised by the 44th World Medical Assembly, Marbella, Spain, September 1992 and revised by the 57th WMA General Assembly, Pilanesberg, South Africa, October 2006. Te raadplegen via www.wma.net/en/30publications/10policies/h31/.

Jacobs stelt zich op het standpunt dat dwangvoeding van gedetineerden niet is toegestaan als deze tevoren goed is voorgelicht over de mogelijk fatale gevolgen van een hongerstaking. Zij acht één uitzondering op die regel aanvaardbaar, namelijk als er belangrijke redenen zijn om de betrokkene in leven te houden tot er uitspraak in zijn zaak is gedaan (Jacobs 2012, hoofdstuk 7.5). Wat daar ook van te zeggen is (heel veel!), het lijkt verstandig om in de PBW de bepaling over gedwongen geneeskundige behandeling zodanig te herzien dat er voor alle partijen – de (potentiële) hongerstaker, de directeur en de verantwoordelijke arts – op wettelijk niveau duidelijkheid ontstaat over de manier waarop met al of niet veroordeelde hongerstakers dient te worden omgegaan. Daarbij kunnen de door het EHRM gehanteerde criteria, die dienen te worden gerespecteerd in gevallen waarin tot dwangvoeding wordt besloten, in de wet worden vastgelegd: (1) er moet een aantoonbare medische noodzaak zijn; (2) de bestaande regels moeten nauwkeurig worden gevolgd; en (3) de gebruikte voedingsmethode mag niet neerkomen op marteling, onmenselijke of vernederende behandeling.⁷

De Code of Ethics for Prison Staff

Het laatste internationale document waarvoor hier de aandacht wordt gevraagd, is de kersverse, in april van dit jaar door het Comité van Ministers van de Raad van Europa aanvaarde Code of Ethics for Prison Staff,⁸ die fraai aansluit op hoofdstuk 5 van de European Prison Rules over ‘Management and staff’. Het is heel goed dat in artikel 4 van deze Code uitdrukkelijk wordt gesteld dat al het personeel dat bij het gevangeniswezen werkt, *persoonlijk* aansprakelijk is voor de gevolgen van zijn doen en laten of voor zijn opdrachten aan ondergeschikten en dat het altijd tevoren de rechtmatigheid van zijn handelen moet nagaan. Ook prima is dat het personeel positieve, maar professionele betrekkingen met gedetineerden en hun familie moet proberen aan te gaan (art. 6). Dat past in het concept van *dynamic security*, zoals verwoord in Rule 51.2 van de EPR: de veiligheid in een inrichting wordt niet alleen bepaald door muren, deuren en camera’s, maar vooral ook door zo normaal mogelijke verhoudingen tussen bewaakten en bewaarders.

7 Zie Nevmerzhtsky t. Oekraïne, EHRM 5 april 1985, nr. 54825/00, m.n. r.o. 93 t/m 99.

8 Recommendation CM/Rec(2012)5 of the Committee of Ministers to Member States on the European Code of Ethics for Prison Staff.

Het personeel moet elk vermoeden van corruptie (in Nederlandse termen: 'niet-integer gedrag') melden aan zijn superieuren of andere instanties die daar iets tegen kunnen doen. Opdrachten die duidelijk onwettig zijn, moeten, zonder vrees voor sancties, worden geweigerd. Geweld tegen gedetineerden mag alleen ter zelfverdediging worden gebruikt of ter voorkoming van ontsnapping dan wel het breken van passief verzet. Visitatie van gedetineerden dient alleen te worden verricht als dat absoluut noodzakelijk is en als dat niet op een vernederende manier gebeurt. De hoofdregel is dat gedetineerden op een faire, niet-discriminatoire manier worden behandeld. Veel van de bepalingen in deze aanbeveling lijken niet van toepassing op de Nederlandse situatie en vooral te zijn geschreven voor die lidstaten van de Raad van Europa waar corruptiebestrijding een hoge prioriteit heeft of moet hebben. Toch lijkt het niet overbodig om ook in onze PBW een hoofdstukje op te nemen over de directie, het andere personeel en de morele eisen die aan hen gesteld moeten worden.

Ten slotte

We kunnen concluderen dat Nederland nog niet helemaal af is, althans niet op het gebied van het detentierecht. De impulsen voor verbetering van het Nederlandse detentierecht komen al een tijd niet meer van binnenuit. Waar wij vroeger de verdere ontwikkeling van internationale praktijk en regelgeving konden inspireren, dienen wij nu gevolg te geven aan de eisen die internationale documenten aan de tenuitvoerlegging van strafsancities aan ons stellen. De PBW kan wel een update gebruiken, zoals uit het bovenstaande moge blijken. Het zou echter onjuist zijn om alleen de PBW een nieuw verfje te geven. De twee andere penitentiaire beginselenwetten zouden bij een revisie dienen te worden betrokken en misschien kan het geen kwaad om eens na te denken over de ontwikkeling van een Algemene Detentiewet, die basisnormen bevat voor de bejegening van eenieder die onder welke titel dan ook rechtens van zijn of haar vrijheid is beroofd.

Literatuur

Jacobs 2012

P. Jacobs, *Force-feeding of prisoners and detainees on hunger strike – Right to self-determination versus right to intervention*, Cambridge/Antwerpen/Portland: Intersentia 2012.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2004

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Istanbul Protocol – Manual on the effective investigation and documentation of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment* (Professional Training Series No. 8/Rev.1, United Nations), New York/Genève 2004.

Pomeau 1966

R. Pomeau (red.), *Voltaire, romans et contes*, Parijs: Flammarion 1966.

Van Riemsdijk 2001

M. van Riemsdijk, *De bestorming van het onmogelijke – Max Reneman, De Keerkring en de collectieve verbeelding*, Amsterdam: Bres 2001.

Mensenrechten begrensd: detentie in het vreemdelingenrecht

*G. Cornelisse**

Onlangs uitte de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (VN) kritiek op de praktijk van vreemdelingenbewaring in Nederland. Volgens leden van de raad wordt detentie als middel van handhaving in het immigratierecht te vaak toegepast en zoekt Nederland te weinig naar alternatieven voor de vrijheidsbeneming van vreemdelingen. Ook de wijze van tenuitvoerlegging van de bewaring riep vragen op. Verder deelde de raad de bezorgdheid van andere VN-organisaties, zoals het Comité voor het VN-antidiscriminatieverdrag en het Comité voor de Rechten van het Kind, over de situatie van gezinnen met kinderen die bij de indiening van een asielverzoek op AC Schiphol gedetineerd worden (zie Human Rights Council 2012a). Deze geluiden zullen de Nederlandse overheid niet hebben verrast: veel organisaties en instellingen, zowel op nationaal als op Europees en internationaal niveau, hebben de laatste jaren dezelfde knelpunten aangekaart.

De manier waarop een maatschappij omgaat met de rechten van ongewenste vreemdelingen maakt duidelijk in hoeverre de retoriek van universele rechten ook in praktische zin gestalte krijgt, nu deze individuen zich niet kunnen beroepen op burgerschap of gerelateerde concepten om hun rechten vis-à-vis de staat geldend te maken (zie Dembour & Kelly 2010). Ook van de rechten van gedetineerden kan worden gezegd – zij het volgens een andere logica – dat deze fungeren als een lakmoesproef voor de wijze waarop een maatschappij zich heeft verbonden aan mensenrechten. Gesloten instellingen zoals gevangenissen en detentiecentra illustreren namelijk bij uitstek de dilemma's bij het vinden van een balans tussen collectieve veiligheid en individuele rechten (Naylor 2008). Dat de rechtsstatelijke waarbor-

* Mr. dr. Galina Cornelisse is als universitair docent verbonden aan de afdeling Transnational Legal Studies van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Veel van de argumenten in dit artikel zijn in meer detail uitgewerkt in eerdere publicaties, zie Cornelisse 2006, 2008, 2010, 2011a, 2011b.

gen die gekoppeld dienen te zijn aan de uitoefening van het geweldsmonopolie door de staat juist in de praktijk van de vreemdelingenbewaring niet ten volle functioneren, wordt misschien nog wel het beste geïllustreerd door de detentie van kinderen die asiel aanvragen op AC Schiphol. Daar wordt vrijheidsbeneming toegepast zonder dat er aan die maatregel een op het concrete geval toegespitste belangenafweging ten grondslag ligt. Het argument daarvoor luidt dat de minister het grensbewakingsbelang op geen andere wijze veilig zou kunnen stellen.

Ik zal in dit artikel drie aspecten van de praktijk van vrijheidsbeneming in het vreemdelingenrecht bespreken. Het gaat om die aspecten waar de belangrijkste kritiek van de afgelopen jaren zich op heeft toespitst: de noodzaak en evenredigheid van de bewaring, de tenuitvoerlegging ervan en de toepassing in het geval van (gezinnen met) kinderen. Daarna zal ik laten zien dat het mensenrechtendiscours – ondanks zijn universele pretenties – ook zekere lacunes kent als het gaat om de rechten van ongewenste migranten: ook in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van Mens (EHRM) worden de mensenrechten van gedetineerde vreemdelingen niet afdoende beschermd. Vervolgens zal ik kort aandacht besteden aan de vraag of het ontluikende EU-recht op dit gebied beter in staat is om de mensenrechten van ongewenste migranten te beschermen.

Tenuitvoerlegging

Vreemdelingen aan wie geen verblijf in Nederland is toegestaan, kunnen met het oog op uitzetting in vreemdelingenbewaring worden gesteld. Binnen de vreemdelingenbewaring zijn twee groepen te onderscheiden: vreemdelingen die in Nederland worden aangehouden wegens illegaal verblijf en aan de grens geweigerde vreemdelingen. Bij die laatste categorie gaat het ook om asielzoekers die Nederland via Schiphol binnenkomen. Deze twee groepen vreemdelingen worden ingesloten op grond van respectievelijk artikel 59 en 6 van de Vreemdelingenwet 2000 (VW 2000). Jaarlijks worden er in totaal tussen de acht- en tienduizend vreemdelingen op grond van de VW 2000

gedetineerd (Amnesty International 2010).¹ Vreemdelingendetentie betreft een bestuursrechtelijke maatregel, die ertoe dient om de vreemdeling beschikbaar te houden voor zijn uitzetting, of om hem te beletten zich toegang te verschaffen tot Nederland.

Het regime van de vreemdelingenbewaring doet geen recht aan dat bestuursrechtelijke karakter, nu het grote overeenkomsten vertoont met de vrijheidsbeneming in het strafrecht. Soms gaat vreemdelingendetentie zelfs gepaard met grotere beperkingen dan een strafrechtelijke detentie. Dat is niet in overeenstemming met het zogenoemde beginsel van de minimale beperkingen: ingevolge artikel 15 van de Grondwet en artikel 5.4 van het Vreemdelingenbesluit (Vb) wordt de vreemdeling, bij de tenuitvoerlegging van de bewaring, niet verder beperkt in de uitoefening van grondrechten dan nodig is. In een onlangs verschenen rapport van het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) wordt de tenuitvoerlegging van de bewaring in Nederland dan ook stevig bekritiseerd (CPT 2012, p. 29-38).

De grensdetentie ex artikel 6 VW 2000 vindt voor het overgrote deel plaats in Schiphol-Oost, alwaar het Reglement regime grenslogies (Rrg) van toepassing is. De vreemdelingenbewaring ex artikel 59 VW 2000 wordt ten uitvoer gelegd in detentiecentra die onder de Penitentiaire beginselenwet (PBW) vallen.² Er bestaan significante verschillen tussen beide regimes, waarbij het regime grenslogies minder beperkingen oplegt aan de gedetineerde dan het regime in de PBW. In 2007 sprak het CPT zijn verbazing overigens al uit over het feit dat de vreemdelingenbewaring in Nederland hetzelfde regime kent als de voorlopige hechtenis in het strafrecht. Het comité uitte zijn bezorgdheid over de gelijkheid tussen twee van elkaar te onderscheiden vormen van vrijheidsbeneming (CPT 2008). Ondanks enkele verbeteringen in het regime sindsdien blijft de minister nochtans vasthouden

1 De regering noemt een aantal van 6.100 mensen dat in 2011 in de vreemdelingenbewaring verbleef: in dit cijfer zijn de gevallen van grensdetentie niet meegenomen. Zie de antwoorden van minister Leers (IenA) en staatssecretaris Teeven (VenJ) op vragen van het Kamerlid Dibi (GL) over vreemdelingenbewaring met kenmerk 2012Z14940, 5 september 2012.

2 De vreemdelingenbewaring kan overigens ook in een politiecel ten uitvoer worden gelegd, maar het verblijf in een politiecel is in de jurisprudentie in duur beperkt. Zie ABRvS 7 oktober 2010, JV 2010, 461 en Rb. Haarlem 20 maart 2009, JV 2009, 197.

aan het regime van de PBW, met als enige verklaring daarvoor een verwijzing naar de ‘noodzakelijke beveiligings- en beheersmaatregelen’.³ Detentiecentra zijn ‘totale instituties’ – instellingen die nagenoeg alle aspecten van het leven van een persoon beheersen (Naylor 2008, p. 3).⁴ Dat maakt de implementatie van mensenrechten bijzonder urgent in deze instellingen, maar tegelijkertijd is de implementatie om diezelfde reden ook lastig (Cornelisse 2011c). Deze problematiek wordt bij uitstek geïllustreerd door de veelvuldige plaatsing van gedetineerde vreemdelingen in afzondering (Inspectie voor de Sanctietoepassing 2010, p. 45). Afzondering kan een sanctie op verbaal of fysiek geweld zijn, maar ook hongerstakingen in vreemdelingenbewaring worden opgesloten in een kale isoleercel (Amnesty International 2010, p. 26; CPT 2012, p. 30). Ook het gebruik van vergaande dwangmiddelen, zoals visitatie na bezoek en het gebruik van handboeien bij het vervoer van de vreemdelingen, is veelal standaard, zonder dat overwegingen die op het individuele geval van toepassing zijn een rol spelen (CPT 2012, p. 30; Nationale ombudsman 2012, p. 25).

Kinderen

Een van de aanbevelingen van de VN-Mensenrechtenraad is dat Nederland alternatieven ontwikkelt voor de detentie van families met kinderen (Human Rights Council 2012a). Nederland reageerde daarop met de stelling dat die alternatieven al bestaan (zie Human Rights Council 2012b). Zoals we hieronder zullen zien, is dat echter maar ten dele het geval.

Volgens het beleid wordt de bewaring ex artikel 59 VW 2000 van gezinnen met kinderen zo veel mogelijk vermeden. Dat gebeurt ofwel door het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel in plaats van een vrijheidsontnemende maatregel om het vertrek voor te bereiden, ofwel door te volstaan met het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel aan één ouder, indien er sprake is van een gezin met twee

3 Brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 juni 2010, Kamerstukken II 2009/10, 19 637, nr. 1353.

4 Die totaliteit komt duidelijk naar voren in een (van de vele) voorbeeld(en) dat te vinden is in het rapport van Amnesty International van november 2010: een zwangere vrouw in detentie kon slechts geboeid haar gynaecoloog in het ziekenhuis bezoeken, en haar Nederlandse man mocht bij die bezoeken niet aanwezig zijn (Amnesty International 2010, p. 22).

ouders (Vreemdelingencirculaire (Vc) A6/2.6).⁵ Vrijheidsontneming van het *gehele* gezin blijft beperkt tot die situaties waarin gedwongen vertrek op korte termijn kan worden gerealiseerd, waarbij de minister nog steeds dient te onderzoeken of een lichter middel volstaat.⁶ Dit is een adequate weerspiegeling van artikel 37 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), dat bepaalt dat de inhechtenisneming of gevangenneming van een kind slechts gehanteerd wordt als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur. Toch blijft het de vraag of dit beleid ook zijn weerslag vindt in de praktijk. Zo merkt het CPT op dat het gedurende zijn bezoek in oktober 2011 aan het Rotterdam Airport Detention Centre gezinnen met kinderen aantroef die daar al bijna twee maanden in vreemdelingenbewaring verbleven (CPT 2012, p. 31).

Opvallend is dat de minister geen alternatieven hoeft te overwegen bij het opleggen van grensdetentie op Schiphol aan mensen die aldaar een asielverzoek indienen, ook als het gaat om gezinnen met kinderen (Vc C1 2/2.3). Volgens de minister zou het opleggen van een minder dwingende maatregel, zoals een meldplicht, namelijk tot gevolg hebben dat feitelijk toegang tot Nederland wordt verkregen.⁷ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) is het met de minister eens dat in beginsel steeds moet worden aangenomen dat het grensbewakingsbelang niet kan worden veiliggesteld door het opleggen van een minder dwingende maatregel.⁸ Dat de belangen van kinderen wel degelijk zijn betrokken in dit beleid zou volgens de ABRvS blijken uit het feit dat er wel een maximumduur is gesteld aan de vrijheidsbeneming van gezinnen met kinderen.⁹ Die mag na afwijzing van het asielverzoek niet langer dan twee weken voortduren.¹⁰

Volgens de ABRvS is het detineren van gezinnen in een omgeving die penitentiair van aard is en in het geheel niet afgestemd op de behoeften van minderjarigen,¹¹ gedurende een periode van enkele weken

5 Bij een eenoudergezin wordt de enige ouder wél gedetineerd: ABRvS 2 februari 2011, 201012831/1/V3, JV 2011, 124.

6 ABRvS 23 mei 2012, 201200146/1/V3 en 201200150/1/V3.

7 Brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer, 11 juni 2010, Kamerstukken II 2009/10, 19 637, nr. 1351.

8 ABRvS 29 juni 2011, 201104031/1/V3.

9 ABRvS 18 mei 2010, 201003207/1 A/3.

10 Vc A6/2.7.

11 De Amsterdamse rechtbank heeft het AC Schiphol bezocht om zelf kennis te nemen van de detentieomstandigheden, die zij omschrijft als penitentiair. Zowel het gebouw als de omstandigheden zijn volgens de rechtbank niet passend voor het verblijf van minderjarigen. Zie Rb. Den Haag, zp Amsterdam, LJN BO1314, AWB 10/29208.

aldus aanvaardbaar, ook omdat de kinderen kunnen ‘terugvallen op de bescherming en de zorg van hun begeleiders’.¹² Het valt te betwijfelen of die begeleiders, gezien hun persoonlijke omstandigheden als gedetineerde asielzoekers, altijd in staat zullen zijn om toereikende zorg en bescherming aan hun kinderen te bieden. Afgezien daarvan is deze overweging misplaatst in de context van detentie, waar de formele verantwoordelijkheid voor de zorg en bescherming van het individu volledig bij de staat ligt.

Ultimum remedium

Volgens het laatste punt van kritiek op de vreemdelingenbewaring dat ik hier behandel, grijpt de staat te snel naar het middel van detentie, zonder de noodzaak ervan of alternatieven serieus te overwegen (zie bijvoorbeeld Human Rights Council 2012a; Amnesty International 2010; Nationale ombudsman 2012). Als reactie op dit punt benadrukt de regering dat vrijheidsbeneming in het vreemdelingenrecht in de praktijk wel degelijk als *ultimum remedium* wordt toegepast, zowel bij de oplegging ervan als bij de toetsing door de rechter (zie Human Rights Council 2012b, p. 9).¹³ Voor wat betreft de grensdetentie op Schiphol hebben we hierboven al gezien dat het *ultimum remedium*-karakter ervan ver te zoeken is. Zou de regering met haar uitlatingen dan niet doelen op de vrijheidsbeneming ex artikel 6 VW 2000, maar slechts op de bewaring ex artikel 59 VW 2000? En wordt deze maatregel dan inderdaad pas toegepast als lichtere middelen niet volstaan? Volgens artikel 59 VW 2000 kan een onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling in bewaring worden gesteld indien dit in het belang is van de openbare orde. De Vreemdelingencirculaire (Vc 2000) werkt het concept van de openbare orde verder uit: deze kan de bewaring bijvoorbeeld vorderen indien de vreemdeling (1) op illegale wijze Nederland is binnengekomen, (2) zich niet heeft gehouden aan zijn vertrektermijn of (3) geen vaste woon- of verblijfplaats en onvoldoende middelen van bestaan heeft. Veel van deze – niet-limitatieve – criteria zijn op illegale migranten en uitgeprocedeerde asielzoekers *ipso facto* van toepassing. Dat betekent dat bewaring in plaats van een

12 ABRvS 15 juli 2011, 201101403/1/V3, 201104794/1 A/3, 201105975/1/V3 en 201106097/1/V3.

13 Zie ook de antwoorden van minister Leers (IenA) en staatssecretaris Teeven (VenJ) op vragen van het Kamerlid Dibi (GL) over vreemdelingenbewaring, 5 september 2012.

specifieke, op het individu gerichte maatregel die in een proportionele verhouding dient te staan tot het doel dat ermee beoogd wordt, een instrument is dat expliciet gericht is op categorieën personen; de individuele omstandigheden van het geval spelen een ondergeschikte rol (Cornelisse 2008). Dit geldt zowel voor de beslissing om tot detentie over te gaan als voor de legitimering en toetsing van het gebruik van dit instrument. Zo oordeelde de ABRvS dat gronden voor detentie die vrijwel zonder uitzondering van toepassing zijn op iedere asielzoeker, door de minister wel degelijk zonder nadere motivering kunnen worden gebruikt ter onderbouwing van het vermoeden dat de vreemdeling zich in een concreet geval aan zijn uitzetting zal onttrekken.¹⁴ Wel dient in deze context te worden opgemerkt dat de regering een stap in de goede richting heeft gezet met het ontwikkelen van een viertal ‘pilots’ gericht op alternatieven voor vreemdelingendetentie. Deze worden gedurende 2012 in enkele tientallen zaken uitgevoerd en zullen in 2013 geëvalueerd worden.¹⁵ Verder heeft de Europese Terugkeerrichtlijn – waarover hieronder meer – een voorzichtige verschuiving veroorzaakt in de toetsing van de bewaring door de Nederlandse vreemdelingenrechter: de vreemdeling kan het vermoeden dat hij of zij zich aan toezicht zal onttrekken, weerleggen onder verwijzing naar zijn of haar specifieke omstandigheden.¹⁶

Overigens bepaalde het Hof in Straatsburg reeds in 1996 dat detentie ter fine van uitzetting niet redelijkerwijs noodzakelijk hoeft te zijn – bijvoorbeeld om te voorkomen dat de immigrant zou onderduiken – om verenigbaar te zijn met artikel 5 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Deze bepaling beoogt het recht op persoonlijke vrijheid te beschermen.¹⁷ In dat opzicht geeft artikel 5 EVRM gedetineerden onder het vreemdelingenrecht minder bescherming dan andere categorieën gedetineerden: in die gevallen houdt het EHRM strikt vast aan de hoofdregel dat detentie pas te rechtvaardigen is indien minder ingrijpende maatregelen onvoldoende zijn.¹⁸

14 ABRvS 22 januari 2008, JV 2008, 115. Zie ook ABRvS 11 januari 2008, JV 2008, 109.

15 Brief van de minister voor, 6 juli 2012, p. 3 en 4.

16 ABRvS 14 november 2011, 201107762/1/V3 en ABRvS 6 september 2012, 201207531/1/V3. Volgens ABRvS 28 april 2011, 201100194/1/V3 komt de minister nog steeds een ruime beoordelingsruimte toe.

17 EHRM 15 november 1996, Chahal t. VK.

18 EHRM 29 januari 2008, Saadi t. VK, par. 64.

Overwegingen van proportionaliteit gaan overigens wel een rol spelen bij de beoordeling van de duur van de vreemdelingenbewaring.¹⁹ De magere rechtmatigheidstoets die het Hof toepast op immigratiedetentie staat op gespannen voet met de algemene beginselen die ten grondslag liggen aan het EVRM en de idee van het soort rechten die zij beoogt te beschermen. De bijzondere status van die rechten maakt immers dat elke ingreep erop dient te worden beperkt tot het minimum.

Mensenrechten begrensd?

In tegenstelling tot de Nederlandse Staat doet het EHRM in ieder geval niet geheimzinnig over het feit dat het recht op vrijheid in de immigratiecontext wordt beheerst door een logica die afwijkt van de manier waarop het recht normaliter conflicten beslecht tussen het algemeen belang en individuele rechten. Over de redenen voor die afwijkende logica is het minder duidelijk. In *Batalov* bijvoorbeeld voerde de klager aan dat zijn detentie ter fine van uitzetting onrechtmatig was, aangezien deze gebaseerd was op redenen van nationale veiligheid die hem niet bekend waren. Het Hof merkt daar slechts het volgende over op:

‘Article 5(1)(f) does not afford a detained alien the right to contest the “proportionality” of the detention order, unlike other Convention issues, for example under Article 8(2) of the Convention.’²⁰

Het EHRM kwam het dichtst bij een verklaring in *Saadi*. In deze zaak, die draaide om de vrijheidsbeneming van een asielzoeker om zo een snelle en efficiënte beslissing op zijn asielverzoek te faciliteren, werd die maatregel door het Hof als een ‘noodzakelijke aanvulling’ op het ‘onmiskembare recht van controle’ van de soevereine staat aangemerkt.²¹ Het recht van de staat om de toegang en het verblijf van vreemdelingen te reguleren, wordt door het EHRM gezien als inherent aan zijn territoriale soevereiniteit.²²

19 EHRM 5 februari 2002, *Conka t. België*, par. 38 en EHRM 6 december 2007, *Liu en Liu t. Rusland*.

20 EHRM 15 november 2005, *Batalov t. Lithuania*.

21 EHRM 31 januari 2008, *Saadi t. VK*, par. 94.

22 Zie bijvoorbeeld EHRM 25 juni 1996, *Amuur t. Frankrijk*, par. 43 en EHRM 28 mei 1985, *Abdulaziz, Cabaes en Balkandali t. VK*, par. 67-68.

Het verband tussen immigratie en noties van territoriale soevereiniteit wordt het meest expliciet gelegd door populistische politici die termen als invasie en bedreiging gebruiken om een meer restrictief immigratiebeleid te bepleiten. Maar ook meer geaccepteerde benaderingen, zoals die van beleidsmakers en rechters, laten zien dat het recht van de nationale staat om buitenlanders niet toe te laten of uit te zetten op grond van zijn territoriale soevereiniteit als zodanig niet betwist wordt. Deze manier van denken over migratie is herleidbaar tot de notie van de onschendbaarheid van territoriale grenzen in het klassieke internationale recht; een discours dat slechts de rechten en plichten van staten onderling in aanmerking nam, en waarin de belangen van het individu als zodanig geen enkele rol speelden. Een benadering van het soevereine recht om migratie te reguleren, dat zo direct geënt is op een juridisch discours dat de onschendbaarheid van territoriale grenzen als fundament neemt, kon alleen ontstaan als gevolg van een perceptie die de relatie tussen het individu en territorium als een statisch gegeven beschouwt en waarin ieder individu behoort tot een zeker, duidelijk begrensd deel van de aarde, de staat (Hindess 2000, p. 1486-1497). In een dergelijke manier van denken vormt internationale migratie een onmiskenbaar probleem voor zowel de territoriale staat als het internationale systeem gebaseerd op territorialiteit – een probleem dat derhalve moet worden voorkomen of opgelost door het gebruik van dwingende vormen van handhaving (Düvell 2004, p. 9). De cirkel is rond als bij de legitimering van het gebruik van die dwingende vormen van handhaving wordt teruggegrepen op het discours van het klassieke internationale recht. Het is dan bijna onvermijdelijk dat de belangen en de rechten van het individu die worden geraakt door het gebruik van die instrumenten, veelal een ondergeschikte rol spelen in die legitimiteitsvraag.

Proportionaliteit ‘light’?

Toch is het niet zo dat de belangen van migranten geheel onzichtbaar blijven in de jurisprudentie van het EHRM. Zo moet er een ‘nauw verband’ bestaan tussen de vrijheidsbeneming in het concrete geval en het doel van immigratiedetentie.²³ In een recente zaak lijkt het EHRM onder deze voorwaarde zelfs een bedekte proportionaliteitstoets uit te

23 EHRM 29 januari 2008, Saadi t. VK.

voeren: volgens het Hof ontbrak het verband tussen detentie en doel in het geval van de bewaring van een ernstig zieke vrouw omdat de autoriteiten geen minder ingrijpende maatregelen hadden overwogen.²⁴ Ook blijkt uit de jurisprudentie dat er sprake kan zijn van strijd met artikel 5 EVRM als er geen passende relatie bestaat tussen de grond van de vrijheidsbeneming enerzijds en de plaats en omstandigheden ervan anderzijds. In *Riad en Idiab* baseerde het EHRM zijn conclusie dat artikel 5 geschonden was mede op het feit dat de vreemdelingen gedurende langere tijd hun vrijheid was ontnomen op de transitzone van een vliegveld, zonder humanitaire of maatschappelijke bijstand.²⁵

Maar het meest in het oog springend zijn de uitspraken waarin het EHRM bepaalde dat de detentie van minderjarigen zonder rekening te houden met hun kwetsbare positie strijd oplevert met artikel 5.²⁶ Daarbij maakt het – anders dan in de jurisprudentie van de ABRvS – niet uit of de kinderen samen met een ouder gedetineerd worden. Op grond van recente jurisprudentie van het EHRM kan men zelfs concluderen dat het in het geval van kinderen niet langer gerechtvaardigd is om deze benadering als ‘proportionaliteit light’ te karakteriseren. Volgens het Hof is de detentie van een kind, zelfs in een centrum dat speciaal is bestemd voor families, strijdig met artikel 5 indien er geen rekening wordt gehouden met de individuele omstandigheden van het kind en de bewaring geen uiterste middel is.²⁷

EU-recht en detentie

Als gevolg van de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), het instrument dat de terugkeer, uitzetting en detentie van niet-EU-burgers reguleert, kan het Hof van Justitie van de Europese Unie zich vanaf eind 2009 ook uitlaten over detentie in het kader van immigratieprocedures. Dat dit Hof hierbij een andere benadering zal kiezen dan Straatsburg ligt voor de hand. In artikel 15 van de richtlijn krijgen de lidstaten de bevoegdheid om derdelanders jegens wie een terugkeerprocedure loopt, te detineren om hun terugkeer voor te bereiden of om de verwijderingsprocedure uit te voeren, tenzij ‘in een bepaald geval afdoende,

24 EHRM 20 december 2011, *Yoh-Ekale Mwanje t. België*, par. 124 en 125.

25 EHRM 24 januari 2008, *Riad en Idiab t. België*, par. 77.

26 EHRM 12 oktober 2006, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga t. België* en EHRM 19 januari 2010, *Muskhadzhiyeva e.a. t. België*.

27 EHRM 19 januari 2012, *Popov t. Frankrijk*, par. 119.

maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast'. Het ontbreken van het *ultimum remedium*-karakter van de bewaring leidt derhalve direct tot schending van deze bepaling.²⁸ In El Dridi legt het Hof de werking van deze eisen nader uit. Ten eerste benadrukt het Hof dat de terugkeer van onrechtmatig op het grondgebied verblijvende migranten in eerste instantie met zo veel mogelijk vrijheid voor de betrokkenen moet worden bewerkstelligd: dat betekent in beginsel vrijwillige terugkeer. Indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek toegekend is, of indien de betrokkene niet binnen de termijn aan zijn verplichting tot terugkeer heeft voldaan, is de staat op grond van de richtlijn verplicht om de nodige maatregelen te nemen om hem of haar toch te doen terugkeren. Daarbij mogen dwangmiddelen worden toegepast, zij het met inachtneming van het beginsel van evenredigheid en respect voor de mensenrechten. Alleen in het uiterste geval kan vrijheidsbeneming worden toegepast.²⁹

Het Hof in Luxemburg is natuurlijk gebonden aan de bewoordingen van de richtlijn. Maar ook afgezien daarvan lag het voor de hand dat het een andere benadering zou kiezen dan Straatsburg tot zover heeft gedaan. Luxemburg had in een reeks spraakmakende zaken, waarvan de meest recente het veel besproken Zambrano is, immers al laten zien dat het geen genoegen neemt met een enkele verwijzing naar 'het soevereine recht om de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen te reguleren' om uitzetting van derdelanders te rechtvaardigen of aan hen de toegang te weigeren.³⁰

Conclusie

'Societies committed to constitutionalism and values such as human dignity and equal respect must come to terms with how the irregular migrant fits within these frameworks – a process that demands involvement from courts and legislatures alike and a process that has only just begun.' (Rodriguez & Rubio-Marin 2011)

28 Zie ook de considerans van de richtlijn, onder 16. De rechter is bij de interpretatie van de richtlijn gebonden aan het Handvest van de Grondrechten, dat beperkingen op het recht op persoonlijke vrijheid slechts toestaat indien deze proportioneel en noodzakelijk zijn. Zie art. 6 en 52(1) Handvest.

29 Case C-61/11 PPU, El Dridi, 28 april 2011.

30 Zie zaak C-60/00, Carpenter, ECR [2002] I-6297, zaak C-459/99, MRAX [2002] ECR I-6591, zaak C-503/03, Commission t. Spain [2006] ECR I-1097, zaak C-127/08, Metock, ECR [2008] I-6241 en zaak C-34/09, Zambrano.

De dominante perceptie van de relatie tussen het individu, de staat en zijn territorium zorgt ervoor dat detentie nog steeds wordt gezien als een vanzelfsprekend mechanisme van immigratiecontrole. Volgens de overheid maakt bewaring, evenals uitzetting, noodzakelijkerwijs deel uit van een 'geloofwaardig toelatingsbeleid'. In het juridische discours fungeert het concept van territoriale soevereiniteit vervolgens als troefkaart ten opzichte van de mensenrechten van immigranten, terwijl de onderliggende idee van mensenrechten nu juist tot het omgekeerde resultaat zou moeten leiden.³¹ Ook de jurisprudentie van het EHRM op dit gebied getuigt van een constitutionalisme dat, ondanks de lippen dienst die wordt bewezen aan de universaliteit van de mensenrechten, ernstige problemen heeft met het beoordelen van aanspraken op individuele rechtvaardigheid die zich niet netjes voegen naar de territoriale soevereiniteit van de nationale staat. Een belangrijke uitzondering daarop vormen de rechten van kinderen: deze wijken in Straatsburg niet zonder meer voor het grensbewakingsbelang van de nationale staat. Bij ieder kind moet steeds rekening worden gehouden met zijn of haar individuele omstandigheden; en detentie dient in hun geval een *ultimum remedium* te zijn. In dat licht doet de Nederlandse overheid er goed aan om haar beleid van automatische detentie van asielzoekerskinderen op Schiphol te wijzigen.

Voor wat betreft de detentie van volwassenen ziet Luxemburg tot nu toe strenger toe op het *ultimum remedium*-karakter van die maatregel dan Straatsburg. De Terugkeerrichtlijn – een instrument dat voor zijn inwerkingtreding zowel binnen als buiten Europa sterk werd bekritiseerd – wordt tot nu toe door het Hof van Justitie aangegrepen om de rechtsbescherming van ongewenste migranten kracht bij te zetten. Zo wijst het Hof er in *El Dridi* op dat de Terugkeerrichtlijn een humane bejegening van migranten beoogt, waarbij er *altijd* een proportionele verhouding dient te bestaan tussen doel en middelen. Dat is precies waar het bij de bescherming van mensenrechten om gaat, en waar het bij de vreemdelingenbewaring in Nederland aan schort.

31 'Individual rights are political trumps held by individuals. Individuals have rights when, for some reason, a collective goal is not a sufficient justification for denying them what they wish, as individuals, to have or to do, or not a sufficient justification for imposing some loss or injury upon them' (Dworkin 1978, p. xi).

Literatuur

Agnew & Corbridge 1995

J. Agnew & S. Corbridge, *Masterying space. Hegemony, territory and international political economy*, Londen: Routledge 1995.

Amnesty International 2010

Amnesty International, *Vreemdelingendetentie: in strijd met de mensenrechten*, november 2010.

Cornelisse 2006

G. Cornelisse, 'Immigratiedetentie: Rechteloosheid en de moderne staat', *Nederlands Juristen Blad* 2006-81, p. 890-893.

Cornelisse 2008

G. Cornelisse, 'De valse noodzakelijkheid van immigratiedetentie: een agenda voor onderzoek', *Proces* 2008-3, p. 70-77.

Cornelisse 2010

G. Cornelisse, *Immigration detention and human rights: Rethinking territorial sovereignty*, Leiden/Boston: Brill 2010.

Cornelisse 2011a

G. Cornelisse, 'Case note: Case C-357/09 PPU, proceedings concerning Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)', *Common Market Law Review* 2011-48.

Cornelisse 2011b

G. Cornelisse, 'A new articulation of human rights, or why the European Court of Human Rights should think beyond Westphalian sovereignty', in: T. Kelly & M.-B. Dembour (red.), *Are human rights for migrants?*, Londen: Routledge 2011, p. 99-119.

Cornelisse 2011c

G. Cornelisse, 'Handboeien en isoleercellen: over de gebrekkige implementatie van mensenrechten in vreemdelingenbewaring', *Ars Aequi* 2011-5, p. 339-344.

CPT 2008

CPT, *Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba en the Netherlands Antilles by the European Commission for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) in June 2007* (CPT/Inf (2008)2), Straatsburg, 5 februari 2008.

CPT 2012

CPT, *Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 21 October 2011* (CPT/Inf (2012) 21), Straatsburg, 9 augustus 2012.

Dembour & Kelly 2011

M-B. Dembour & T. Kelly (red.), *Are human rights for migrants? Critical reflections on the status of irregular migrants in Europe and the United States*, Londen: Routledge 2011.

Düvell 2004

F. Düvell, *Illegal immigration: What to do about it?* (Working Paper, Working Group Migration-Mobility-Minorities-Membership, Florence, EUI/RSCAS), 2004.

Dworkin 1978

R. Dworkin, *Taking rights seriously*, Cambridge: Harvard University Press

Hindess 2000

B. Hindess, 'Citizenship in the international management of populations', *American Behavioral Scientist* (43) 2000-9, p. 1486-1497.

Human Rights Council 2012a

Human Rights Council, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Netherlands* (A/HRC/21/15), 9 juli 2012.

Human Rights Council 2012b

Human Rights Council, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Netherlands. Addendum Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review* (A/HRC/21/15/add. 1), 19 september 2012.

Inspectie voor de Sanctietoepassing 2012

Inspectie voor de Sanctietoepassing, *De tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring*, september 2010.

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel 2011

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, *Brief van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (Kamerstukken II 2011/12, 19 637, nr. 1483), 22 december 2011.

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel 2012

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, *Brief van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (Kamerstukken II 2011/12, 19 637, nr. 1566), 6 juli 2012.

Nationale ombudsman 2012

Nationale ombudsman, *Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten; over respect voor mensenrechten bij vreemdelingenbewaring*, 7 augustus 2012.

Naylor 2008

B. Naylor, *Getting the balance right, protecting human rights in custodial settings* (paper presented at the Australian and New Zealand Society of Criminology Conference), Canberra, 2008.

NJCM 2010

NJCM, *De toepassing en tenuitvoerlegging van de vrijheidsontneming van vreemdelingen: knelpunten en aanbevelingen*, 3 november 2010.

Rodriguez & Rubio-Marin 2011

C. Rodriguez & R. Rubio-Marin, 'The constitutional status of irregular migrants: Testing the boundaries of human rights protection in Spain and the United States', in: M-B. Dembour & T. Kelly (red.), *Are human rights for migrants?*, Londen: Routledge 2011.

De relevantie van het Kinderrechtenverdrag voor minderjarige vreemdelingen

*C. van Os**

Kritiek vanuit de internationale mensenrechtengemeenschap op het Nederlandse migratiebeleid is niet nieuw, maar wel hardnekkig. Er bestaat een almaar groeiende lijst van toezichthouders bij mensenrechtenverdragen die Nederland op de vingers tikken omdat de Staat zich niet houdt aan de afspraken in de verdragen waar deze toch zelf zijn handtekening onder heeft gezet. Het VN-Mensenrechtencomité,¹ het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR),² het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM),³ de mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa,⁴ de VN Mensenrechtenraad⁵ en meest recent het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en

* Mr. Carla van Os is jurist kinderrechten & migratie bij Defence for Children in Leiden.

- 1 X.H.L. t. Nederland (VN-Mensenrechtencomité 2 september 2011, CCPR/C/102/D/1564/2007, JV 2012, 38 m.nt. C. Forder). Het VN-Mensenrechtencomité ziet toe op het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). In deze zaak oordeelde het Comité dat de Nederlandse Staat onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van het kind. Het betrof een Chinese (ex-)jalleestaande minderjarige vreemdeling die uitgezet dreigde te worden.
- 2 ECSR 27 oktober 2009, 47/2008, JV 2010, 150 m.nt. Larsson en Minderhoud, NJCM-Bulletin 2010, p. 205-219 m.nt. Buyse, RV 2010, 90 m.nt. Werner. Deze zaak gaat over het op straat zetten van uitgeprocedeerde kinderen. Zie de toelichting onder adequate levensstandaard, art. 27 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).
- 3 Bijvoorbeeld EHRM 10 januari 2012, G.R. t. Nederland, nr. 22251/70, NJCM-Bulletin 2012, nr. 4 m.nt. Boeles en EHRM 1 december 2005, Tuquabo-Tekle e.a. t. Nederland, JV 2006, 34 m.nt. Van Walsum, RV 2005, 21 m.nt. Van Walsum, EHRC 2006, 9 m.nt. Woltjer.
- 4 In 2008 heeft de mensenrechtencommissaris een bezoek gebracht aan Nederland voor een onderzoek ter beoordeling van de mensenrechtensituatie. In het daaropvolgende rapport uit hij, ten aanzien van het onderwerp kinderen en migratie, kritiek op het feit dat er, anders dan in het familierecht, geen instantie is die opkomt voor de belangen van kinderen in asielprocedures en dat er interpretatieverschillen zijn ten aanzien van art. 2 IVRK tussen de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (COE Document CommDH(2009)/IssuePaper 2, 29 juli 2009).
- 5 Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review, Thirteenth Session, Geneva, 21 May-4 June 2012, Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review Netherlands (A/HRC/WG.6/13/L.13). De VN Mensenrechtenraad beveelt in zijn algemeenheid aan om het migratiebeleid in overeenstemming met mensenrechtenstandaarden te brengen en bijvoorbeeld om discriminatie van migranten in de toegang tot sociaaleconomische rechten tegen te gaan.

Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing⁶ vinden dat het Nederlandse migratiebeleid niet op alle punten voldoet aan mensenrechtelijke normen. Met uitzondering van de uitspraken van het EHRM heeft de Nederlandse overheid de neiging om deze kritiek naast zich neer te leggen. In antwoord op Kamervragen zegt de betreffende bewindspersoon steevast dat de toezichthouder de Nederlandse situatie niet goed beoordeelt, of eenvoudigweg dat de overheid de visie van de toezichthouder niet deelt.⁷ Afgezien van het feit dat de Nederlandse regering de inhoudelijke beoordeling van de vermeende mensenrechtenschending meestal niet deelt, benadrukt de regering dat de adviezen en oordelen van de toezichthoudende mechanismen niet bindend zijn. Dat mag formeel wel zo zijn, maar met het ratificeren van een mensenrechtenverdrag accepteert de overheid meestentijds ook de taak van de toezichthouder op dat verdrag. Het is daarom buitengewoon verontrustend dat de overheid de kritiek van de toezichthouders zo gemakkelijk naast zich neerlegt.

Ook de aanbevelingen van het VN-Comité inzake de Rechten van het Kind op het terrein van migratie is de Nederlandse overheid geneigd te negeren. Dit Comité ziet toe op de implementatie van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK, Kinderrechtenverdrag).

Op 20 november 1959 namen de Verenigde Naties (VN) de Verklaring voor de Rechten van het Kind aan. Twintig jaar later stelde de Poolse regering voor om deze niet-bindende Verklaring om te zetten in een wel bindend verdrag. Na tien jaar onderhandelen nam de Algemene Vergadering van de VN op 20 november 1989 het IVRK aan, dat in Nederland op 8 maart 1995 in werking trad (Meuwese e.a. 2005, p. 1). Voor Nederland is het IVRK dus nu bijna volwassen: 17 jaar oud. Het telt 193 partijstaten; alle landen op drie na (Somalië, Zuid-Sudan, de

6 Het Comité uit kritiek op de duur van de grensdetentie van gezinnen met kinderen, het standaard boeien van vreemdelingen in detentie bij vervoer en het steeds opnieuw in vreemdelingenbewaring zetten van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT from 10 to 21 October 2011, CPT/Inf (2012) 21).

7 Zie bijvoorbeeld de reactie op X.H.L t. Nederland, waarin de regering zegt geen opvolging aan de uitspraak te geven (Response by the Government of the Netherlands to the Views of the Human Rights Committee in respect of Communication no. 1564/2007, paragraph 6), of de reactie op de uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten over Nederland, waarin de regering stelt dat het Comité het Europees Sociaal Handvest verkeerd heeft toegepast (Kamerstukken II 2009/10, 19 637, nr. 1356).

Verenigde Staten) hebben zich verbonden aan de implementatie van dit meest geratificeerde mensenrechtenverdrag ter wereld.

In het laatste rapport over Nederland roept het VN-Kinderrechtcomité onder meer op om kwetsbare groepen kinderen, zoals asielzoekerskinderen, beter te beschermen in de toegang tot hun rechten en het principe van het belang van het kind een sterkere positie te geven in wetten, beleid en juridische uitspraken.⁸

Naast het probleem dat aanbevelingen van de toezichthouders bij mensenrechtenverdragen vaak niet opgevolgd worden, wordt de toepassing van mensenrechtenbepalingen in juridische uitspraken ook belemmerd door het feit dat de rechter kan zeggen dat een bepaling geen 'rechtstreekse werking' heeft. Dat betekent dat volgens de rechter de bepaling alleen gericht is op het beleid van de overheid en niet concreet en direct toepasbaar is op de individuele situatie van de persoon die klaagt dat zijn mensenrechten worden geschonden. Over de rechtstreekse werking van het IVRK bestaat veel discussie. Rechters gaan daar verschillend mee om, wat ongelijkheid en rechtsonzekerheid met zich meebrengt (Pulles 2011). Op de rechtstreekse toepasbaarheid van de artikelen uit het IVRK kom ik in deze bijdrage op verschillende plaatsen terug.

Alle rechten uit het IVRK gelden ook voor de minderjarige vreemdelingen in Nederland. Toch moet die bescherming van het IVRK juist voor deze groep nog vaak worden bevochten. Deze bijdrage geeft een overzicht van de belangrijkste artikelen⁹ uit het IVRK waarop minderjarige asielzoekers en migranten een beroep kunnen doen.

Na een korte introductie op het IVRK wordt ingegaan op de toepassing van de vier basisbeginselen uit het IVRK in de situatie van vreemdelingenkinderen en de groeiende betekenis van het IVRK in Europese rechtspraak. Vervolgens bespreek ik het argument van worteling als verblijfsgrond voor kinderen en de betekenis van het IVRK voor kinderen¹⁰ die zich willen herenigen met hun ouders. Ook de toegang tot sociaaleconomische rechten voor kinderen zonder rechtmatig verblijf

8 De laatste 'Concluding Observations' over Nederland zijn van 30 januari 2009 (CRC/C/NLD/CO/3).

9 Deze bijdrage is een samenvatting en bewerking van mijn artikel 'Het kind in het migratierecht. Het hele Kinderrechtenverdrag voor minderjarige migranten en asielzoekers', in: Lodder & Rodrigues 2012. In dat artikel is het hele IVRK toegepast op de situatie van minderjarige vreemdelingen.

10 Kinderen zijn mensen tot 18 jaar, conform de definitie in art. 1 IVRK.

en de positie van kinderen in vreemdelingenbewaring komen aan de orde.

De opmars van het IVRK in Europa

Het ligt misschien voor de hand om in een artikel over de rol van het Kinderrechtenverdrag in het migratierecht stil te staan bij de gestaag groeiende invloed van het verdrag in de jurisprudentie van het EHRM en in de toepassing van de EU-richtlijnen. Dat het EHRM het IVRK gebruikt om zijn rechtspraak in relatie tot kinderen te ontwikkelen, is een lijn die al een decennium geleden is ingezet (Kilkelly 2001). Daarbij wordt ook steeds vaker verwezen naar het belang van het kind als eerste overweging. Zo heeft de Grote Kamer van het EHRM in juli 2010 in de kinderontvoeringszaak *Neulinger*, uitgaande van het persoonlijk ontwikkelingsperspectief van het kind, het belang van het kind nadrukkelijk vooropgesteld.¹¹ Daarbij verwijst het EHRM onder meer naar artikel 3 IVRK, artikel 24 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en richtlijnen van United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Het EHRM heeft in deze zaak aansluiting gezocht bij migratierechtelijke arresten over de uitzetting van minderjarige vreemdelingen die geworteld zijn in het gastland. Daarbij heeft het Hof gekeken naar de moeilijkheden waar het kind tegenaan zal lopen bij terugkeer en de sociale en culturele banden die het kind heeft met het land van herkomst en het gastland. Dit artikel gaat echter alleen over de toepassing van het IVRK in het Nederlandse beleid en de jurisprudentie. Voor de doorwerking van het IVRK in de Europese jurisprudentie kan bijvoorbeeld worden verwezen naar Reneman (2011) en Rodrigues (2012).

De basisbeginselen van het IVRK

Het IVRK kent vier algemene beginselen: het gelijkheidsbeginsel (art. 2), het belang van het kind (art. 3), het recht op leven en ontwikkeling (art. 6) en het recht op inspraak (art. 12). Ook voor minderjarige asielzoekers en migranten zonder verblijfsvergunning vormen deze vier artikelen de basis aan de hand waarvan hun meer concrete rechten uit het IVRK geïnterpreteerd moeten worden.

11 EHRM 6 juli 2010, NJ 2010, 644 m.nt. Wortmann, *Neulinger* en *Shuruk* t. Zwitserland, par. 138 en 146.

Artikel 2: non-discriminatie

Artikel 2 IVRK bepaalt dat minderjarige asielzoekers en andere vreemdelingen niet op grond van hun nationaliteit, etnische komaf of de status van henzelf of die van hun ouder(s) of voogd mogen worden gediscrimineerd. Het non-discriminatiebeginsel omvat niet alleen de negatieve verplichting ‘eerbiedigen’, maar ook de positieve inspanningsverplichting ‘waarborgen’ (Detrick 1999, p. 68). De overheid moet zich actief opstellen voor de gelijke rechten van minderjarige vreemdelingen. Het IVRK beschermt ook kinderen zonder rechtmatig verblijf in Nederland. Die kwestie is uitgebreid aan de orde geweest bij de totstandkoming van het verdrag, zoals in de *travaux préparatoires* is na te lezen, en is beslist in het voordeel van de kinderen die geen rechtmatig verblijf hebben (Detrick 1992, p. 142). Het IVRK is van toepassing op alle kinderen die zich binnen de rechtsmacht van Nederland bevinden. Artikel 2 IVRK is een accessoir recht in het IVRK. Dit betekent dat het alleen kan worden toegepast in combinatie met een ander artikel uit het IVRK.

In tegenstelling tot de Centrale Raad van Beroep,¹² lijkt de Raad van State¹³ nog altijd slecht uit de voeten te kunnen met artikel 2 IVRK. Het feit dat rechtsinstanties verschillend omgaan met de werking van artikel 2 IVRK leidt tot rechtsonzekerheid en wekt de schijn van willekeur (Pulles 2011). De rechtstreekse werking van artikel 2 IVRK zou niet ter discussie hoeven te staan. Die is eenvoudigweg af te leiden uit de formulering van het artikel; het vraagt immers niet meer of minder dan het niet discrimineren van kinderen op grond van hun status of die van hun ouders bij de uitoefening van hun rechten uit het IVRK. Na die vaststelling is het aan de rechter om te toetsen of er in een bepaalde casus een ongerechtvaardigd onderscheid is gemaakt of niet. Het discrimineren van kinderen zonder geldige verblijfstitel bij de toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en opvang is in strijd met het IVRK. Deze rechten worden in het verdrag expliciet vermeld en gelden, zoals eerder uiteengezet, in gelijke mate voor deze categorie kinderen.

12 CRvB 24 januari 2006, LJN AV019, JV 2006, 116 m.nt. Minderhoud.

13 ABRvS 15 februari 2007, LJN AZ9524, JV 2007, 144 m.nt. Cardol; ABRvS 18 november 2008, LJN BG5668, JV 2009, 45.

Artikel 3: belang van het kind

Het basisbeginsel uit artikel 3 lid 1 IVRK, 'belang van het kind', dient doorslaggevend te zijn op alle terreinen die relevant zijn voor minderjarige asielzoekers en migranten. Te denken valt aan de wijze waarop de asielprocedure is ingericht, de opvang van vreemdelingskinderen en het terugkeer- en gezinsmigratiebeleid.

De Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft lang het standpunt herhaald dat artikel 3 IVRK geen rechtstreekse werking heeft.¹⁴ Volgens Pieter Boeles maakt de Afdeling het hiermee nodeloos ingewikkeld. Hij schrijft in een noot:

'Mijn opvatting is geloof ik vrij simpel. Je hebt een individuele beslissing ten aanzien van een kind. Die beslissing is slechts in overeenstemming met het IVRK als het belang van het kind de eerste overweging is geweest. Daar kijk je als rechter dus naar. Als blijkt dat bij die beslissing het belang van het kind niet de eerste overweging was, maar op disproportionele gronden was achtergesteld ten opzichte van andere belangen die kennelijk wél de eerste overweging waren, dan is artikel 3 lid 1 IVRK niet nagekomen.'¹⁵

De Afdeling laat de rechtstreekse werking van artikel 3 IVRK tegenwoordig meestal in het midden, maar zegt dan dat aan de weging van belangen niet op grond van artikel 3 IVRK een uitkomst verbonden kan worden.¹⁶ De Afdeling toetst nu alleen of de IND de belangen van het kind heeft geïnventariseerd en zegt vervolgens dat dat genoeg is en dat daaruit geen conclusies getrokken kunnen worden over hoe zwaar het belang van het kind moet wegen in de belangenafweging. Het is opvallend dat de Afdeling zegt dat juist het gewicht dat aan de belangen van het kind moet worden toegekend, onvoldoende duidelijk is, terwijl dat juist de kern van artikel 3 IVRK is: de belangen van het kind moeten de primaire overweging vormen.

14 ABRvS 23 september 2004, LJN BB6011, JV 2004, 449 m.nt. Boeles; ABRvS 27 november 2008, LJN BG6945.

15 ABRvS 23 september 2004, LJN BB6011, JV 2004, 449 m.nt. Boeles.

16 ABRvS 3 maart 2011, LJN BP7481, JV 2011, 180.

Artikel 6: recht op leven en ontwikkeling

Voor ieder kind, dus ook voor minderjarige asielzoekers en migranten, is het zich ontwikkelen de essentie van het kind-zijn. Bij asielzoekers en andere vreemdelingen is die ontwikkeling in ieder geval onderbroken door de vlucht of migratie naar Nederland. Voor deze kinderen staat die ontwikkeling vaak opnieuw onder druk, bijvoorbeeld door de onzekerheid over de uitkomst van de procedure of doordat ze vaak meerdere keren verhuizen tijdens de procedure.

Op welke obstakels de toepassing van het criterium 'ontwikkeling' stuit, wordt hierna uitgelegd in de paragraaf 'Worteling als verblijfsgrond voor kinderen'.

Artikel 12: participatie en hoorrecht

Het recht om op een leeftijds- en ontwikkelingsadequate manier gehoord te worden, is van bijzonder belang voor de asielzoekende kinderen. 'Het nader gehoor' is immers het belangrijkste fundament voor de asielprocedure. Uit artikel 12 lid 2 IVRK kunnen de volgende eisen voor het horen van minderjarigen worden gedestilleerd worden: (1) de minderjarige moet goed worden geïnformeerd voordat hij of zij wordt gehoord; (2) de minderjarige moet in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord; (3) de informatie die de minderjarige heeft aangedragen, moet worden meegewogen in de beslissing; en (4) de minderjarige moet worden geïnformeerd over de mate waarin zijn of haar informatie is meegewogen bij het uiteindelijke oordeel (Cardol 2005, p. 85-89).

De Nederlandse rechtspraak laat zien dat een beroep op artikel 12 IVRK, in ieder geval bij lagere rechters, vaak loont,¹⁷ zeker in combinatie met de Procedurerichtlijn,¹⁸ waarin eisen zijn vastgelegd voor gehoorambtenaren die kinderen interviewen.¹⁹

17 Rb. Amsterdam 24 januari 2007, LJN AZ7568; Rb. Den Haag, zp Maastricht 28 februari 2007, AWB 06/28271, Vluchtweb, Update 2007, nr.12; ABRvS 15 januari 2010, LJN BL0264, JV 2010, 151; ABRvS 13 oktober 2010, LJN BO0981, JV 2010, 469.

18 2005/85/EG, art. 17 lid 4.

19 Rb. Den Haag, zp Haarlem 17 augustus 2010, LJN BN4377, JV 2010, 423 m.nt. Reneman.

Worteling als verblijfsgrond voor kinderen

Artikel 8: identiteit

Net als alle kinderen hebben minderjarige asielzoekers en andere migranten op grond van artikel 8 IVRK recht op respect voor hun identiteit. Die identiteit is vaak nog meer pluriform dan bij andere kinderen: ze hebben te maken met de etnische identiteit van hun ouders, maar zijn ook inwoner van Nederland, en daarnaast vormt ook het asielzoeker of migrant zijn hun identiteit.

Minderjarige vreemdelingen kunnen, afhankelijk van hun leeftijd op het moment van binnenkomst in Nederland en hun verblijfsduur, een Nederlandse identiteit ontwikkelen. Ze maken zich Nederlandse normen en waarden eigen. Hoe ouder de minderjarige is, hoe meer dit een probleem voor de identiteitsontwikkeling kan vormen als de jongere Nederland uitgezet wordt. Jongere kinderen ontlenen hun identiteit aan de gezinsrelaties, pubers richten zich steeds meer op de samenleving en leeftijdsgenoten in hun identiteitsontwikkeling (Kalverboer en Zijlstra, 2006).

In de Nederlandse jurisprudentie heeft dit respect voor identiteit van een kind het duidelijkst erkenning gekregen in zaken van Afghaanse, verwesterde meisjes.²⁰ Hier is uiteindelijk ook speciaal beleid voor ontwikkeld. Afghaanse meisjes die ouder zijn dan 10 jaar en langer dan acht jaar in Nederland zijn, kunnen onder bepaalde voorwaarden – bijvoorbeeld dat de ouders de terugkeer niet gefrustreerd hebben – in aanmerking komen voor een asielvergunning.²¹

In het Nederlandse vreemdelingenrecht bestaat geen grond voor verblijf op basis van de ontwikkeling van het kind. Een motie daartoe van Spekman (PvdA) en Anker (CU) is wel aangenomen door de Tweede Kamer. In die motie staat dat kinderen die geworteld zijn geraakt in de Nederlandse samenleving op grond van hun recht op ontwikkeling en het IVRK na acht jaar verblijf – waarvan twee jaar rechtmatig – een verblijfsvergunning zouden moeten kunnen krijgen.²² De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel liet echter in een brief aan de Tweede Kamer weten de motie niet uit te voeren.²³ Inmiddels is de motie in

20 ABRvS 7 juni 2010, LJN BM7416, JV 2010, 284 m.nt. Battjes; Rb. Den Haag, zp Den Bosch 20 januari 2011, LJN BP1516, JV 2011, 105.

21 Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1410.

22 Kamerstukken II 2009/10, 19 637, nr. 1340.

23 Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1379.

een wetsvoorstel vervat.²⁴ De Raad van State heeft hiervoor een overwegend negatief advies gegeven, samengevat omdat de discretionaire bevoegdheid van de minister afdoende zou zijn om kinderen in zeer schrijnende omstandigheden een verblijfsvergunning te geven.²⁵

In de criteria voor het toepassen van de discretionaire bevoegdheid van de minister om op basis van schrijnende omstandigheden een kind een verblijfsvergunning te verschaffen, zijn wel enkele 'wortelingsargumenten' opgenomen: integratie in de Nederlandse samenleving, de duur van het verblijf (langer dan vijf jaar minimaal), het feit dat een kind in Nederland is geboren, Nederlands onderwijs volgt en Nederlands spreekt. Maar deze aspecten van worteling zijn zonder bijkomende schrijnende omstandigheden onvoldoende om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen.²⁶

Het recht op gezinsleven

Artikel 9: scheiding van het kind van de ouders en recht op omgang

Artikel 9 IVRK bepaalt dat ieder kind het recht heeft om bij zijn of haar ouders te leven en op omgang met beide ouders als het kind van een of beide ouders gescheiden is, tenzij dit niet in zijn of haar belang is. Voor minderjarige asielzoekers en migranten is dit artikel relevant, omdat zij door negatieve beslissingen op gezinsherenigingsaanvragen van hun ouders die onrechtmatig in Nederland verblijven, gescheiden kunnen worden. Soms komt het ook voor dat een ouder al een verblijfsvergunning heeft en het kind later zonder de vereiste machtiging voorlopig verblijf naar Nederland is gekomen en dan weer uitgezet dreigt te worden. Artikel 9 IVRK staat dan ook in nauwe relatie tot artikel 10 IVRK, dat over gezinshereniging gaat. Artikel 9 IVRK ziet op de situatie dat ouder en kind zich in hetzelfde land bevinden, artikel 10 IVRK op de situaties dat een van beiden in het buitenland is (Detrick 1999, p. 170).

In de Nederlandse rechtspraak wordt artikel 9 IVRK in zaken voor gezinshereniging weinig toegepast. Sommige rechters stellen dat het artikel niet bedoeld is voor scheidingen die het gevolg zijn van vreemdelingenrechtelijke beslissingen en dat ouders zich er in zulke gevallen

24 Kamerstukken II 2011/12, 33 068, nr. 3.

25 Kamerstukken II 2011/12, 33 068, nr. 5.

26 Kamerstukken II 2006/07, 19 637, nr. 1131.

niet op kunnen beroepen. Volgens deze rechters zouden de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 9 IVRK niet verder reiken dan die uit artikel 8 EVRM (het recht op gezinsleven) (Van Os 2007). Deze beperkte interpretatie is opmerkelijk, omdat artikel 9 IVRK geen andere grond voor scheiding kent dan het belang van het kind. Dit in tegenstelling tot artikel 8 EVRM, dat in het tweede lid wél doelcriteria voor gerechtvaardigde inperkingen opsomt (Ruitenbergh 2003, p. 195-197). Nederlandse rechters blijken verschillend om te gaan met de rechtstreekse werking van artikel 9 IVRK (Pules 2011). Dit leidt tot rechtsonzekerheid, terwijl dit artikel toch een ondubbelzinnige norm bevat die als concrete toetsingsmaatstaf kan worden gebruikt.

Artikel 10: gezinshereniging

Aanvragen voor gezinshereniging moet de staat volgens artikel 10 lid 1 IVRK met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandelen. De lijst van problemen die kinderen ondervinden om zich in Nederland te herenigen met hun ouders, is te omvangrijk om in deze bijdrage uitputtend te bespreken.

Het feit dat ouders een inburgeringsexamen in het buitenland moeten doen voor zij zich met hun kind in Nederland mogen herenigen, vormt soms een onneembare hindernis. Ook de mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, Hammarberg (2011), heeft zich hier kritisch over uitgelaten.

Nareizende kinderen van asielstatushouders is het nagenoeg onmogelijk gemaakt om zich bij een ouder in Nederland te voegen. De afwijzingspercentages van die aanvragen variëren van 81% (voor machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) – aanvragen ingediend bij een ambassade) tot 97% (voor mvv-adviesaanvragen die in Nederland zijn ingediend), zo blijkt uit een recent cijferoverzicht dat Defence for Children na een verzoek in het kader van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB).²⁷ In 2010 werden 5.220 aanvragen van kinderen om bij hun ouder in Nederland te mogen wonen – zowel asiel als regulier – afgewezen. Dat is een stijging van 46% ten opzichte van het jaar daarvoor, terwijl er maar 11% meer aanvragen zijn behandeld (Jaarbericht Kinderrechten 2011, p. 20).

²⁷ Brief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan Defence for Children, 13 december 2011. Zie <www.defenceforchildren.nl/images/69/1663.pdf>.

In de Vreemdelingenwet 2000 (VW 2000) ontbreekt een verplichting om bij alle aanvragen voor gezinshereniging waarbij kinderen zijn betrokken, een individuele, kenbare en gemotiveerde belangenafweging te maken. Behalve het IVRK verplichten ook de Gezinsherenigingsrichtlijn (art. 5 lid 5) en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (art. 24) hiertoe. Daartoe opgeroepen²⁸ liet de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel echter weten dat alle genoemde internationale rechtelijke bepalingen reeds bij de afweging van de belangen onder artikel 8 EVRM aan de orde komen en dat hij het daarom niet nodig acht het beleid of de wetgeving te veranderen.²⁹ De minister is kortom van mening dat een toetsing aan artikel 8 EVRM al meer dan voldoende garandeert dat de belangen van het kind meegewogen worden. Dit is opmerkelijk, omdat de bepalingen in de Gezinsherenigingsrichtlijn, het Handvest en het IVRK veel concreter ingaan op het gewicht dat aan het belang van het kind gegeven moet worden: dat moet het zwaarste wegen.

Toegang tot sociaaleconomische rechten voor kinderen zonder rechtmatig verblijf

Artikel 24: gezondheidszorg

Minderjarige vreemdelingen hebben net als ieder ander kind op grond van artikel 24 IVRK recht op de best mogelijke gezondheid en op toegang tot gezondheidszorg. Zij hebben vaker dan gemiddeld gezondheidsklachten door hun bijzondere leefomstandigheden (Cardol 2006, p. 17; Bean 2006; Pharos 2010).

Voor kinderen zonder rechtmatig verblijf is het soms minder gemakkelijk dan voor andere kinderen om toegang tot die zorg te krijgen. Dit is vooral te wijten aan het feit dat niet alle medewerkers in de gezondheidszorg op de hoogte zijn van de regelgeving rondom de vergoeding van zorg voor mensen zonder verblijfsvergunning. Kinderen zonder rechtmatig verblijf hebben geen ziektekostenverzekering. Toch krijgen zorgverleners 80 tot 100% van hun kosten vergoed als zij deze kinderen hulp bieden. Omdat veel mensen in de zorg deze wettelijke regeling niet kennen, weigeren zij soms om deze kinderen hulp te bieden als zij de rekening niet contant kunnen betalen. Ook weten veel ouders

²⁸ Kamerstukken II 2010/11, nr. 2011Z00487.

²⁹ Kamerstukken II 2010/11, Aanhangsel der Handelingen, nr. 1589.

van kinderen zonder rechtmatig verblijf niet dat hun kind gewoon recht heeft op medische zorg, net als andere kinderen, waardoor ze een bezoek aan bijvoorbeeld de huisarts zo lang mogelijk uitstellen (Pharos, 2010).

Artikel 26: sociale zekerheid

Artikel 26 IVRK over het recht van ieder kind om gebruik te maken van regelingen voor de sociale zekerheid is niet alleen gericht tot ouders of voogden, maar biedt ook kinderen zelf het recht op toegang tot voorzieningen in de sociale zekerheid (Detrick 1999, p. 447). Nederland heeft echter een voorbehoud gemaakt bij artikel 26 IVRK, dat inhoudt dat kinderen niet zelfstandig aanspraak kunnen maken op de sociale zekerheid. Voor kinderen die niet rechtmatig in Nederland zijn, vormt dat een extra probleem omdat ook voor hun ouders de toegang tot alle sociale voorzieningen nagenoeg afgesloten is door het zogeheten koppelingsbeginsel (art. 10 VW 2000).

De Centrale Raad van Beroep heeft een behoorlijke deuk geslagen in dit koppelingsbeginsel door ouders van kinderen die lang in Nederland zijn maar geen geldige verblijfstitel hebben, toch toegang tot de kinderbijslag te geven. De Raad hecht daarbij bijzonder gewicht aan het eigen belang dat het kind bij deze uitkering heeft en stelt dat kinderbijslag tot doel heeft om de eigen positie van het kind te verbeteren.³⁰ De rechtbank in Haarlem heeft op basis van deze uitspraak ook bepaald dat ouders van kinderen zonder rechtmatig verblijf recht hebben op het kindgebonden budget.³¹ Langzamerhand erkennen steeds meer rechters dat het koppelingsbeginsel ten aanzien van kinderen in strijd is met het IVRK. Interessant daarbij is dat ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken onlangs in een rapport de overheid heeft geadviseerd om het koppelingsbeginsel niet meer op kinderen toe te passen (ACVZ 2012, p. 52).

Artikel 27: adequate levensstandaard

Onder de adequate levensstandaard moeten ieder geval onderdak, kleding en eten worden begrepen, zo staat in artikel 27 lid 3 IVRK. Voor kinderen zonder rechtmatig verblijf is dit recht niet eenvoudig te reali-

30 CRvB 15 juli 2011, LJN BR1905, JV 2011, 393 m.nt. Minderhoud.
31 Rb. Haarlem 3 februari 2012, LJN BV3401.

seren. Na een eerste baanbrekend arrest van de Centrale Raad van Beroep in 2006³² is in Nederland veel en met succes geprocedeerd over het recht op onderdak voor kinderen zonder rechtmatig verblijf.³³ De Raad van State volgde de lijn van de rechters in het socialezekerheidsrecht niet.³⁴ En ook van overheidswege kwam er geen erkenning van dit recht. Hier kwam verandering in door de doorwerking van een uitspraak van het ECSR van 27 oktober 2009, waarin het verklaarde dat Nederland de menselijke waardigheid van kinderen aantast door hen uit de opvang te zetten als ze uitgeprocedeerd zijn.³⁵ In de jurisprudentie die daarop volgde, werd aansluiting gezocht bij de invulling van het begrip kwetsbaarheid en de bescherming van de menselijke waardigheid zoals het ECSR die had geformuleerd.³⁶

Hoewel de overheid aanvankelijk vrij afhoudend reageerde³⁷ op de uitspraak van het ECSR, is uiteindelijk in het vreemdelingenbeleid vastgelegd dat gezinnen met minderjarige kinderen niet meer uit de opvang gezet mogen worden.³⁸ Op dit moment is de uitleg van de overheid nog zo zuinig mogelijk. Gezinnen die zich bijvoorbeeld voor een herhaalde aanvraag in Ter Apel melden, worden in afwachting van hun nader gehoor toch weer op straat gezet.³⁹

Artikel 28: onderwijs

Het recht op onderwijs geldt uiteraard ook voor minderjarige asielzoekers en migranten en vormt in Nederland meestal geen probleem. Voor kinderen die niet rechtmatig in Nederland zijn, is het echter niet mogelijk om stage te lopen, wat hun recht op onderwijs schendt. De overheid heeft heel recent nog te kennen gegeven hier geen verandering in te willen brengen, ondanks een reeks van kritische vragen van

32 CRvB 24 januari 2006, LJN AV0197, JV 2006, 116 m.nt. Minderhoud.

33 Vz. Rb. Haarlem 28 februari 2008, LJN BC6101; Rb. Middelburg 10 april 2008, LJN BC9445; Vz. Rb. Utrecht 6 april 2010, LJN BM0846; Rb. Leeuwarden 5 juli 2010, LJN BN0391; Vz. Rb. Breda 24 december 2010, LJN BQ0032.

34 ABRvS 15 februari 2007, LJN AZ9524 JV 2007, 144 m.nt. Cardol; ABRvS 8 oktober 2010, LJN BO0685.

35 ECSR 27 oktober 2009, 47/2008, JV 2010, 150 m.nt. Larsson en Minderhoud, NJCM-Bulletin 2010, p. 205-219 m.nt. Buyse, RV 2010, 90 m.nt. Werner.

36 Hof Den Haag 11 januari 2011, LJN BO9924, JV 2011, 91; Hof Den Haag 27 juli 2010 (tussenarrest), LJN BN2164, JV 2010, 328.

37 Kamerstukken II 2009/10, 19 637, nr. 1356.

38 Kamerstukken II 2009/10, nr. 2010Z11092.

39 Brief d.d. 23 december 2011 van minister Leers voor Immigratie, Integratie en Asiel in antwoord op Kamervragen (SP), nr. 2011Z24950.

veel politieke partijen hierover.⁴⁰ De Rechtbank Den Haag heeft echter bepaald dat het verbod op het lopen van stage voor jongeren zonder verblijfsvergunning in strijd is met artikel 2 Eerste Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), waarin het recht op onderwijs is vastgelegd.⁴¹

De Centrale Raad van Beroep heeft artikel 28 IVRK toegepast in een zaak over een jongen zonder verblijfsvergunning die vanwege een gedragsstoornis extra ondersteuning nodig had om zijn lessen binnen het speciaal onderwijs te kunnen volgen.⁴²

Kinderen in vreemdelingenbewaring

Artikel 37: kinderen in detentie

Voor alle kinderen en dus ook voor minderjarige vreemdelingen geldt dat hun vrijheid alleen mag worden ontnomen als er geen alternatief voorhanden is en dan nog voor een zo kort mogelijke duur (art. 37 sub b IVRK).

Een jarenlange strijd van tal van maatschappelijke organisaties in Nederland heeft al veel verbeteringen in het beleid rondom de toepassing van vreemdelingenbewaring bij zowel gezinnen met kinderen als alleenstaande minderjarige vreemdelingen gebracht. Het is opvallend dat gedurende de vele jaren dat er vanuit nationale en internationale hoek kritiek klonk op de detentie van jonge vreemdelingen, de verantwoordelijke ministers bleven volhouden dat de bewaring alleen als 'ultimum remedium' werd ingezet.⁴³ Uit de brief van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 10 maart 2011 blijkt dat er al die tijd wel degelijk een alternatief was, namelijk: geen detentie.⁴⁴ Grensdetentie van jongeren is nog wel mogelijk in afwachting van leeftijdsonderzoek. Dit is in strijd met het beginsel dat deze jongeren 'het voor-

40 Brief d.d. 12 januari 2012 van minister Kamp van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in antwoord op de vragen die zijn gesteld in het kader van een schriftelijk overleg met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over stages voor illegaal in Nederland verblijvende jongeren.

41 Rb. Den Haag 2 mei 2012, LJN BW4736.

42 CRvB 20 oktober 2011(mk), LJN BO3581, JV 2011, 90 m.nt. Minderhoud.

43 Zie onder meer Kamerstukken II 2009/10, Aanhangsel, nr. 2371, p. 2 en Kamerstukken II 2010/11, Aanhangsel, nr. 567, p. 1.

44 Kamerstukken II 2010/11, 27 062, nr. 68.

deel van de twijfel' gegeven dient te worden, zolang de leeftijd nog niet is vastgesteld (European Union Agency of Fundamental Rights 2010, p. 84).

Voor zowel kinderen in gezinnen als alleenstaande jongeren geldt de maximumtermijn van veertien dagen vreemdelingenbewaring voorafgaand aan vertrek. Niet duidelijk is op grond waarvan deze vorm van detentie kan worden opgelegd en hoe dit zich verhoudt tot het ultimatum-remediumbeginsel uit artikel 37 IVRK.

Tot slot

Deze beknopte en puntsgewijze duiding van de toepasselijkheid van het IVRK in verschillende situaties waarin minderjarige asielzoekers en andere migranten zich kunnen bevinden, doet uiteraard geen recht aan de complexiteit van deze onderwerpen. Over elk onderdeel is een boek of op z'n minst een gedegen artikel te schrijven. Dit overzicht dient slechts ter inspiratie van hen die met minderjarige vreemdelingen werken, voor hun rechten opkomen of over hen beslissen.

Anders dan het EVRM moet het IVRK zijn betekenis voor minderjarige asielzoekers en migranten in het Nederlandse beleid en de rechtspraak nog echt bevechten. Rechteren gaan verschillend om met de toepassing van het IVRK, maar steeds meer rechters verwijzen naar het IVRK. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gaat van alle rechterlijke instanties het meest zuinig om met het IVRK. Toch is de opmars van het IVRK niet te stuiten, al was het maar omdat via de jurisprudentie van het EHRM en de inlijving van het IVRK binnen EU-richtlijnen de rechtstreekse werking van het IVRK steeds minder ter discussie staat.

Op de drempel naar volwassenheid verdient het IVRK een steviger positie in het vreemdelingenbeleid.

Literatuur

ACVZ 2012

Recht op menswaardig bestaan. Advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen, Den Haag, ACVZ, maart 2012.

Bean 2006

T. Bean, *Assessing the psychological distress and mental healthcare needs of unaccompanied refugee minors in the Netherlands*, Leiden: Leiden University 2006.

Cardol 2005

G. Cardol, *Ontheemd, vreemd en minderjarig. Het recht op ontwikkeling van de alleenstaande minderjarige vreemdelingen in (inter)nationale wet- en regelgeving* (diss. Tilburg), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.

Cardol 2006

G. Cardol, *De alleenstaande minderjarige vreemdeling* (Monografieën Vreemdeling en Recht, Den Haag: Sdu Uitgevers 2006).

Detrick 1992

S. Detrick, *The United Nations Convention on the Rights of the Children. A guide to the Travaux Préparatoires*, Dordrecht: Martinus Nijhoff 1992.

Detrick 1999

S. Detrick, *A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1999.

European Union Agency of Fundamental Rights 2012

European Union Agency of Fundamental Rights, *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States* (Comparative report), Wenen, november 2010.

Hammarberg 2011

T. Hammarberg, 'Restrictive laws prevent families from reuniting', *Human Rights Comment* 2 februari 2011.

Jaarbericht Kinderrechten 2011

Jaarbericht Kinderrechten 2011, Voorburg/Leiden: UNICEF Nederland/Defence for Children-ECPAT 2011

Kalverboer & Zijlstra 2006

M.E. Kalverboer & A.E. Zijlstra, *De schade die kinderen oplopen als zij na langdurig verblijf in Nederland gedwongen worden uitgezet*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2006 (<http://ecpat.sitespirit.nl/images/20/274.pdf>).

Kilkelly 2001

U. Kilkelly, 'The best of both worlds for children's rights? Interpreting the European Convention on Human Rights in the light of the UN Convention on the Rights of the Child', *Human Rights Quarterly* 2001-2, p. 308-326.

Lodder & Rodrigues 2012

G.G. Lodder & P.R. Rodrigues (red.), *Het kind in het immigratierecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012.

Meuwese e.a. 2005

S. Meuwese, M. Blaak e.a. (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht. Een toelichting voor rechtspraktijk en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005.

Pharos 2012

Pharos, *Ongedocumenteerde kinderen en de toegang tot ziekenhuiszorg*, Utrecht: Pharos 2010.

Pulles 2011

G.J. Pulles, 'Onduidelijkheid over de rechtstreekse werking van kernbepalingen van het VN-kinderrechtenverdrag', *Nederlands Juristenblad* 2011-4, p. 231-234.

Reneman 2011

A.M. Reneman, 'Het Kinderrechtenverdrag krijgt tanden. Over hoe het VN Verdrag inzake de Rechten van het Kind via het EU-recht en het EVRM binnendringt in het Nederlandse vreemdelingenrecht', *Asiel & Migrantenrecht* 2011-8, p. 349-362.

Rodrigues 2012

P.R. Rodrigues, 'Prioriteit voor het belang van het kind in het immigratierecht', in: G.G. Lodder & P.R. Rodrigues (red.), *Het kind in het immigratierecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012, p. 11-23.

Ruitenbergh 2003

G.C.A.M. Ruitenbergh, *Het Internationaal Kinderrechtenverdrag in de Nederlandse rechtspraak* (VU-ACK-reeks), Amsterdam: SWP 2003.

Van Os 2007

C. van Os, 'Family life in het vreemdelingenrecht', *Familie- en Jeugdrecht* 2007-9, p. 201-207.

Van Os 2012

C. van Os, 'Het hele Kinderrechtenverdrag voor minderjarige migranten en asielzoekers', in: G.G. Lodder & P.R. Rodrigues (red.), *Het kind in het immigratierecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012.

Het internationaal recht en de gesloten jeugdzorg

Adviezen voor de praktijk

*S.J. Höfte, G.H.P. van der Helm en G.J.J.M. Stams**

In Nederland is al enige tijd een discussie gaande over de structuur, organisatie en inhoud van de gesloten residentiële zorg voor jeugdigen (Van Lieshout & Van de Donk 2007). Er zijn ongeveer zeventuizend¹ jongeren in Nederland die niet thuis kunnen of mogen wonen. Een deel van hen loopt een dermate hoog ontwikkelingsrisico – bijvoorbeeld door gewelddadig gedrag, verslaving of prostitutie, of door zich te onttrekken aan behandeling – dat gedwongen opname in een gesloten jeugdzorginstelling nodig is. In 2010 ging het per maand gemiddeld om 1.312 jongeren die in een dergelijke instelling werden behandeld.²

Tot 2008 konden jongeren met ernstige en complexe gedragsproblemen worden opgenomen in een justitiële jeugdinrichting, ook al hadden ze geen strafbare feiten gepleegd. Zij werden op dezelfde wijze behandeld als jongeren die wel een strafbaar feit hadden gepleegd. Hoewel de scheidslijn tussen strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen vaak dun is wanneer het gaat om de ernst van gedragsproblemen en het toebrengen van schade aan zichzelf en anderen (Boendermaker & Bruinsma 2007), werd het samen plaatsen van deze jongeren door de Tweede Kamer als ongewenst beschouwd.³ Op 1 januari 2010 zijn de jongeren definitief van elkaar gescheiden en zijn de JeugdzorgPlus-instellingen ontstaan.

* Mr. Susanne Höfte is jurist. Zij studeerde recent af aan de Radboud Universiteit Nijmegen met een scriptie over de gesloten jeugdzorg. Dr. Peer van der Helm is werkzaam bij het lectoraat Jeugdzorg en Jeugdbeleid van de Hogeschool Leiden. Prof. dr. Geert Jan Stams is hoogleraar Forensische Orthopedagogiek aan de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen van de Universiteit van Amsterdam.

1 Dit aantal betreft alle uithuisplaatsingen in Nederland.

2 Brief van 13 april 2011 van staatssecretaris Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, Kamerstukken II 2011/11, 31 839, nr. 100.

3 Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 3.

Hoewel er de laatste jaren in de gesloten jeugdzorg grote stappen zijn gezet als het gaat om kwaliteitsverbetering van veiligheid, zorg (Gezamenlijke Inspecties 2011) en behandeling (Van der Helm e.a. 2011d), blijft gesloten behandeling een proces waarbij veel mis kan gaan. Het is daarom zaak kritisch te blijven kijken, vooral waar het gaat om de mening van de jongeren over hun behandeling en waar zij recht op hebben. Dat kan aan de hand van verdragen die Nederland heeft ondertekend. Het internationaal recht en het Nederlands recht stellen eisen aan gesloten behandeling, die in het geval van jeugdigen nog worden aangevuld met bijzondere bepalingen. Onder meer in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)⁴ en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind⁵ (IVRK) staan de grondbeginselen waarop een kind recht heeft. Deze beginselen moeten worden gewaarborgd door de overheid. De belangen van het kind behoren altijd voorop te staan.⁶ De vraag is of de gesloten jeugdinrichtingen in Nederland voldoen aan de eisen zoals gesteld in het IVRK op het gebied van vrijheidsbenemende maatregelen en behandeling onder dwang. In deze bijdrage wordt op deze vraag een antwoord gegeven met behulp van eigen onderzoeksresultaten en rapporten van Inspectie Jeugdzorg. Hieronder behandelen we eerst het IVRK. Vervolgens wordt ingegaan op het uitgangspunt van de Wet op de jeugdzorg (Wjz)⁷ en zullen de knelpunten in de uitvoeringspraktijk van JeugdzorgPlus worden uiteengezet. Ten slotte volgt in de conclusie de beantwoording van de hoofdvraag en volgen er adviezen voor de praktijk.

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)

Het IVRK is het belangrijkste instrument in het internationale recht voor de bescherming van het kind. Het verdrag is geratificeerd door bijna alle soevereine staten in de wereld, behalve de Verenigde Staten en Somalië; deze hebben het alleen getekend. Hierdoor is het IVRK het breedst geaccepteerde mensenrechteninstrument ter wereld. Hieruit blijkt dat er een universeel bewustzijn is dat kinderen aanspraak moeten kunnen maken op hun mensenrechten (Mijnarends 2011). Uit de

4 Wet van 4 november 1950, inwerkingtreding op 31 augustus 1954 (Trb. 1990, 156).

5 De aanname van het IVRK geschiedde tijdens de 44e Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, resolutie 44/25.

6 Art. 3 lid 1 IVRK.

7 Wet van 22 april 2004, inwerkingtreding 1 januari 2005 (Stb. 2004, 306).

preambule van het verdrag blijkt dat de leeftijd en ontwikkeling van het kind redenen zijn voor een speciale benadering, speciale bescherming en speciale rechten. Volgens Doek (2004) is deze speciale uitwerking van de mensenrechten van het kind de meest cruciale toegevoegde waarde van het IVRK. In het IVRK is vastgelegd dat eenieder recht heeft op vrijheid van zijn persoon. Dit recht is echter niet absoluut, want er zijn omstandigheden waarin ze mogen worden beperkt. Vrijheidsbeneming door opname in een gesloten jeugdinstelling is dus mogelijk, maar mag niet onwillekeurig of onrechtmatig worden toegepast, alleen als uiterste middel en voor de kortst passende duur, en in het geval van minderjarigen met opvoeding als doel.

Wet op de jeugdzorg

Met de Wjz wordt de toegang tot de jeugdzorg geregeld en het recht op jeugdzorg verankerd. De kinderen in gesloten jeugdzorginstellingen zijn voor hun veiligheid en ontwikkeling sterk afhankelijk van de kwaliteit van de zorg die binnen de instelling wordt geboden. Alle gesloten instellingen hebben dan ook de plicht om een veilig en verantwoord leefklimaat te bieden. Voor het opleggen van beperkende maatregelen en het toepassen van controlemaatregelen wordt uitgegaan van het beginsel van verantwoorde zorg. Hieronder wordt verstaan: zorg van goed niveau, die in ieder geval doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verleend en die is afgestemd op de reële behoefte van de cliënt.⁸ Dit is geen scherpe toetsingsmaatstaf. Hierdoor heeft de Wjz minder rechtswaarborgen dan andere wetten en biedt deze te weinig waarborgen voor een correcte toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen bij jeugdigen.⁹ Aan de instellingen voor gesloten jeugdzorg wordt veel vrijheid gelaten om zelf te bepalen hoe met vrijheidsbeperkingen wordt omgegaan. Ze mogen zelf besluiten wie bevoegd is tot het toepassen van beperkende maatregelen. Hierdoor zal veel afhangen van het vakmanschap van uitvoerend personeel. Hiermee is het beperken van de grondrechten van jeugdigen met onvoldoende waarborgen omgeven.

8 Art. 24 Wjz.

9 Bijvoorbeeld de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen. Wet van 2 november 2000, inwerkingtreding 1 september 2001 (Stb. 2000, 481).

Knelpunten in de uitvoeringspraktijk van JeugdzorgPlus

Dat er knelpunten zijn in de uitvoeringspraktijk van sommige JeugdzorgPlus-instellingen, blijkt uit onderzoek van Inspectie Jeugdzorg (2008, 2011a, 2011b, 2011c) en de Gezamenlijke Inspecties (2007, 2011). In 2007 zijn door de Inspectie bij meerdere instellingen ernstige tekortkomingen op bijna alle terreinen geconstateerd, maar sinds die tijd is een opgaande lijn zichtbaar. In het tweede tussentijds bericht (Inspectie Jeugdzorg 2011c) heeft de Inspectie geconstateerd dat het leefklimaat in de instellingen wisselend is en de samenwerking met het bijzonder onderwijs vaak niet goed loopt. Deze trend vinden we ook terug in recentere onderzoeken van de Inspectie. Op de site van de Inspectie¹⁰ vinden we over 2012 elf rapporten over gesloten instellingen. Hiervan zijn er drie positief, zes voldoende, één matig en één onvoldoende. Het leefklimaat en de samenwerking met het onderwijs zijn nog steeds belangrijke gesignaleerde knelpunten bij deze instellingen.

Dit blijkt ook uit eigen onderzoek onder dertig jongeren uit gesloten instellingen (Höfte 2012). Dit onderzoek gaat over de *perceptie* van de jongeren. De steekproef bij dit onderzoek is *at random* getrokken.¹¹ Hieronder zullen we aan de hand van de ervaringen van de jongeren en rapporten van de Inspectie beschrijven welke artikelen uit het IVRK als belangrijkste aandachtspunten naar voren kwamen.

Artikel 13 IVRK: vrije mening

Het kind heeft het recht om zijn eigen zienswijze te uiten over alle zaken die hem of haar aangaan en deze zienswijze moet voldoende gewicht krijgen. Het aantal jongeren dat negatief oordeelt over de vrije meningsuiting in de instellingen was veel hoger dan de jongeren die hierover positief oordelen. 20 van de 30 jongeren gaven aan dat geen sprake is van een vrije mening mogen uiten, dat geen discussie mogelijk is met de groepsleiding en dat niet of slecht naar hen wordt geluisterd. Slechts 4 jongeren meldden dat wel sprake is van een vrije meningsuiting. Dit wordt tevens bevestigd door onderzoek van Van der Helm (2011c).

¹⁰ www.inspectiejeugdzorg.nl, bezocht op 19 september.

¹¹ De jongeren zijn afkomstig van verschillende instellingen en groepen, wat kan leiden tot tegenstrijdigheden in hun ervaringen.

Artikel 24 IVRK: gezondheidszorg

Het kind heeft recht op de hoogst bereikbare standaard van gezondheidszorg, met de nadruk op basisgezondheid en op de ontwikkeling van preventieve gezondheidszorg. In de interviews kwam een onderscheid naar voren tussen twee soorten zorg:

1. lichamelijke verzorging: 15 van de 30 jongeren gaven aan dat de lichamelijke klachten niet serieus worden genomen en/of de jongeren kregen naar hun gevoel de verkeerde behandeling. Hieruit blijkt dat de lichamelijke verzorging van de jongeren door hen als niet voldoende wordt ervaren. 10 jongeren waren wel tevreden of hadden geen lichamelijke klachten. Volgens de Inspectie Jeugdzorg zou de klacht van de jeugdige niet serieus worden genomen door de groepsleiding en worden aangemerkt als aanstellerij (2008, p. 14);
2. psychische verzorging: elf jongeren meldden dat ze geen last hebben van psychische klachten. Hoewel een groot aantal van de jongeren geen klachten rapporteerde, waren 10 jongeren van mening dat zij inadequate psychische hulp krijgen doordat volgens hen een verkeerde diagnose is gesteld. Diegenen die wel klachten hadden, vonden dat deze door de groepsleiding worden genegeerd. Volgens Inspectie Jeugdzorg (2008, p. 14) zou het personeel over onvoldoende kennis beschikken en zouden er te weinig jeugdpsychiaters beschikbaar zijn.

Artikel 27 IVRK: toereikende levensstandaard

Ieder kind heeft het recht op een levensstandaard die toereikend is voor zijn/haar lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en sociale ontwikkeling, zodat het kind op zijn minst voldoende eten en kleding en adequate huisvesting heeft. In de interviews komt naar voren dat het met de levensstandaard in sommige instellingen matig is gesteld. Uit de interviews kan worden afgeleid dat voor maar liefst 23 van de 30 jongeren de levensstandaard onvoldoende was. Ze gaven aan geen goede nachtrust te krijgen doordat de matrassen van een slechte kwaliteit zijn; ze vonden dat ze te lang op hun kamer of in isolatie worden gehouden, dat het eten van slechte kwaliteit is en ze gaven aan dat sprake is van een slechte hygiëne op de kamer. Slechts 4 jongeren meldden dat de levensstandaard voldoende is. Volgens de Inspectie (2011a, p. 15) zou sprake zijn van langdurig gebruik van

beperkende maatregelen en isolatie, onvoldoende waarborg en kwaliteit van de leefomgeving en onvoldoende afwisseling van leefomgeving.

Artikel 28 en 29 IVRK: onderwijs

Het kind heeft recht op onderwijs. De Staat dient de ontwikkeling van verschillende vormen van secundair onderwijs aan te moedigen en beschikbaar te maken voor ieder kind. Onderwijs moet worden gericht op de ontwikkeling van de persoonlijkheid, de talenten en vaardigheden van het kind. In de interviews komt naar voren dat er veel meer jongeren niet tevreden waren over het onderwijs dan het aantal dat wel tevreden is. Van de 30 jongeren meldden 22 dat het niveau van het onderwijs niet aansluit bij hun eigen niveau. Opvallend is dat 10 van deze jongeren onderwijs van een hoger niveau volgden voordat zij in de instelling kwamen. 21 jongeren gaven aan dat ze te weinig leren. Het onderwijsaanbod schiet tekort doordat de jongeren in sommige instellingen uit een te beperkt aantal vakken kunnen kiezen. Tevens rapporteerden 2 jongeren dat er geen onderwijs wordt gegeven wanneer de docent ziek is. Slechts 5 jongeren waren van mening dat het niveau van het onderwijs wel aansluit bij hun eigen niveau. Volgens de Inspectie (2011b, p. 3) zouden het onderwijs en de trainingen karig zijn: *one size fits all*. Tevens zou het veelvuldig voorkomen dat de jongere verplicht naar zijn kamer moet wanneer het onderwijs onverhoopt niet doorgaat.

Artikel 31 IVRK: recht op ontspanning

Het kind heeft recht op rust en vrije tijd, om te spelen en vrijelijk deel te nemen aan het culturele leven en aan de kunsten. In de interviews kwam naar voren dat sommige instellingen hier niet aan voldoen. Maar liefst 25 van de 30 jongeren rapporteerden dat ze zich vervelen op de groep. Ze vonden dat er te weinig activiteiten worden georganiseerd. Verder gaven 14 jongeren aan dat ze veel op hun kamer moeten verblijven en meldden dat ze hun vrije tijd niet zelf mogen indelen. Slechts 2 jongeren gaven aan dat ze zich nooit vervelen of bijna niet.

Artikel 33 IVRK: bescherming tegen verdovende middelen

Het kind moet worden beschermd tegen het illegale gebruik van verdovende middelen. Echter, 20 van de 30 jongeren gaven aan dat ze drugs en/of alcohol gebruiken in de inrichting. 2 jongeren gaven aan het vooral op verlof te gebruiken. 7 jongeren meldden dat ze de drugs zelf mee naar binnen smokkelen of laten smokkelen door de visite die ze mogen ontvangen. In sommige instellingen zou zelfs een lid van de groepsleiding drugs mee naar binnen smokkelen. Hierdoor komt naar voren dat het gebruik van verdovende middelen niet voldoende wordt voorkomen. 4 jongeren gaven aan nog nooit drugs of alcohol te hebben gebruikt.

Artikel 37 IVRK: willekeurige vrijheidsberoving

Marteling en andere vormen van wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing van het kind zijn verboden. Opsluiting van een kind mag alleen als uiterste maatregel en dan zo kort mogelijk. De interviews lieten zien dat dit artikel in sommige instellingen lijkt te worden overtreden en er niet altijd sprake is van opsluiting als uiterste maatregel. 19 van de 30 jongeren meldden dat ze te snel naar hun kamer worden gestuurd voor een te lange periode. 3 jongeren rapporteerden dat ze in sommige instellingen standaard de eerste drie dagen op hun kamer moeten verblijven, zonder gegronde reden. Een van hen gaf aan dat hij meteen in de isoleercel werd geplaatst omdat zijn kamer nog niet gereed was. Uit een rapport van de Inspectie (2011a, p. 15) komt naar voren dat op een verkeerde manier van vrijheidsontneming gebruik zou worden gemaakt.

Knelpunten uit onderzoek leefklimaat

Het leven in jeugdinstituten speelt zich grotendeels af in leefgroepen. Met behulp van het zogeheten Prison Group Climate Instrument (PGCI) kan de kwaliteit van het leefklimaat worden gemeten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen vier elementen van het leefklimaat, namelijk *ondersteuning*, *groei*, *repressie* en *sfeer*.

De schaal *ondersteuning* meet de mate waarin een jongere professioneel gedrag en responsiviteit van de groepsleiding voor de specifieke behoeften van de jongeren ervaart. De schaal *groei* meet de mate

waarin een jongere het gevoel heeft dat hij iets leert, hoop heeft voor de toekomst en het nut inziet van zijn verblijf in de instelling. De schaal *repressie* meet de ervaring van striktheid en controle, oneerlijke en toevallige regels en een gebrek aan flexibiliteit op de leefgroep van de jongere. De schaal *sfeer* meet de ervaring van een jongere van de manier waarop de jongeren met elkaar omgaan en elkaar vertrouwen, gevoelens van veiligheid naar elkaar kennen, in staat zijn om rust te vinden en genoeg daglicht en frisse lucht krijgen. Ondersteuning en groei hebben de meeste invloed op het totale leefklimaat. De invloed van repressie en sfeer is kleiner (Van der Helm e.a. 2011b).

Aan de hand van de scores op deze vier elementen kan worden nagegaan of er in een leefgroep sprake is van een gesloten dan wel een open leefklimaat. Een gesloten leefklimaat wordt gekenmerkt door weinig ondersteuning van de groepsleiding, minimale mogelijkheden tot groei, veel repressie en een grimmige en niet-uitnodigende sfeer (Van der Helm e.a. 2009, 2011c). Daartegenover staat een open leefklimaat, dat wordt gekenmerkt door een veilige, gestructureerde en rehabiliterende omgeving, met veel ondersteuning, duidelijke kansen voor groei, minimale repressie en zorg voor een goede balans tussen flexibiliteit en controle (Van der Helm e.a. 2009, 2011c). Het PGCI bestaat uit 36 items op een Likertschaal met vijf keuzemogelijkheden, die lopen van 1 = 'Helemaal niet van toepassing' tot 5 = 'Helemaal wel van toepassing'.

Voor de vragenlijst over leefklimaat geldt dat hogere scores op ondersteuning, groei en sfeer duiden op een positiever leefklimaat. Een hogere score op repressie wijst echter op een negatiever leefklimaat, wat betekent dat een sterkere mate van repressie wordt ervaren. Uit verschillende crosssectionele en longitudinale onderzoeken is gebleken dat een positief leefklimaat samenhangt met meer behandel-motivatie, een grotere interne locus of control,¹² meer cognitieve empathie, betere sociale informatieverwerking (Van der Helm 2011d), acceptatie van nazorg (Donker & De Bakker 2012) en minder recidive (Schubert e.a. 2012). Een negatief leefklimaat (repressie) hing samen met lagere scores op bovenstaande constructen en meer agressie (Ros e.a. 2012), denkfouten en criminele cognities. De meta-analyses van Lipsey (2009) en Parhar e.a. (2008) ondersteunen deze resultaten: een

12 Dit is de mate waarin de jongere de oorzaak van wat hem overkomt binnen zichzelf of buiten zichzelf zoekt.

aanpak gericht op behandeling werkt beter dan een aanpak gericht op repressie.

Statistische analyses zijn uitgevoerd om vast te stellen of open en gesloten residentiële instellingen en justitiële jeugdinrichtingen significant van elkaar verschillen in leefklimaat. Uit de analyse van de onderzoeksresultaten blijkt dat de ervaringen van de jongeren op alle elementen van het leefklimaat sterk uiteenlopen. De minimale en maximale scores liggen dan ook ver uit elkaar. Dit betekent dat er een groot verschil is in de perceptie van het leefklimaat tussen leefgroepen van verschillende instellingen, waardoor de gemiddelde scores (tabel 1) met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Wanneer de gemiddelde scores nader worden bekeken, dan blijkt dat de jongeren binnen JeugdzorgPlus positief waren over de ondersteuning die ze van de groepsleiding krijgen en over de mogelijkheden tot groei. Uit de gemiddelde scores op repressie blijkt dat ze echter een redelijke mate van repressie ervoeren in de gesloten inrichting. Als laatste laat de gemiddelde score op sfeer zien dat de jongeren hierover licht negatief waren.

Wanneer de resultaten van de gesloten instellingen vervolgens worden vergeleken met de gemiddelden van de open jeugdinrichtingen, dan blijkt dat de jongeren in de gesloten instelling gemiddeld minder ondersteuning en groei hebben ervaren en negatiever rapporteerden over de sfeer. Daarnaast hebben jongeren in sommige gesloten jeugdzorginstellingen meer repressie ervaren dan jongeren in open jeugdinrichtingen.

Uit de vergelijking met de jongeren uit de justitiële jeugdinrichting blijkt dat de jongeren in de gesloten instelling gemiddeld minder positief waren over de elementen ondersteuning en sfeer en iets positiever over de ervaren groei, hoewel dit laatste verschil wel klein is. Tevens ervoeren jongeren in sommige gesloten jeugdinrichtingen meer repressie dan jongeren uit de justitiële inrichtingen.

De conclusie op basis van deze vergelijking is dat de jongeren uit JeugdzorgPlus-instellingen een minder open leefklimaat ervaren dan de jongeren uit de open en justitiële jeugdinrichtingen en minder positief zijn over het leefklimaat in de inrichting.

Tabel 1 Gemiddelde scores en standaarddeviatie voor leefklimaat*

	Open jeugdinrichting			Gesloten jeugdinrichting			Justitiële jeugdinrichting		
	M	SD	N	M	SD	N	M	SD	N
Leefklimaat									
Ondersteuning	3.86	0.76	66	3.28	0.82	132	3.40	0.87	71
Groei	3.80	0.96	67	3.23	0.99	133	3.11	0.99	74
Repressie	2.76	0.76	67	3.61	0.65	134	3.23	0.68	72
Sfeer	3.54	0.79	67	2.90	0.81	136	3.39	0.80	71

* De verschillen tussen de drie typen instellingen zijn significant ($p < 0,01$). Aan het onderzoek hebben meerdere instellingen meegedaan

Conclusie

Uit de analyses van de interviews met de jongeren en Inspectierapporten van jeugdzorg blijkt dat in sommige gesloten instellingen aan vijf artikelen uit het IVRK onvoldoende wordt voldaan. De verschillen tussen leefgroepen en tussen instellingen zijn vaak groot. Meer dan de helft van de ondervraagden gaf aan dat er vaak geen sprake is van de mogelijkheid tot vrije meningsuiting, dat lichamelijke klachten soms niet serieus worden genomen, dat niet altijd sprake is van een toereikende levensstandaard en dat het niveau van het onderwijs vaak te laag is. Het merendeel van de jongeren gaf aan zich te vervelen in de inrichting. Alhoewel veel jongeren positief waren over hun verblijf, blijkt uit de resultaten van de vragenlijsten dat niet in alle instellingen aan de eisen van het IVRK wordt voldaan. De cijfers suggereren dat sommige justitiële jeugdinrichtingen beter in staat zijn een open en positief leefklimaat te realiseren voor de jongeren dan sommige JeugdzorgPlus-instellingen. Dit is opmerkelijk, omdat in tegenstelling tot justitiële jeugdinrichtingen, waar gestrafte jongeren verblijven, JeugdzorgPlus-instellingen primair een zorgperspectief behoren te hebben en het element 'straf' minder aanwezig zou moeten zijn. Hierdoor zou men verwachten dat de mate van ondersteuning, groei en sfeer bij de jongeren in de JeugdzorgPlus-instelling juist hoger is en de ervaren repressie lager. In 2010 zijn strafrechtelijk geplaatste jongeren en civielrechtelijk geplaatste jongeren definitief gescheiden en werden JeugdzorgPlus-instellingen opgericht. Aangezien in veel gevallen de

problematiek van jongeren vergelijkbaar is (Boendermaker en Bruinsma 2007), suggereren de data en rapporten van de Inspectie dat sommige gesloten instellingen echter nog niet voldoende in staat zijn een transitie van opsluiting naar behandeling te bewerkstelligen.¹³ Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat het beperken van de grondrechten van de jongeren op dit moment nog met onvoldoende waarborgen is omgeven.

Hoe nu verder?

Kinderrechters moeten volgens artikel 3 IVRK handelen in het belang van het kind. Daarin schuilt een professioneel dilemma: de jongere vormt soms niet alleen een gevaar voor zichzelf, maar ook voor de samenleving en onttrekt zich vaak aan enige vorm van behandeling. De Staat heeft een verantwoordelijkheid om deze jongeren te behandelen. ‘Los’ laten lopen is daarom geen optie. Sommige Jeugdzorg-Plus-instellingen lijken de rechten van jongeren niet voldoende te kunnen waarborgen, een punt dat meer aandacht verdient. Kwaliteitsverbetering en het afwegen van mogelijke alternatieven¹⁴ (Broeders 2012) kunnen wellicht bijdragen aan een verbetering van de situatie. Artikel 5 lid 1 EVRM en artikel 37 IVRK stellen namelijk zeer strenge zorgvuldigheidseisen aan een gesloten plaatsing in een jeugdzorginstelling in het geval van vrijheidsbeneming van minderjarigen.

In een positief en open leefklimaat is het mogelijk positieve behandelresultaten te bereiken (Van der Helm 2011; Harder 2009; Nijhof 2011). De jeugdige kan in die zin beter in een instelling met een positief leefklimaat worden geplaatst die voldoende in staat is (grond)rechten te waarborgen. Uit onderzoek van Van der Helm e.a. (2011c) kwam echter ook naar voren dat een repressieve aanpak en straffen niet helpen. Uit dit onderzoek blijkt dat repressie nog steeds een van de grootste knelpunten in de gesloten jeugdzorg is (zie ook Van der Helm & Hanrath 2011).

Wanneer de machtiging voor JeugdzorgPlus door een rechter wordt afgegeven, moet inzichtelijk worden gemaakt waarom ambulante behandeling onvoldoende bescherming biedt voor de jongere. Door

13 Voor 2010 werden civielrechtelijke jongeren strafrechtelijk geplaatst in afwachting van een behandeling. In de afgelopen jaren (ook voor 2010) is echter de nadruk steeds meer op behandeling komen te liggen (Van der Helm e.a. 2012).

14 Alternatieven zoals meer ambulante vormen van behandeling of tussenvormen van gesloten behandeling. Verschillende instellingen bieden deze al aan.

meer te investeren in ambulante zorg kan in veel gevallen vrijheidsbeneming worden voorkomen of worden ingekort. Dit is meer in overeenstemming met de internationale regel: vrijheidsbeneming slechts als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur.¹⁵ Gesloten plaatsing omdat er geen of niet voldoende open plaatsen zijn of uit handelingsverlegenheid, bijvoorbeeld bij loverboyproblematiek (Broeders 2012), dient te worden voorkomen.

Verder is in dit artikel naar voren gekomen dat de Wjz, met het beginsel van verantwoorde zorg, te weinig criteria stelt aan de toepassing van beperkende en controlerende bevoegdheden in de gesloten instelling. Sommige JeugdzorgPlus-instellingen moeten de (grond)rechten van jongeren beter waarborgen. De minimumeisen in deze wet worden niet consequent door de gesloten instellingen gehanteerd (Inspectie Jeugdzorg 2008). Hierdoor is niet altijd duidelijk wie in welke situatie welke beperkende en controlerende maatregelen mag uitvoeren. Nu komt het te vaak voor dat niet specifiek wordt gekeken naar de individuele behoefte van de jeugdige, maar alle beperkende maatregelen standaard worden opgenomen in het behandelplan, 'one size fits nobody' (Van der Helm e.a. 2012). Belangrijk is om de jongere een passende behandeling te bieden.¹⁶ Jongeren met een licht verstandelijke beperking die niet zijn opgemerkt door deskundigen moeten het standaardprogramma YOUTURN gewoon doorlopen. Dit terwijl ze de inhoud niet begrijpen en onvoldoende cognitieve capaciteit hebben om ervan te kunnen profiteren. Uit onderzoek van Smit (2012) blijkt dat deze jongeren na het doorlopen van EQUIP¹⁷ in plaats van minder juist meer criminele denkfouten lieten zien.

Binnen de Routine Outcome Monitoring van de JeugdzorgPlus, binnen Justitie en binnen de open instellingen, is (nog) geen regelmatige meting van de kwaliteit van het leefklimaat opgenomen. Dat is volgens de auteurs in die zin jammer, omdat een dergelijke meting meer transparant kan maken in hoeverre de instelling in staat is om haar verplichtingen jegens de jongere waar te maken.

Uit de interviews blijkt dat het onderwijs in sommige gesloten instellingen niet altijd goed aansluit bij het niveau van de jongeren. Het onderwijs moet op grond van artikel 28 IVRK zijn gericht op de ont-

15 Art. 37 sub b IVRK.

16 Zie uitspraak LJN BK3510, waarin verlenging machtiging gesloten jeugdzorg wordt vernietigd omdat te weinig is gedaan om de jongere een passende behandeling te bieden.

17 EQUIP is een onderdeel van YOUTURN.

wikkeling van de persoonlijkheid, de talenten en vaardigheden van het kind. Deze jongeren moeten beter worden gestimuleerd. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door deze jongeren naar scholen buiten de instelling te sturen, zoals dat in een aantal gesloten instellingen al gebeurt, of door meer gebruik te maken van stages.

Maar het belangrijkste verbeterpunt is voor de instellingen vooral gelegen in het verminderen van repressie en beheersmatig werken. In veel instellingen wordt momenteel geëxperimenteerd met trainingen voor medewerkers¹⁸ en vindt kwaliteitsborging plaats door regelmatige onderzoeken van het leefklimaat per groep. De resultaten van de onderzoeken worden teruggekoppeld naar de medewerkers en er worden gezamenlijk verbeterplannen gemaakt. In november 2012 zal een nationaal congres worden georganiseerd rond deze goede voorbeelden, georganiseerd door de Hogeschool Leiden en de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie en Veiligheid. Een belangrijke stap in de goede richting zal zijn het opnemen van de kwaliteit van het leefklimaat in de nieuwe visie van de Dienst Justitiële Inrichtingen dit jaar.

Bewustwording van medewerkers door leefklimaatonderzoek en begeleiding van medewerkers op het werk kunnen helpen om een beter leefklimaat te creëren (Van der Helm e.a. 2011a) en geven jongeren een stem. Een beter leefklimaat, samen met een goed leerklimaat op school, kan ervoor zorgen dat instellingen beter voldoen aan de eisen die de internationale verdragen stellen, maar zorgt ook voor betere behandelresultaten en een beter werkklimaat voor medewerkers.

Literatuurlijst

Boendermaker & Bruinsma 2007

L. Boendermaker & W. Bruinsma, *Aanbieders van gesloten jeugdzorg: een overzicht van de stand van zaken*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2007.

Broeders 2012

R.C. Broeders, *Kerend tij; de zorg aan Friese jongeren voor plaatsing in de gesloten jeugdzorg*, Leiden: Hogeschool Leiden 2012.

18 Bijvoorbeeld de training TOP-PM'ers en coolingdowntrajecten in plaats van separatie.

Doek 2004

J.E. Doek, *Rechten van kinderen: some including observations and recommendations* (rede Amsterdam VU), 2004.

Donker & De Bakker 2012

A.G. Donker & W. de Bakker, *Vrij na een Pij. Voorspellende factoren van acceptatie vrijwillige nazorg en recidive* (onderzoeksrapport voor het WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie), Leiden: Hogeschool Leiden 2012.

Gezamenlijke Inspecties 2007

Gezamenlijke Inspecties, *Aanbieders van gesloten jeugdzorg; een overzicht van de stand van zaken*, Utrecht 2007.

Gezamenlijke Inspecties 2011

Gezamenlijke Inspecties, *Tussentijds bericht toezicht Jeugdzorg-Plus; notitie over de stand van zaken*, Utrecht 2011.

Harder 2011

A.T. Harder, *The downside up? A study of factors associated with a successful course of treatment for adolescents in secure residential care*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2011.

Höfte 2012

S.J.C. Höfte, *Onrecht in jeugdzorgplus*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen 2012.

Inspectie Jeugdzorg 2008

Inspectie Jeugdzorg, *Veilige behandeling in gesloten jeugdzorg: streven naar waarborgen*, Utrecht 2008.

Inspectie Jeugdzorg 2011a

Inspectie Jeugdzorg, *Rechtspositie en veiligheid van jongeren in Paljas Plus Tender Jeugdzorg, locatie De Vliethoeve*, Utrecht 2011.

Inspectie Jeugdzorg 2011b

Inspectie Jeugdzorg, *Het leefklimaat van jongeren in JJC*, Utrecht 2011.

Inspectie Jeugdzorg 2011c

Inspectie Jeugdzorg, *Tweede tussentijdsbericht toezicht jeugdzorgPLUS*, Utrecht 2011.

Lipsey 2009

M.W. Lipsey, 'The primary factors that characterize effective interventions with juvenile offenders: A meta-analytic overview', *Victims and Offenders* (4) 2009-2, p. 124-147.

Mijnarends 2011

I. Mijnarends, 'Het internationale kader', in: I. Weijers & F. Imkamp (red.), *Jeugdstrafrecht in internationaal perspectief*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 73-105.

Nijhof 2011

K.S. Nijhof, *Crossing barriers: Evaluation of a new compulsory residential treatment program for youth*, Nijmegen: Radboud University Nijmegen 2011.

Parhar e.a. 2008

K.P. Parhar e.a., 'Offender coercion in treatment: A meta-analysis of effectiveness', *Criminal Justice and Behaviour* (35) 2008, p. 1109-1135.

Ros e.a. 2012

N.Ros e.a., 'Institutional climate and aggression in a secure psychiatric setting', Manuscript submitted for publication

Schubert e.a. 2012

C.A. Schubert e.a., 'Perceptions of institutional experience and community outcomes for serious adolescent offenders', *Criminal Justice and Behavior* (39) 2012, p. 71-93.

Smit 2012

L. Smit, *De afname van cognitieve vertekeningen gedurende de eerste periode van het verblijf in een JJI*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2012.

Van Dam e.a. 2010

C. van Dam e.a., *Evaluatie nieuwe zorgaanbod: gesloten jeugdzorg voor jongeren met ernstige gedragsproblemen*, Nijmegen: Praktikon/Radboud Universiteit Nijmegen 2010.

Van der Helm & Hanrath 2011

G.H.P. van der Helm & J. Hanrath, *Wat werkt in de gesloten jeugdzorg*, Amsterdam: SWP 2011.

Van der Helm e.a. 2009

G.H.P. van der Helm e.a., "What works" for juveniles prisoners: The role of group climate in a youth prison', *Journal of Children's Services* (4) 2009-2, p. 36-48.

Van der Helm e.a. 2011a

G.H.P. van der Helm e.a., 'Fear is a key: Keeping the delicate balance between flexibility and control in a Dutch youth prison', *Journal of Children's Services* (6) 2011, p. 248-263.

Van der Helm e.a. 2011b

G.H.P. van der Helm e.a., 'Violence in youth prison: The role of group climate and personality', *Journal of Forensic Psychiatry and Psychology* 2011.

Van der Helm e.a. 2011c

G.H.P. van der Helm e.a., 'Measuring group climate in a forensic setting', *The Prison Journal* 2011, p. 158-177.

Van der Helm e.a. 2011d

G.H.P. van der Helm e.a., 'Group climate and empathy in a sample of incarcerated boys', *International Journal Offender Therapy and Comparative Criminology* 2011.

Van der Helm e.a. 2012

G.H.P. van der Helm e.a., 'De hardnekkige mythe dat niks werkt in de gesloten jeugdzorg', *Tijdschrift voor Orthopedagogiek* 2012 (in druk).

Van Lieshout & Van de Donk

2007

P.A.H. van Lieshout & W.B.H.J.
van de Donk, 'Inleiding', in: J.C.I.
de Pree e.a. (red.), *Bouwstenen
voor betrokken jeugdbeleid*,
Amsterdam: Amsterdam Univer-
sity Press 2007, p. 9.

De Nederlandse staat van internetvrijheid

*O.L. van Daalen**

Veel Nederlanders denken bij het begrip internetvrijheid al gauw aan bijvoorbeeld de Arabische Lente. Aan Mubarak, die uit angst voor een revolutie het hele internet in Egypte uitschakelt. Of aan Khadaffi, wiens geheime dienst al vóór de revolutie op grote schaal de meest intieme gesprekken van Libische burgers afluisterde.

Maar internetvrijheid is meer dan dat. Datalekken, van omvangrijke databanken van financiële instellingen tot kleine databanken van verenigingen, zijn in Nederland zelf aan de orde van de dag. Privacy is een politiek gevoelig onderwerp geworden: het NOS Journaal besteedt hier geregeld aandacht aan, het parlement debatteert hierover en de regering trekt zich dit onderwerp steeds meer aan. En regelgeving die internetvrijheid inperkt, zoals het omstreden antinamaakverdrag ACTA, kan ook op felle kritiek en zelfs Europa-brede demonstraties rekenen.

Het is dan ook goed om niet alleen het internetvrijheidsbeleid in het buitenland, maar ook het internetvrijheidsbeleid van Nederland onder de loep te nemen. En hoewel Nederland op één punt een voorloper is, scoort het op andere punten juist slecht. In dit artikel passeert een selectie van onderwerpen de revue en worden aanbevelingen gedaan hoe Nederland communicatievrijheid en privacy op internet beter kan beschermen.

De bewaarplicht in Nederland

Een van de meest controversiële en privacyinbreukmakende overheidsmaatregelen van de afgelopen jaren is de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens (beter bekend als de bewaarplicht). De Nederlandse bewaarplicht is een implementatie van Europese regelgeving die telecomproviders verplicht om de verkeers- en locatiegegevens

* Mr. Ot van Daalen is directeur van de digitale burgerrechtenbeweging Bits of Freedom.

van al hun klanten gedurende 6 tot 24 maanden op te slaan. In Nederland moeten providers de gegevens van internetverkeer een halfjaar opslaan en de gegevens van telefonieverkeer een jaar. Telecomproviders kunnen er dus niet voor kiezen om die gegevens niet of korter te bewaren.

Dit betekent dat van vrijwel alle Nederlanders een jaar lang wordt geregistreerd met wie ze bellen. Ook wordt via de locatie van de mobiele telefoon geregistreerd waar ze zijn. Tot slot wordt geregistreerd wanneer ze op het internet gaan en met wie ze e-mailen (als ze een e-mailadres bij een telecomprovider hebben). De bewaarplicht omvat het telefoonverkeer van iedereen en er is bijvoorbeeld geen uitzondering gemaakt voor geheimhouders, zoals advocaten, journalisten, medici en andere dienstverleners voor wie vertrouwelijke communicatie vanuit hun functie een noodzaak is.

De bewaarplicht is een bijzonder controversiële maatregel, die een vergaande inbreuk maakt op de privacy van miljoenen Nederlanders. Immers, niet alleen verdachte Nederlanders komen hiermee in het vizier van de opsporing, maar tegelijkertijd worden ook de gegevens van miljoenen onverdachte Nederlanders geregistreerd. De gegevens die hiermee worden verzameld, zijn zo intiem dat aan de hand hiervan met 95% zekerheid kan worden voorspeld wat iemand de volgende twaalf uur zal gaan doen (Eagle e.a. 2009). In 2010 werden de locatie- en verkeersgegevens van iedere Nederlander met een telefoon elke zes minuten opgeslagen, zo kan worden aangenomen (Mchangama 2010, p. 4). Bovendien leidt de opslag van dergelijke grote hoeveelheden gevoelige gegevens tot een potentieel datalek van epische proporties: die databanken kunnen een goudmijn zijn voor criminelen. De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming Hustinx noemt de bewaarplicht 'the most privacy invasive instrument ever adopted by the EU'.¹

Deze maatregel is in verschillende Europese landen dan ook ongrondwettig verklaard. In Roemenië heeft de rechter bepaald dat het ongericht opslaan van telecomgegevens van personen in strijd is met het recht op privacy, ongeacht de wijze van implementatie. In Duitsland oordeelde het Bundesverfassungsgericht dat de Duitse implementatie van deze Europese regelgeving in strijd is met dit grondrecht. Duits-

1 Speech Peter Hustinx, European Data Protection Supervisor, 3 december 2010, www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2010/10-12-03_Data_retention_speech_PH_EN.pdf.

land heeft nog niet een vervangende wet aangenomen en de Europese Commissie is naar aanleiding hiervan een inbreukprocedure tegen Duitsland begonnen. Ook in Cyprus, Bulgarije en Tsjechië is de nationale Wet bewaarplicht ongrondwettig verklaard. Ondertussen zal het Hof van Justitie zich moeten buigen over een prejudiciële vraag van de Ierse rechter over de toelaatbaarheid van deze Europese regelgeving. Desondanks houdt de Europese Commissie nog steeds vol dat de bewaarplicht moet blijven. In een in 2011 gepubliceerd evaluatierapport probeerde zij aan te tonen dat deze maatregel noodzakelijk is bij de bestrijding van criminaliteit en terrorisme,² maar ze slaagt er niet in om die stelling op enige manier te onderbouwen (EDRi 2011). De Commissie noemt slechts een aantal onderzoeken waarin de bewaarde gegevens ‘nuttig’ waren, maar daarmee is de noodzakelijkheid van de opslag hiervan nog niet aangetoond. Ook de Nederlandse regering is de afgelopen jaren koppig blijven volhouden dat de bewaarplicht moet blijven. De wettelijk verplichte evaluatie van de Wet bewaarplicht – drie jaar na de invoering ervan – is ondertussen nog niet uitgevoerd: de evaluatie had op 1 september 2012 al naar het parlement gestuurd moeten zijn.

De massale weerstand, de talloze keren dat de bewaarplicht ongrondwettig is verklaard en het compleet gebrek aan bewijs voor de noodzaak van de bewaarplicht kunnen maar tot één conclusie leiden: de bewaarplicht moet worden afgeschaft. De Nederlandse regering zou haar eigen conclusies moeten trekken en de Wet bewaarplicht per direct moeten opschorten. Ondertussen zou ze een rechtszaak moeten uitlokken om de Richtlijn bewaarplicht telecomgegevens nietig te verklaren.

Andere surveillance van communicatie in Nederland

De verplichte opslag van verkeers- en locatiegegevens is al bijzonder controversieel. Maar de bewaarplicht is nog niets vergeleken bij een andere surveillancemaatregel die wordt overwogen: het door de Nederlandse veiligheidsdiensten ongericht aftappen van de *inhoud* van internetverkeer. Het ministerie van Defensie heeft in 2012 aangekondigd dat het onderzoek gaat doen naar de herziening van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (WIVD 2002) om onge-

2 Europese Commissie, Evaluation report on the Data Retention Directive (Directive 2006/24/EC), COM(2011)225.

richt 'kabelgebonden' verkeer te kunnen aftappen. In gewoon Nederlands: de veiligheidsdienst zou dan in plaats van één specifieke, verdachte internetgebruiker af te luisteren het internetverkeer van talloze onverdachte gebruikers in één klap monitoren.

Het is onacceptabel dat Nederland, dat beweert het grondrecht op privacy hoog in het vaandel te hebben staan, überhaupt overweegt om dit soort vergaande surveillancemaatregelen te nemen. De Nederlandse overheid zou dan ook moeten afzien van uitbreiding van de Wiv op dit punt.

Positieve maatregelen

Tegelijkertijd kan Nederland ook positieve maatregelen nemen om de privacy van zijn burgers beter te waarborgen: het moet meer transparant zijn op het gebied van surveillance. De Nederlandse overheid heeft pas na een langdurige procedure in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur openheid gegeven over het aantal telefoontaps dat in het kader van strafzaken wordt toegepast. En pas zeer recent geeft de overheid ook inzicht in het aantal taps van internetverbindingen. Zij biedt echter geen openheid over het aantal tapverzoeken dat is afgewezen en het is dan ook moeilijk in te schatten in hoeverre sprake is van effectieve controle op deze vergaande bevoegdheid door de rechter-commissaris.

Eén belangrijk punt waarover helemaal geen openheid wordt gegeven, is het aantal vorderingen van gegevens van internetgebruikers bij onlinedienstverleners. Ook hier loopt een aantal procedures in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur om de verschillende politiekorpsen tot openheid te dwingen. De overheid weigert tot nu toe deze cijfers openbaar te maken, onder meer omdat publicatie hiervan in strijd zou zijn met het belang van de opsporing. Dat argument is weinig overtuigend: Google publiceert al lange tijd in haar Transparency Report hoeveel vorderingen zij ontvangt en dat heeft de overheid niet verboden. Nederland zou dan ook openheid moeten geven over de vorderingen van gegevens van internetgebruikers bij internetdienstverleners, inclusief de hoeveelheid verzoeken die is geweigerd, en ze zou dit moeten opsplitsen per dienstverlener.

Communicatievrijheid op internet in Nederland

Naast de hierboven genoemde surveillancemaatregelen op internet, wordt ook de communicatievrijheid op internet in Nederland beperkt, maar hier is de rol van Nederland niet alleen negatief. Nederland speelt namelijk ook een voortrekkersrol: op het gebied van netneutraliteit komt het juist op voor de communicatievrijheid van internetgebruikers.

Tot voor kort waren internettoegangsproviders (de bedrijven die gebruikers toegang geven tot het internet) neutraal: zij gaven alle internetverkeer door. In de afgelopen jaren is dat echter aan het veranderen. Telecombedrijven zoals KPN en Vodafone kondigden aan dat zij bepaalde internetdiensten die concurreerden met hun eigen diensten, zoals het gratis sms-alternatief WhatsApp, zouden blokkeren of voor het gebruik hiervan extra geld zouden vragen.

Die ontwikkeling zou de internetvrijheid van Nederlandse internetgebruikers sterk inperken. Ze zouden dan niet meer in volledige vrijheid kunnen kiezen welke diensten zij willen gebruiken en welke websites zij willen bezoeken. Daarom heeft Nederland een wet aangenomen die telecombedrijven verplicht om het internetverkeer van hun gebruikers optimaal door te geven: de netneutraliteitswet. Het is daarmee het eerste land in Europa en het tweede land in de wereld dat het beginsel van netneutraliteit in de wet heeft vastgelegd: een echte pionier dus. Maar terwijl de blokkade van internetdiensten door telecombedrijven op eigen initiatief hiermee onmogelijk is gemaakt, wil dat niet zeggen dat hiermee een open internet in Nederland volledig is gegarandeerd. De Nederlandse regering heeft in 2011 namelijk tegelijkertijd aangekondigd dat zij wetgeving wil introduceren die het mogelijk maakt om websites die auteursrechtinbreuk faciliteren, te blokkeren.

De blokkade van gehele websites is een disproportionele inperking van de communicatievrijheid: daarmee blokkeer je de toegang tot onrechtmatige én rechtmatige informatie, nu en in de toekomst. Het biedt handvatten voor misbruik van deze bevoegdheid. En de handhaving van dergelijke maatregelen vergt in potentie vergaande surveillance van internetgebruik door middel van controversiële technieken, zoals Deep Packet Inspection. Het Nederlandse parlement heeft zich dan ook in 2011 in een motie uitdrukkelijk tegen websiteblokkades uitgesproken.

Tot slot heeft de regering in 2010 een wetsontwerp gemaakt dat de politie in staat stelt om zonder tussenkomst van de rechter websites offline te halen – de Wet versterking bestrijding computercriminaliteit. Dit brengt een groot risico op censuur met zich mee: de politie zou bijvoorbeeld politiek ongewenste maar niet-strafbare websites uit de lucht kunnen halen. Ook zou dit leiden tot zelfcensuur: beheerders van websites en degenen die informatie op internet publiceren, zouden terughoudend worden uit angst dat hun hele website offline wordt gehaald.

Het wetsontwerp kon op stevige kritiek van *civil society* in Nederland rekenen en is nog niet aan het parlement voorgelegd. De minister van Veiligheid en Justitie heeft het echter nooit ingetrokken, en het is dan ook onduidelijk of de regering afstand heeft genomen van het wetsvoorstel.

Conclusie

Bij internetvrijheid ligt het vaak voor de hand om te kijken naar het buitenland, en juist naar landen als Libië en Egypte. En het belang van internetvrijheid in die landen is ook groot, zeker nu een wisseling van het regime kansen biedt voor een nieuwe start waarbij grondrechten zoals communicatievrijheid en privacy centraal staan. Maar dat betekent niet dat we internetvrijheid in Nederland moeten negeren. Uit deze korte selectie blijkt al dat Nederland allesbehalve een schoolvoorbeeld is van een land waar internetvrijheid wordt gerespecteerd. Zolang Nederland in zijn interne beleid nauwelijks de waarden respecteert waarvoor het in het buitenland pleit, is het moeilijk om geloofwaardig andere landen hierop aan te spreken. Het wordt tijd dat we daar iets aan doen.

Literatuur

Eagle e.a. 2009

N. Eagle e.a., 'Inferring friendship network structure by using mobile phone data', in: *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 2009.

EDRi 2011

EDRi, *Shadow evaluation report on the Data Retention Directive (2006/24/EC)*, www.edri.org/files/shadow_drd_report_110417.pdf.

Mchangama 2010

J. Mchangama, *Logningsbekendtgørelsen bør suspenderes med henblik på retssikkerhedsmæssig revidering*, Center for Politiske Studier 2010.

De bestrijding van etnische discriminatie: van speerpunt tot non-issue?

*R. Witte en M.P.C. Scheepmaker**

Tijdens het tweede landenexamen van Nederland in het kader van de UPR van de VN Mensenrechtenraad werd ondermeer de aanpak van discriminatie bekritiseerd. De Nederlandse regering zou zich meer moeten inspannen om bepaalde vormen van discriminatie te bestrijden. Aan de orde kwamen onder andere discriminatie op internet, discriminerende uitspraken van politici, etnische profilering door de politie, inkomens- en economische positieverschillen tussen mannen en vrouwen en meervoudige discriminatie (bijvoorbeeld van islamitische vrouwen uit minderheidsgroeperingen). In hoeverre heeft de geuite zorg en kritiek enige basis gezien de omvang van het discriminatieprobleem, antidiscriminatiewetgeving, -beleid en -activiteiten in Nederland?

Om een antwoord te vinden op deze vraag schetsen we eerst kort de belangrijkste internationale afspraken die de Nederlandse overheid verplichten tot inspanningen ter bestrijding van discriminatie. Vervolgens wordt beschreven hoe de bestrijding van discriminatie zich sinds de jaren zeventig heeft ontwikkeld in de Nederlandse samenleving en welke rol de overheid hierin vervult. We leggen daarbij de nadruk op het fenomeen etnische discriminatie. De invloed na 2000 van politieke partijen die van de in hun ogen mislukte integratie minderheden een politiek speerpunt maakten. We besluiten met een bespreking van het huidige antidiscriminatiebeleid en de visie die daaraan ten grondslag ligt.

* Dr. Rob Witte is als senior onderzoeker verbonden aan IVA Beleidsonderzoek & Advies te Tilburg. Mr. Marit Scheepmaker is hoofdredacteur van Justitiële verkenningen.

Internationale verdragen en Nederlandse antidiscriminatiewetgeving

Internationale verdragen, zowel in Europees verband als vanuit de Verenigde Naties, zijn een belangrijke motor (geweest) achter initiatieven en realisatie van nationaal antidiscriminatiebeleid en -wetgeving. Een van de eerste was het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie. De partijen bij het Antiracismeverdrag verplichten zich om 'met alle mogelijke middelen' en 'zonder uitstel' een beleid te voeren gericht op het elimineren van rassendiscriminatie (art. 2). Staten dienen het verspreiden van racistische ideeën en haatzaaien strafbaar te stellen en daarnaast effectief bescherming te bieden aan die groepen.

Dit VN-verdrag werd in maart 1966 ondertekend (door Nederland op 24 oktober 1966) en trad vanaf 1969 in werking (in Nederland vanaf 10 december 1971). In veel landen vormde dit verdrag een belangrijke aanzet om te komen tot nationale wetgeving. Zo ook in Nederland, waar de zogenoemde antidiscriminatiebepalingen in het Wetboek van Strafrecht (de artikelen 137c-137e Sr) werden gewijzigd en aangevuld. In Nederland werd bij de grondwetsherziening van 1983 een nieuw artikel 1 aan de Grondwet toegevoegd, luidende: 'Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.' De bepaling houdt een verbod in voor de overheid om burgers ongelijk te behandelen op de genoemde criteria (verticale werking). De op 1 september 1994 in werking getrokken Algemene Wet Gelijke Behandeling AWGB is een nadere uitwerking van art. 1 Gw en verbiedt dat in het maatschappelijk verkeer (horizontale werking) onderscheid wordt gemaakt op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. De wet schrijft gelijke behandeling voor als het gaat om het aanbieden van werk, huisvesting, goederen en diensten. Andere belangrijke internationale afspraken waaruit een verplichting tot actieve bestrijding van discriminatie kan worden afgeleid zijn onder andere:

- het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Vrijheden (IVBPR), o.a. art. 20 (verbod op propaganda voor oorlog en racistisch geweld of discriminatie) en art. 27, rechten voor minderheden;

- het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), art. 14;
- het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (art. 21, non-discriminatie);
- de Europese Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming.

Antidiscriminatie-initiatieven

In Nederland kwamen in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw allerlei lokale antiracisme- en antidiscriminatie-initiatieven van de grond. In de jaren zeventig werd dit onder meer veroorzaakt door de opkomst van de extreem-rechtse Nederlandse Volksunie (NVU), maar ook door enkele rellen, waarbij de intimidatie en het geweld zich nadrukkelijk richtten tegen lokale migrantengroepen (Rotterdam, 1972 en Schiedam, 1976). Bij die laatste rellen zou de NVU een rol hebben gespeeld (Witte 2010, p. 64-70). In de jaren tachtig was het de opkomst van de extreem-rechtse CentrumPartij die een tegenreactie uitlokte in de vorm van een groeiende antiracisme- en antifascismebeveging. De partij van Hans Janmaat veroverde in september 1982 een zetel in de Tweede Kamer. Peilingen wezen op een sterk groeiende extreem-rechtse aanhang en in 1983 haalde de CP 9% van de stemmen bij tussentijdse verkiezingen in Almere.

De lokale initiatieven bestonden in eerste instantie uit lokale antifascismecomités, die zich vooral met demonstraties en acties richtten tegen extreem-rechtse deelname aan verkiezingen en bijeenkomsten van dergelijke partijen. Landelijk wees de Anne Frank Stichting in 1984 op een verband tussen de propaganda van de CP en een toenemend aantal racistische incidenten. In het midden van de jaren tachtig verlegden de lokale antiracismeorganisaties hun aandacht meer naar alledaagse vormen en uitingen van racisme en discriminatie (Witte 1998, p. 131). Zo veranderde ook de werkwijze van deze initiatieven van spontane, spectaculaire reacties op incidenten en politieke uitingen naar meer constructieve en structurele activiteiten als voorlichting, scholing en beleidsaanpak. Naast een toename van het aantal discriminatiemeldpunten kwam er een landelijk Anti Racisme Informatie Centrum (ARIC) en het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR). De oprichting van dit bureau was de uit-

komst van een Tweede Kamer-hoorzitting op 29 augustus 1984 van de Vaste Kamercommissie van Justitie. Deze landelijke initiatieven vormden op hun beurt weer een belangrijke advies-, informatie- en scholingsbron voor lokale initiatieven, die zich na een toename van discriminatiemeldingen omvormden tot antidiscriminatiebureaus (ADB's). Bij deze ADB's werden niet alleen discriminatievoorvallen gemeld, maar werd ook actieve ondersteuning en hulp verstrekt om discriminatieklachten aan te pakken door bijvoorbeeld bemiddeling of eventueel een juridische gang (Witte 1998, p. 132).

De lokale initiatieven ontstonden veelal uit het lokale actiewezen. Hun werkwijze en methoden waren in eerste instantie dan ook vaak actiegericht. Zij beschouwden veel overheidsinstanties en aan de overheid gelieerde organisaties als tegenstanders en benaderden deze op nogal radicale wijze. Het wantrouwen was wederzijds. Discriminatiebestrijding hoorde tot het domein van actievoerend links Nederland en werd door politie, justitie en gemeentelijke overheden met argwaan en wantrouwen bekeken en benaderd (Pisanu 1995, p. 102). In de loop der jaren groeide het besef dat activistisch optreden niet altijd even effectief was, wat leidde tot andere werkwijzen en een meer coöperatieve houding ten opzichte van de overheid. De ADB's namen steeds meer initiatieven voor beleidsadvisering en -beïnvloeding en ook samenwerking met de politie. Tevens streefden ze naar nieuwe wetgeving die de bestrijding van discriminatie verder zou kunnen helpen. Daar was alle reden toe aangezien zich in dezelfde tijd een reeks van racistische geweldsincidenten (een 'golf van racistisch geweld', aldus Van Donseelaar 1993, p. 51) voordeed, waaronder de moord op Kerwin Duinmeijer. Al deze achtergronden speelden een grote rol in de bundeling van antiracisme-/antidiscriminatiekrachten in Nederland in deze jaren. De bredere maatschappelijke en ook media-aandacht voor discriminatie en racisme nam in de tweede helft van dit decennium af, maar de vele lokale initiatieven bleven grotendeels bestaan en wisten zich langzamerhand op te werken tot reguliere lokale voorzieningen, die vaak ook – geheel of deels – door lokale overheden werden gefinancierd.

Antidiscriminatie- en minderhedenbeleid

De antidiscriminatie-initiatieven richtten zich in eerste instantie vooral op de bestrijding van rassendiscriminatie, omdat dat in die jaren, zoals hierboven geschetst, het meest urgent was.¹

Aangezien het hier racisme en discriminatie van minderheids- en migrantengroepen betrof, werd ook al snel een directe relatie gelegd met breder beleid ter verbetering van de positie en situatie van deze groepen – vanaf eind jaren zeventig ‘het minderhedenbeleid’. Een andere oorzaak voor deze verbinding lag in de breedgedragen gedachte dat de zwakkere situatie van minderheidsgroeperingen in Nederland, qua sociaaleconomische positie, kansen op de arbeidsmarkt en onderwijs, huisvesting en dergelijke, mede te wijten was aan het fenomeen van discriminatie. Deze gedachte werd ook onderbouwd door uitkomsten van discriminatieonderzoek (zie onder andere Bovenkerk 1978).

Rond 1980 vormde de aanpak van discriminatie dan ook formeel een van de centrale punten in dit minderhedenbeleid (WRR 1979). In de tweede helft van de jaren tachtig veranderde het maatschappelijke en politieke minderhedendebat echter aanzienlijk. Een van de uitingen van deze veranderingen was de transformatie van minderhedenbeleid naar het zogenoemde allochtonenbeleid (WRR 1989). Dit laatste beleid richtte zich veel minder dan zijn voorganger op de positie van groepen (minderheden), maar stelde het individu centraler en met name diens plichten om zich zelf een positie te verwerven in de Nederlandse samenleving. Beleid en aandacht voor bestrijding van discriminatie verdwenen langzaam maar gestaag naar de achtergrond.

Veranderende context

In de eerste helft van de jaren negentig ontstond opnieuw brede aandacht voor de problematiek van racisme en discriminatie (Bjorgo & Witte 1993; Buijs & Van Donselaar 1994; Witte 2010) als reactie op een sterke toename van racistisch geweld in het zojuist herenigde Duitsland, onder andere in de gemeenten Hoyerswerda (1991), Rostock (1992) en ; Sollingen (1993). Volgens Van Donselaar (1993) deed zich in

1 Eind jaren tachtig en begin jaren negentig veranderde de focus van veel initiatieven zich onder invloed van art. 1 in de in 1983 bekrachtigde nieuwe Grondwet, en zeker na de aanname van de Algemene wet gelijke behandeling in 1994, van een zogenoemde ‘smalle’ gerichtheid op rassendiscriminatie naar een gerichtheid op meer ‘brede discriminatie’.

Nederland feitelijk een tweetal 'golven' voor, namelijk een reeks incidenten in Den Haag en een reeks van geweldsincidenten gericht op moskeeën in Nederland, zoals in Amersfoort (1992).

Reacties op discriminatie in het algemeen en op deze racistische incidenten in het bijzonder kenden echter een dubbelzinniger karakter dan in het decennium daarvoor. Enerzijds lieten gezagsdragers en politici zich scherp veroordelend uit en werden gevallen van racisme en overduidelijke discriminatie vervolgd. Zo nam de minister van Binnenlandse Zaken, via de commissarissen van de Koningin en de burgemeesters, het initiatief tot extra waakzaamheid voor dit geweld op lokaal niveau (Witte 2010, p. 110). Ook liet het ministerie van Justitie voor het eerst onderzoek doen naar racistisch geweld in Nederland (Bol & Wiersma 1997). Overduidelijke uitingen van discriminatie en racisme, zoals bekladdingen met hakenkruizen en antisemitische uitingen tijdens voetbalwedstrijden werden maatschappelijk, politiek en in de media hartgrondig veroordeeld. De reeks van geweldsincidenten leidde ook tot een Algemene Verklaring tegen Discriminatie en Racisme, die als eerste werd ondertekend door de minister van Binnenlandse Zaken, Ien Dales.

De overheid nam de vervolging van discriminerende en racistische uitingen door extreem-rechtse partijen en organisaties extra daadkrachtig ter hand. Zo vaardigde het ministerie van Justitie in 1992 de Richtlijn Discriminatiezaken uit, die twee jaar later zou worden opgevolgd door een specifieke richtlijn voor 'een voortvarend vervolgingsbeleid' van extreem-rechts en ter verbetering van de afstemming en coördinatie daarbij tussen de verschillende handhavende instanties (Van Donselaar 1997, bijlage 2). Op basis van de in 1994 bekrachtigde Algemene wet gelijke behandeling werd de Commissie Gelijke Behandeling in het leven geroepen. Ook kwam het tot een uitbreiding van de discriminatiegronden waarbij men een beroep kon doen op deze wet naar onder andere handicap en leeftijd. Oordelen van de Commissie waren/zijn niet bindend (in tegenstelling tot gerechtelijke uitspraken). Maar in veel gevallen was de invloed van de uitspraken groot en leidden ze tot veranderingen bij de aangeklaagde partijen in bijvoorbeeld personeels- en toelatingsbeleid.

Anderzijds was er in de jaren negentig een tendens om 'alledaagse' discriminatie en racisme te bagatelliseren. In verschillende voorvallen negeerde of ontkende de politie het discriminerende of racistische karakter van een incident volledig (zie bijvoorbeeld Buis 1988; Witte

2010, p. 112). Het WODC-rapport uit 1997 concludeert onder meer dat 'uit dit onderzoek naar voren [komt] dat in het [in 1994] gevoerde politiebeleid niet veel consistentie is te onderkennen' (Bol & Wiersma 1997, p. 45). Discriminerende en zelfs racistische uitingen in de media en politiek waren niet langer taboe, als men maar verwees naar veronderstelde oorzaken, zoals de frustraties van autochtone bewoners in oude stadswijken over de grote veranderingen in hun wijk onder invloed van etnische minderheden en migranten. Deze aanwezigheid op zichzelf werd steeds vaker – impliciet dan wel expliciet – gepresenteerd als een van de redenen voor die achterstand. Zo sprak staatssecretaris van Justitie, Kosto, in september 1992:

'Wanneer een oorspronkelijke inwoner van een oude, grote stadswijk in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag of Arnhem, wanneer hij zijn buurt radicaal ziet veranderen door de komst van een compleet andere cultuur, dan zit hij klem. En wanneer hij dit uit door zich negatief uit te laten over zijn burens met beledigende verwijzingen naar hun huidskleur, hun Turkse, Marokkaanse, Surinaamse of Antilliaanse afkomst, dan zou het verkeerd zijn om zo iemand meteen een racist te noemen. In de meeste gevallen is hij dat niet. Hij zit gewoon klem.' (OA-weekblad 4 december 1992, nr. 244, p. 11-12)

Een speech van VVD-fractievoorzitter Bolkestein in 1992, waarin hij felle kritiek uitte op de multiculturele samenleving, was aanleiding voor de regering om een nationaal debat over minderheden te starten. Het was de eerste keer dat dergelijke kritiek zo expliciet werd geuit door een vertegenwoordiger van de gevestigde politiek. Het oorzakelijk verband tussen de 'integratiecapaciteiten en -problemen' van groepen mensen en hun religieuze achtergrond, te weten de islam, was gelegd.

Door dit veranderende discours slonk de aandacht voor discriminatie en racisme, maar tegelijkertijd zagen de ADB's het aantal discriminatieklachten stijgen van 3.203 (1997) naar 3.419 in 1999. Ook de Commissie Gelijke Behandeling zag een sterke groei in de haar voorgelegde zaken van 47 in 1995 tot 232 in 2000.

Tabel 1 **Aantal discriminatieklachten 1995-2000**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
CGB-zaken	47	93	113	122	242	232
ADB-klachten			3.203	3.318	3.419	

Bron: Van Donselaar 2000; Van Donselaar & Rodrigues 2001

In deze periode startte de Universiteit Leiden de Monitor Racisme & Extremerechts,² die jaarlijks rapporteerde over geregistreerde incidenten en voorvallen, waaronder extreem-rechts en/of racistisch geweld, alsmede over ontwikkelingen binnen extreem-rechts.

Registratieproblemen discriminatie en racisme

Sinds 2008 wordt in elke politieregio een registratie bijgehouden van incidenten met een discriminatoir karakter. Vanaf 2009 gebeurt dit op basis van het registratiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BHV). Vervolgens worden de gegevens geanalyseerd door het Landelijk Expertise Centrum Diversiteit van de politie (LECD) en gepubliceerd in de zogenoemde POLDIS-rapportages. De problemen die worden genoemd in de inleiding van de POLDIS-rapportage 2010 (De Wit & Sombekke 2011), zijn helaas zeer representatief voor vele rapportages over de registratie van discriminatie en racisme in de afgelopen twintig jaar:

- De registratie in de politieregio's vindt niet uniform en eenduidig plaats.
- Door vertraging is in 2011 (in plaats van 2009) het project opnieuw gestart.
- De cijfers en uitkomsten in deze rapportage worden niet alleen bepaald door de werkelijke discriminatie en aangiftebereidheid, maar ook door de registratiepraktijk bij de politie en eventuele verschillen daarin tussen politieregio's. Ze zijn daarmee ook een afspiegeling van de (verschillende) prioriteiten van de betreffende politieregio's en de regionale interpretaties van de landelijke informatie-vraag.

2 De start werd meegefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Vanaf de vierde rapportage in 2001 was de Monitor een samenwerkingsverband tussen de Universiteit Leiden en de Anne Frank Stichting.

- Dit wordt versterkt door een geringe landelijke coördinatie en uniformiteit.
- Daarnaast speelt de vraag of we met deze registratie werkelijk datgene meten wat we denken te meten.
- De resultaten in dit rapport dienen om bovengenoemde redenen met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

Let wel, het gaat er hier niet om een extra kritische noot te kraken over deze POLDIS-rapportage. Het beeld dat deze geciteerde knelpunten oproepen, geldt voor vele, vele rapportages over de registratie van discriminatie (en racisme) in Nederland. Het laat zien dat veertig jaar na de bekrachtiging van het internationale verdrag om alle vormen van raciale discriminatie uit te bannen de Nederlandse registratie van discriminatie en racisme nog steeds in de kinderschoenen staat.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat in Nederland nauwelijks tot geen sociaalwetenschappelijke traditie (meer³) bestaat op het terrein van discriminatie en racisme, dit in tegenstelling tot landen als Groot-Brittannië, de Verenigde Staten, Duitsland, Noorwegen en Zweden.⁴ De Universiteit Leiden, later in samenwerking met de Anne Frank Stichting, heeft in de jaren negentig de Monitor Racisme & Extremisme met registraties en onderzoek opgezet. De Anne Frank Stichting heeft echter in 2011 besloten deze Monitor te stoppen.⁵ Het gemis aan een wetenschappelijke traditie betekent dat de kennis en inzichten in maatschappelijke fenomenen als discriminatie en racisme in Nederland achterblijven bij de eerder genoemde landen.

Maar wat zeggen die registraties dan nog?

Dit is niet de plaats om een debat achter feitelijke en geregistreerde voorvallen ('dark numbers' en dergelijke) te voeren. Wel om aan te geven wat er dan (wel) wordt geregistreerd. Onderstaande tabellen geven enig inzicht in de laatste jaren.

3 In de jaren tachtig leek zo'n onderzoekstraditie op het terrein van racisme en discriminatie te worden opgebouwd, onder meer door de Academische Commissie Onderzoek Minderheden (ACOM) en het werk van Bovenkerk (zie onder andere Bovenkerk 1978). Maar deze beginnende traditie is in de jaren negentig een zachte dood gestorven.

4 Het voert hier te ver om een geheel overzicht van de literatuur te geven, maar als slechts enkele voorbeelden: Back & Solomos 2000; Bös 2005; Hamm 1994; Heitmeyer 1994; Heitmeyer & Hagen 2002; Miles 1989; Rattansi & Westwood 1994; Bulmer & Solomos 2004; Layton-Henry & Rich 1986.

5 Mogelijk komt het Verweij-Jonker Instituut met een opvolger voor deze Monitor, maar vermoedelijk beperkt deze zich tot de registratiekant van de voorganger.

Tabel 2 Door politie geregistreerde discriminatie-uitingen

	2008	2009	2010
Groningen	23	35	58
Friesland	27	23	45
Drenthe	-	12	37
Overijssel	294	233	229
Gelderland	222	154	132
Utrecht	61	71	34
Brabant	109	214	247
Limburg	367	343	249
Zuid-Holland	207	123	125
Noord-Holland	334	127	252
Den Haag	41	53	19
Amsterdam	354	269	476
Rotterdam	86	285	455
Zeeland	78	201	125
Flevoland	24	66	65
Totalen	2.238	2.212	2.538

Bron: POLDIS 2010, LECD.

Opvallend zijn natuurlijk de aanzienlijke verschillen tussen de regio's en de uitkomsten van sommige specifieke regio's, zoals de 19 geregistreerde discriminatie-uitingen in Den Haag en de 34 in de provincie Utrecht (tegen 476 in Amsterdam en 455 in Rotterdam).

Een andere opvallende constatering in de POLDIS-rapportage 2010 is dat politiemedewerkers zelf veelvuldig voorkomen in de categorie discriminatieslachtoffers. Zij constateert echter ook dat het 'niet mogelijk (is) ordinaire scheldpartijen te scheiden van daadwerkelijke discriminatoire scheldpartijen' (p. 11). Zonder nu tot een discussie aan te zetten over daadwerkelijk ordinaire discriminatoire scheldpartijen vormt dit wel een verbazingwekkende conclusie. Zo worden politieagenten 137 keer geregistreerd als slachtoffer van antisemitisme. De rapportage stelt zichzelf de vraag of scheldpartijen moeten worden gezien als discriminatie. Zo niet, dan zou dit 'betekenen dat het aantal gevallen van antisemitisme [in de gehele registratie] in 2010 niet 286 is maar 149. Of deze interpretatie terecht is valt op basis van de gegevens echter moeilijk te zeggen.' Dus naast de eerdergenoemde 'mitsen en maren' rond de registratie in het algemeen, worden ook nog grote vraagtekens geplaatst bij de zaken die wel geregistreerd worden.

De ADB's registreren bij hen gemelde discriminatieklachten. Recent zijn verdergaande stijgingen waar te nemen, van 4.433 klachten in 2005 tot 5.931 in 2009. Dit wordt deels verklaard door een recente campagne om de meldingsbereidheid te vergroten.

Tabel 3 Door ADB's geregistreerde klachten over discriminatie

	2005	2006	2007	2008	2009
ADB-klachten	4.433	4.334	4.247	4.808	5.931

Bron: Art. 1 2010a.

Kijken we naar politie- en ADB-registraties in 2009 binnen dezelfde regio's, dan kan onderstaand overzicht worden opgemaakt:

Tabel 4 Vergelijking tussen discriminatieregistraties van POLDIS en ADB's

	POLDIS2009	ADB's2009
Groningen	35	181
Friesland	23	244
Drenthe	12	44
Overijssel	233	249
Gelderland	154	376
Utrecht	71	596
Brabant	214	914
Limburg	343	144
Zuid-Holland	123	275
Noord-Holland	127	620
Den Haag	53	489
Amsterdam	269	947
Rotterdam	285	513
Zeeland	201	112
Flevoland	66	206
Totalen	2.212	5.931

Deze vergelijking roept ook verschillende vragen op. Natuurlijk over het grote verschil tussen beide totalen. Maar ook naar grote verschillen per regio, waarbij de ene keer veel meer wordt geregistreerd door de politie (Limburg, Zeeland) en de andere keer door de ADB's (onder andere Utrecht en Den Haag en toch ook Rotterdam en Amsterdam).

Zoals gezegd werden in ieder geval tot voor kort extreem-rechts en racistisch geweld geregistreerd en gerapporteerd in de reeks van de Monitor Racisme & Extremisme. Dat geeft het volgende beeld:

Tabel 5 Monitor rassendiscriminatie 1997-2009

'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
298	313	345	406	317	264	260	-	291	259	223	216	148

Bron: Monitor Rassendiscriminatie 2009.

De grote onzeker- en onvolkomenheden van al deze registraties maken het feitelijk onzinnig om zonder nadere studie en inzichten uitspraken te doen over aard, verschuivingen, ontwikkelingen, stijgingen en afnames in discriminatie en racisme over de jaren heen.

Na 2000

Na 2000 veranderde het Nederlandse politieke en sociale klimaat ingrijpend en dat had ook gevolgen voor het perspectief op discriminatie in Nederland. Het voert hier te ver om deze ontwikkelingen geheel uit te werken (zie daarvoor onder andere Witte 2010⁶). Kort gezegd werden migranten en minderheden meer individueel, vaak de facto als 'gehele groep', zelf verantwoordelijk gehouden voor hun vaak zwakkere sociaaleconomische positie. De gedachte als zou voorheen 'alles – onterecht – racistisch of discriminerend' zijn geduid, vatte stevig post. Een personificatie van dit dominant wordende perspectief was Pim Fortuyn. Als woordvoerder van de buitenparlementaire ('Leefbaar'-)oppositie tegen het Paarse kabinetstijdperk (1994-2002) gebruikte Fortuyn het al langer woedende islam- en integratiedebat om zijn betoog kracht bij te zetten. Het falen van de integratie was een van zijn belangrijkste speerpunten. Het Nederlandse antidiscriminatiebeleid, 'dat moreel en maatschappelijk zo goed oogt, heeft feitelijk geresulteerd in daadwerkelijke segregatie van de Nederlandse samenleving', aldus Fortuyn (1997, p. 87). Pim Fortuyn sprak in relatie tot de antiracismeorganisaties zelfs van 'deze geestelijke terreurpolitie' (Fortuyn 1997, p. 42).

Discriminatie en zeker racisme werden vrijwel een taboeonderwerp binnen maatschappelijke, mediale en politieke debatten. Een sterk

6 Zie voor een analyse van het discriminerende, racistische en in zijn woorden cultuuristische karakter van het 'integratievertoog': Schinkel 2008 (uitgebreider versie: Schinkel 2007).

voorbeeld hiervan was de toenmalige minister van Integratie, Rita Verdonk (VVD). In 2005 uitte zij haar twijfels over het bestaan van discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. 'Niemand kan mij tot dusver een geval noemen waarin dit is bewezen.'⁷ Een maand later kwam Verdonk in haar speech tijdens een jubileumbijeenkomst van het Landelijk Beraad Racismebestrijding (LBR) een beetje terug op deze uitspraak: 'Ik ontken het probleem niet, maar ik vraag om concrete informatie en voorbeelden uit de praktijk' (LBR, 7 februari 2005). Bij de minister van Integratie leefde dus grote twijfel over feitelijke discriminatie *ondanks* bijvoorbeeld alle zaken die de Commissie Gelijke Behandeling jaarlijks te verwerken kreeg. De vele voorbeelden die haar waren doorspeeld, konden niet overtuigen, zoals bleek uit haar speech tijdens de oprichtingsbijeenkomst van haar partij Trots op Nederland:

'Er verschijnen steeds onderzoeken die ons van discriminatie beschuldigen. Maar Nederlanders hebben het helemaal niet in zich om te discrimineren. Wij zijn al eeuwenlang een gastvrij volk. Maar dat wij Nederlanders in ons eigen land steeds maar moeten opschuiven en ons moeten aanpassen aan nieuwe culturen. Daarover zeg ik: "Genoeg! Er zijn grenzen!"' (NOVA 3 april 2008).

Toch blijft het beleid gericht op actief optreden tegen discriminatie, zie bijvoorbeeld de Aanwijzing discriminatie van het OM. Jaarlijks worden zo'n 120 zaken voor de rechter gebracht en dat aantal neemt niet af.

Het verbod op discriminatie en de vrijheid van meningsuiting

Pim Fortuyn was de eerste politicus die pleitte voor afschaffing van art. 1 Gw (gelijkheidsbeginsel), omdat hij daarin een beperking zag van de vrijheid van meningsuiting (art. 7 Gw).⁸ Daarmee kwam een debat op gang of wellicht bepaalde grondrechten voorrang zouden verdienen boven andere. In de nota grondrechten in een pluriforme samenleving betoogde het kabinet in mei 2004 dat dit niet zo is.

Dit neemt niet weg dat in het maatschappelijke debat vanaf 2000 de behoefte om onbeperkt te zeggen wat men denkt, ook als dit neigt

⁷ *Trouw* 12 januari 2005.

⁸ *De Volkskrant*, 9 februari 2002, Fortuyn: 'Grens dicht voor islamiet'.

naar discriminatie, langzaam de overhand heeft gekregen. Die behoefte werd misschien wel voor het eerst verwoord door Pim Fortuyn ('ik zeg wat ik denk en ik doe wat ik zeg'), die daarmee de conservatieve mores voor het maatschappelijk verkeer – behoedzaam omgaan met verschillen in opvattingen, religie, cultuur, gedrag en gewoonten – op zijn kop zette. Deze cultuurverandering liep synchroon met de explosie van mogelijkheden voor burgers om hun mening vrijelijk en openbaar te verkondigen, dit als gevolg van de snelle verspreiding van internet (zie hierover Van Stokkom, 2008). De vrijspraak in het proces tegen Geert Wilders van de Partij voor de Vrijheid (PVV), die was aangeklaagd wegens discriminatie (art. 137c Sr en 137d Sr), kan worden gezien als een voorlopig hoogtepunt van deze cultureelmaatschappelijke omwenteling.

De balans opmakend kunnen we stellen dat het in Nederland erg moeilijk is geworden om personen aan te klagen wegens discriminatie en haat zaaien. De mogelijkheden voor etnische minderheidsgroepen om zich hiertegen via een rechtelijke uitspraak te verweren zijn geminimaliseerd. De vrijheid van meningsuiting is de grote winnaar van het 'gevecht' tussen de grondrechten.

Hoeveel positieve kanten er ook zijn aan die ontwikkeling, het is voorstelbaar dat met name moslims, maar ook andere groepen – denk aan de instelling van een 'Polenmeldpunt' door de PVV – zich bedreigd kunnen voelen en onbeschermd in een vijandige omgeving. Een recent rapport van Amnesty International (2012) laat zien dat veel moslims in Europa en Nederland zich gediscrimineerd voelen, onder andere in hun culturele gewoonten en bij de uitoefening van hun religie.

Discriminatie in Nederland anno 2012

Anno 2012 lijkt in Nederland de maatschappelijke aandacht voor discriminatie en racisme sterk te zijn afgenomen. Soms lijken beide fenomenen zelfs tot taboe te zijn verklaard. Het overheidsbeleid op het terrein van discriminatie en racismebestrijding is sinds de invoering van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen in 2009 gedecentraliseerd. Gemeentelijke overheden hebben de opdracht gekregen lokale antidiscriminatievoorzieningen te creëren, waarvoor jaarlijks € 6 miljoen beschikbaar is. Lokaal wordt deze opdracht vaak ingevuld door in te gaan op een aanbod van een al bestaand ADB.

Onder andere Amnesty International heeft deze gang van zaken bekritiseerd omdat antidiscriminatiebeleid zo uitsluitend een lokale aangelegenheid lijkt te worden en er landelijk nauwelijks nog enige vooruitgang wordt geboekt. Het lokale en landelijke overheidsbeleid bestaat vrijwel uitsluitend uit het faciliteren van voorzieningen en van enig inhoudelijk antidiscriminatiebeleid is nauwelijks sprake. De genoemde Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen richt zich geheel en alleen op discriminatieklachten tussen burgers en niet op klachten over overheidsinstanties.

Door deze beperkte benadering is het ingewikkeld om een probleem als etnische profilering door de politie te signaleren en aan te pakken. Recent onderzoek van de antropoloog Sinan Çankaya (2012) wijst uit dat de Amsterdamse politie eerder Marokkaanse en donkere mannen en Oost-Europeanen staande houdt dan andere personen. De onderzoeker spreekt van 'onbewuste vooroordelen' bij agenten.

Deze verenging van antidiscriminatiebeleid is ook een laatste stap in de al jaren voortgaande beperking van een maatschappelijk fenomeen (discriminatie, racisme) tot een individuele, juridische kwestie. Brede maatschappelijke, sociale, sociologische, politieke perspectieven en beleidsalternatieven voor het voorkomen en bestrijden van discriminatie verdwijnen uit het zicht. Zo zijn vele aspecten van het veel bredere activiteitenarsenaal van antidiscriminatie, zoals op terreinen als inzichtverwerving, scholing en voorlichting, niet in de genoemde wet meegenomen.

Opvallend is verder dat het huidige demissionaire kabinet zich afwachtend opstelt bij de bestrijding van discriminatie en slechts een ondersteunende rol ziet voor de overheid. Het zegt daarover letterlijk:

'Discriminatie en uitsluiting vindt bij uitstek plaats tussen burgers onderling. Het is een burgerschapsplicht om discriminatie tegen te gaan. (...) Het kabinet kiest ervoor de maatschappelijke verantwoordelijkheden daar te laten waar ze horen: bij de burger zelf.'⁹

Het zou interessant zijn om na te gaan in hoeverre dit beleidsuitgangspunt strookt met de eerder genoemde verdragen, die een actieve rol van de overheid bij de bestrijding van discriminatie vragen. Ook is de vraag gerechtigd of dit uitgangspunt recht doet aan de plicht van de

9 Brief van de ministers van veiligheid en justitie en van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, TK, 2010-2011, 30 950, nr. 34.

overheid om minderheidsgroepen te beschermen. Want wat gebeurt er als de burgers hun verantwoordelijkheid niet (kunnen) nemen? Het lijkt erop dat de overheid de oplossing vooral zoekt in repressieve maatregelen, althans dat valt op te maken uit de toegezegde aanscherping van het beleid. Daarin is veel aandacht voor zaken als een verbetering en vereenvoudiging van het aangifteproces, alsmede voor een verhoging van de strafeis in geval van geweldsmisdrijven met een discriminatoire achtergrond of discriminatoir motief.¹⁰

Tot slot

Om te voldoen aan de verdragsverplichtingen is in de jaren tachtig en negentig veel in gang gezet in Nederland. Al dan niet geïnitieerd, dan vaak toch in ieder geval gefaciliteerd door de overheid. Aanvankelijk stonden antidiscriminatie en het recht om daarvan gevrijwaard te zijn en te blijven centraal in beleid, zoals het minderhedenbeleid. In de jaren negentig is dat naar de achtergrond verdwenen en werden discussies over minderheden steeds harder, ongenueanceerder en gepolariseerder. In de afgelopen twaalf jaar heeft die tendens zich doorgezet, zodat discriminatie en racisme tot taboe lijken te zijn verklaard. Deze maatschappelijke en politieke ontwikkelingen hebben ertoe bijgedragen dat kennisverwerving over discriminatie en racisme zich beperkt heeft ontwikkeld. In deze situatie worden inleidingen van registratierapporten vrijwel elk jaar gekopieerd, omdat nauwelijks voortgang is geboekt. Het antidiscriminatiebeleid is ten gevolge van de decentralisatietendens steeds meer – en nu zelfs wettelijk bepaald – naar het lokale niveau afgegleden. De overheidsinzet is, in de woorden van Amnesty International, slechts lokaal en faciliterend. De aanbevelingen vanuit de VN-Mensenrechtenraad kunnen zeker worden bekritiseerd vanuit al hetgeen in Nederland wordt gedaan aan antidiscriminatie. De aanbeveling om een alomvattend officieel registratiesysteem op te zetten, is wat vreemd omdat de Nederlandse regering dit in 2011 al als maatregel had aangekondigd. De aanbeveling had zich beter geheel kunnen focussen op de gewenste prioriteit, zodat anno 2012 inderdaad geen sprake meer zou moeten zijn van prioriteitsverschillen, registratieverschillen enzovoort. De door de minister van Veiligheid en Justitie toegezegde verbetering van de politieregi-

¹⁰ Ibidem

stratie van discriminatie zou veel van de huidige bezwaren kunnen ondervangen. Enerzijds zou het gaan om meer bewustwording en bereidheid van korpsmedewerkers om discriminatieklachten beter te registreren, anderzijds is het doel te komen tot een uniforme, landelijk ondersteunde wijze van registreren.¹¹

Ten slotte kan de aanbeveling voor de ontwikkeling van een nationaal antidiscriminatieplan ter harte worden genomen. Het beeld uit de registraties geeft meer dan voldoende aanleiding om daar inderdaad werk van te maken.

Literatuur

Amnesty International

Amnesty International, *Choice and prejudice. Discrimination against Muslims in Europe*, London: Amnesty International, 2012.

Art. 1 2010a

Art. 1, *Kerncijfers 2009. Landelijk overzicht van discriminatieklachten geregistreerd bij antidiscriminatiebureaus en meldpunten in Nederland*, Rotterdam: Art. 1 2010.

Art. 1 2010b

Art. 1, *Monitor Rassendiscriminatie 2009*, Rotterdam: Art. 1 2010.

Back & Solomos 2000

L. Back & J. Solomos (red.), *Theories of race and racism. A reader*, Londen: Routledge 2000.

Bjorgo & Witte 1993

T. Bjorgo & R. Witte, *Racist violence in Europe*, Londen: MacMillan 1993.

Bol & Wiersma 1997

M.W. Bol & E.G. Wiersma, *Racistisch geweld in Nederland: aard en omvang, strafrechtelijke afdoening, dadertypen* (WODC Onderzoek en Beleid nr. 160), Arnhem: Gouda Quint 1997.

Bös 2005

M. Bös, *Rasse und Ethnizität. Zur Problematik zweier Begriffe in der amerikanischen Soziologie*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2005.

Bovenkerk 1978

F. Bovenkerk, *Omdat zij anders zijn. Patronen van rasdiscriminatie in Nederland*, Meppel: Boom 1978.

Buijs & Van Donselaar 1994

F. Buijs & J. van Donselaar, *Extreem-rechts*, Leiden: Leids Instituut voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek (LISWO) 1994.

¹¹ Ibidem

Buis 1988

H. Buis, *Beter een verre buur. Racistische voorvallen in buurt en straat*, Amsterdam: SUA 1988.

Bulmer & Solomos 2004

M. Bulmer & J. Solomos (red.), *Researching race and racism*, Oxon: Routledge 2004.

Çankaya 2012

S. Çankaya, *De controle van Marsmannetjes en ander schorremorrie*, Den Haag: Boom Lemma, 2012

Van Donselaar 1993

J. van Donselaar, 'The extreme right and racist violence in the Netherlands', in: T. Bjorgo & R. Witte (red.), *Racist violence in Europe*, Londen: MacMillan 1993, p. 46-61.

Van Donselaar 1997

J. van Donselaar, *Eerste rapportage Monitor Racisme en Extreemrechts*, Leiden: Leids Instituut voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek (LISWO) 1997.

Van Donselaar 2000

J. van Donselaar, *Monitor Racisme en Extreemrechts; derde rapportage*, Leiden: Universiteit van Leiden, Departement Bestuurskunde 2000.

Van Donselaar & Rodrigues

2001

J. van Donselaar & P.R. Rodrigues, *Monitor Racisme en Extreemrechts; vierde rapportage*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden, Departement Bestuurskunde 2001.

Fortuyn 1997

P. Fortuyn, *Tegen de islamisering van onze cultuur. Nederlandse identiteit als fundament*, Utrecht: Bruna 1997.

Hamm 1994

M.S. Hamm, *Hate crime: International perspectives on causes and control*, Cincinnati: Anderson 1994.

Heitmeyer 1994

W. Heitmeyer (red.), *Das Gewalt Dilemma. Gesellschaftliche Reaktionen auf fremdenfeindlichen Gewalt und Rechtsextremismus*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1994.

Heitmeyer & Hagen 2002

W. Heitmeyer & J. Hagen (red.), *Internationales Handbuch der Gewaltforschung*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2002.

Layton-Henry & Rich 1986

Z. Layton-Henry & P.B. Rich (red.), *Race, government and politics in Britain*, Londen: MacMillan 1986.

Miles 1989

R. Miles, *Racism*, Londen: Routledge 1989.

Pisanu 1995

F. Pisanu, 'Naar een landelijk dekkend netwerk van Anti Discriminatie Bureaus. Een infrastructuur tegen racisme in Nederland', in: LBR, *Met het oog op de toekomst: bundel ter gelegenheid van het tienjarige bestaan van het LBR 1985-1995*, Zwolle: Tjeenk Willink 1995, p. 101-113.

Possel 1978

A.C. Possel, *Rechtspraak rassendiscriminatie*, Lelystad: LBR/Vermande 1978.

Possel 1990

A.C. Possel, *Met recht rassendiscriminatie bestrijden*, Utrecht/Zwolle: LBR/Tjeenk Willink 1990.

Possel 1991

A.C. Possel, *Rechtspraak rassendiscriminatie 1988-1990*, Utrecht/Zwolle: LBR/Tjeenk Willink 1991.

Possel 1995

A.C. Possel (red.), *Rechtspraak rassendiscriminatie*, Utrecht/Zwolle: LBR/Tjeenk Willink 1995.

Rattansi & Westwood 1994

A. Rattansi & S. Westwood (red.), *Racism, modernity and identity on the western front*, Cambridge: Polity Press 1994.

Rodrigues 1997

P.R. Rodrigues, *Anders niets? Discriminatie naar ras en nationaliteit bij consumententransacties*, Den Haag: Koninklijke Vermande 1997.

Schinkel 2007

W. Schinkel, *Denken in een tijd van sociale hypochondrie. Aanzet tot een theorie voorbij de maatschappij*, Kampen: Klement 2007.

Schinkel 2008

W. Schinkel, *De gedroomde samenleving*, Kampen: Klement 2008.

Van Stokkom 2008

B.A.M. van Stokkom, *Mondig tegen elke prijs. Het vrije woord als fetisj*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2008

WRR 1979

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Etnische minderheden; rapport 17*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1979.

WRR 1989

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Allochtonenbeleid; rapport 36*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1989.

De Wit & Sombekke 2011

W. de Wit & E. Sombekke, *Poldis 2010. Criminaliteitsbeeld discriminatie*, Nijmegen: ITS Radboud Universiteit 2011.

Witte 1998

R. Witte, 'Een kwestie van gewenning? Reacties op de centrumstroming', in: J. van Holsteyn & C. Mudde (red.), *Extreem-rechts in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1998, p. 127-142.

Witte 2010

R. Witte, *Al eeuwenlang een gastvrij volk. Racistisch geweld en overheidsreacties in Nederland 1950-2009*, Amsterdam: Aksant 2010.

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published eight times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Security and Justice in cooperation with Boom Lemma uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 6, 2012) is *Human rights in The Netherlands*.

The evaluation of the Netherlands within the Universal Periodic Review

P.A.M. Verrest and T. Dopheide

The Universal Periodic Review (UPR) was created by the Human Rights Council in 2006 as a tool to evaluate human rights standards in all 192 countries of the United Nations. It should be distinguished from the reviews by treaty-based bodies. These bodies are composed of independent experts and monitor the implementation of the human rights treaties. The UPR, on the other hand, is a peer review among countries on the whole spectrum of human rights. The Netherlands was evaluated for the second time in 2012. This article describes the background and procedure of the UPR. It then focuses more specific on the session of the Netherlands, by giving an impression of topics that were raised, as well as some reflections on both the session and the UPR itself.

The contribution of NGOs to the human rights exam of the Netherlands; a look back and forward by Amnesty International

C. Mommers

The UPR is an increasingly important instrument for non-governmental organizations (NGOs) to advocate for the protection and promotion of human rights in the Netherlands. In this article, the way that NGOs have used the UPR in relation to the Netherlands will be discussed. This will be done primarily from the perspective of Amnesty International. The article first outlines how NGOs can contribute to the UPR process. Subsequently, it discusses the substantive input provided by Amnesty International for the review of the Netherlands. Finally, the potential impact of this intervention on the promotion and

protection of human rights on the ground in the Netherlands will be considered. This impact will depend, inter alia, on the de-politicization of the UPR, the credibility of the process, the follow-up of recommendations made during the review and, prominently, the political will of the incoming government.

A national human rights institute for the Netherlands

P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt

At October the 2nd, the Netherlands Human Rights Institute (NHRI) opened its doors in Utrecht. The NHRI has been established by law, which entered into force October the 1st. The object of the Institute is to protect human rights in the Netherlands and promote the observance of such rights. In order to achieve this goal, the Institute has many tasks and competences, such as advising on legislation and regulations, draft legislation and policy, conducting inquiries and investigations, reporting and making recommendations. It will also encourage the ratification, implementation and observance of treaties, guidelines and recommendations. In addition, the NHRI will collaborate with national, European and international institutions and civil society organisations engaged in the protection of one or more human rights and increase awareness and knowledge of human rights through information, teaching and publicity. Finally, the Institute will take over the present duties of the Equal Treatment Commission, namely investigating whether discrimination as referred to in the equal treatment legislation has taken or is taking place and publishing its findings on this. This will be the responsibility of a separate division of the Institute. This article describes the background of the establishment of the NHRI, elaborates the different tasks and considers what is necessary for the NHRI's effectiveness.

Dutch detention law measured by international standards

G. de Jonge

Dutch detention law seems to meet all standards of the normative European Prison Rules. There is however no reason for self-satisfaction, because other relevant international standards have so far received little attention. The author discusses the Bangkok Rules, the Istanbul Protocol, the Declaration of Malta on Hunger Strikers and the European Code of Ethics for Prison Staff. All of these documents give rise to adaptations or additions of existing Dutch penitentiary law. The

author suggests that it would be best to develop a new general detention law containing basic norms for the treatment of everyone deprived of his freedom, irrespective of the detention's legal title.

Human rights restricted: detention in immigration law

G. Cornelisse

This article investigates the practice of immigration detention in the Netherlands, which has been fiercely criticized by international organizations and NGOs. It focuses in particular on three aspects of that measure: justification, implementation, and its use with regard to children. These issues are discussed in the light of human rights law, more in particular the case law by the European Court of Human Rights. It will be shown that this Court, by portraying immigration as a phenomenon implicating first and foremost territorial sovereignty, makes it difficult for immigrants' individual interests to be addressed in substance, let alone to be perceived as rights. It is argued that the European Court of Justice in its application of EU law in this field is perhaps better suited to grant unwanted migrants their human rights than traditional human rights law has done so far.

The Convention on the Rights of the Child and its relevance for minor foreigners

C. van Os

All rights in the Convention on the Rights of the Child (CRC) apply to all children, therefore they also apply to minor foreigners in the Netherlands. Nevertheless precisely for this group a continuous fight needs to be battled to make sure they receive the protection provided by the CRC. This article provides an overview of the most important articles of the CRC where minor asylum seekers and migrants can appeal to. The article also stresses the fact that children who reside unlawfully in the country may not be discriminated against their access to socio-economic rights. Furthermore, the question whether fully integrated children should have the right to a residency permit is dealt with. Subsequently the Dutch policy with regard to family reunification is assessed alongside the CRC. At last the article elaborates on the tension between the 'ultimum remedium' principle (article 37 CRC) on the one hand and the policy concerning children in alien detention on the other.

**International law and closed youth care institutions;
recommendations for practitioners**

S.J. Höfte, G.H.P. van der Helm and G.J.J.M. Stams

During childhood, a child is entitled to receive special care and assistance. The child's best interest should be a primary objective. The Dutch government has an obligation to guarantee the children rights. But do the closed youth care accommodations meet the requirements as stated in the International Child Rights Convention, as far as deprivation of liberty and treatment under coercion are concerned? The study concluded that some closed youth care institutions do not meet the requirements as stated in the above mentioned Convention. There is often no possibility of free expression, physical complaints may not be taken seriously, an adequate standard of living is not always provided and the level of education is often too low. Most of the minors indicate that they are bored during their stay in the accommodations. On this basis, limiting the fundamental rights of these youngsters is currently surrounded with inadequate guarantees.

The state of internet freedom in the Netherlands

O.L. van Daalen

When thinking of restrictions on internet freedom, people often look to countries such as Egypt and Libya. But internet freedom in countries such as the Netherlands also warrants close examination. This article discusses a selection of Dutch measures which infringe on the fundamental right to privacy and communication freedom on the internet. With regard to privacy, it starts with the Dutch law requiring telecommunications providers to retain customer data, such as all records and location data. Also the plans to monitor internet traffic by the intelligence services as well as the lack of transparency on data requests by the Dutch government are discussed. With regard to communications freedom, the new Dutch law on net neutrality is analysed and described as positive for internet freedom. However, the author also sees developments threatening internet freedom. He mentions plans to introduce web blocking for websites facilitating copyright infringement and a draft law to allow the police to take down websites without judicial intervention. The author argues that the Netherlands should significantly improve its own state of internet freedom, especially if it wants to credibly claim that other countries should protect internet freedom.

The fight against ethnic discrimination in the Netherlands: once a hot issue, now a non-issue?

R. Witte and M.P.C. Scheepmaker

This article presents an overview of various measures, initiatives and developments regarding to the fight against discrimination in the Netherlands since 1971. It also gives a short overview of relevant international treaties on discrimination and the obligations for the parties involved. The political and societal attention for combating discrimination has decreased in recent years. There is a tendency to deny that discrimination is a real problem. Also the tone of voice in the public debate on integration of ethnic minorities has hardened. Nowadays, antidiscrimination policies and initiatives take place at the local level and state involvement is limited to facilitating support. The registration of discrimination complaints continues to be a problem and minor progress has been made in the last twenty years.



De volgende internetsites hebben betrekking op het thema van dit nummer van *Justitiële verkenningen*. De informatie is ook te raadplegen op de website van het WODC, www.wodc.nl, door te klikken op 'publicaties' en 'Justitiële verkenningen'.

www.ohchr.org/en/pages/welcomepage.aspx

Website van de VN Mensenrechtenraad (OHCHR). De site linkt door naar de websites van alle mensenrechtencomités die toezicht houden op de naleving van de verschillende internationale mensenrechtenverdragen. De raad publiceert verschillende typen publicaties, die van deze site kunnen worden gedownload, bijvoorbeeld de Professional Training Series met informatie over de betekenis van mensenrechten voor specifieke beroepsgroepen. Recent kwam een aflevering uit voor rechters, aanklagers en advocaten. Voorts publiceert de raad Fact Sheets over afzonderlijke mensenrechtenbepalingen en de meer diepgaande serie Special Issues. Verder biedt de site toegang tot educatiemateriaal en oorspronkelijke bronnen zoals verdragsteksten.

www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/uprmain.aspx

Op deze pagina van de OHCHR-website is informatie te vinden over het verloop van de Universal Periodic Review-sessies (de 'mensenrechtenexamens'), waaronder recent die van Nederland.

www.echr.coe.int/echr/homepage_en/

Website van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg, dat uitspraken doet op basis van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de bijbehorende protocollen. Jurisprudentie, informatie over lopende zaken, nieuwsontwikkelingen enzovoort. Het verdrag bindt alle lidstaten van de Raad van Europa.

<http://hub.coe.int/web/coe-portal>

Website van de Raad van Europa, die in 1949 werd opgericht om de Europese eenheid, de mensenrechten en de democratie te bevorderen. De raad telt 47 lidstaten, waarvan 27 ook EU-lid zijn. Onder de knop Commissioner for Human Rights is informatie te vinden over

actuele ontwikkelingen op het terrein van mensenrechten in de aangesloten landen.

www.cpt.coe.int/documents/nld/2012-21-inf-eng.htm

Link naar een recent rapport over de omstandigheden in Nederlandse gevangenissen, opgesteld door de European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). De CPT is een onderdeel van de Raad van Europa.

www.osce.org/

Ook de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) houdt zich bezig met mensenrechten, maar dan op politiek niveau. Lidstaten hebben de mogelijkheid andere lidstaten aan te spreken op (mogelijke) schendingen van mensenrechten. De organisatie publiceert een tijdschrift dat hier (www.osce.org/home/91327) te downloaden is. Op de pagina van het Office for Democratic Institutions and Human Rights (www.osce.org/odihr) zijn tal van publicaties te vinden over de stand van de mensenrechten in OVSE-staten. De OVSE speelt vooral een actieve rol in de bestrijding van discriminatie en intolerantie tegen minderheden en heeft een speciale Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden, die in Den Haag is gevestigd, zie www.osce.org/hcnm.

www.mensenrechten.nl/

Website van het nieuwe nationale College voor de Rechten van de Mens. De Commissie Gelijke Behandeling is in het college opgegaan. Informatie over onder andere de taken van het college en relevante verdragen. Voorts een agenda, publicaties enzovoort.

www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2012/105

Link naar het recente rapport van de Nationale ombudsman 'Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten; over respect voor mensenrechten bij vreemdelingenbewaring'. Op deze site is ook het rapport 'Overlijden in detentie' te vinden.

www.dekinderombudsman.nl/

De Kinderombudsman controleert of de kinderrechten in Nederland worden nageleefd door de overheid, maar ook door organisaties in het onderwijs, de kinderopvang, jeugdzorg en de gezondheidszorg. Actuele kwesties, rapporten en adviezen.

www.dekinderombudsman.nl/329/volwassenen/publicaties/kinderrechtenmonitor-2012/?id=153

Link naar de Kinderrechtenmonitor. Met behulp van deze monitor wordt gemeten of en hoe kinderrechten, zoals vastgelegd in het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind, in Nederland worden nageleefd.

www.acvz.org/

Op de website van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) zijn de beleids- en wetsadviezen te vinden aan regering en parlement inzake het vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid.

www.uu.nl/faculty/leg/nl/organisatie/departementen/departement_rechtsgeleerdheid/organisatie/onderdelen/studieeninformatiecentrummensenrechten/Pages/default.aspx?refer=/sim

De webpagina's van het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) geven inzicht in het lopende onderzoek op het terrein van mensenrechten. Het Documentatiecentrum van het SIM bevat een unieke collectie documenten en literatuur op het gebied van de rechten van de mens. Verschillende databases maken de collectie toegankelijk.

www.njcm.nl/

Website van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten. Aandacht voor actuele ontwikkelingen, verdragsrapportages, samenvattingen van recente wetenschappelijke publicaties, een activiteitenagenda enzovoort.

www.hrw.org/home

Human Rights Watch (HRW) publiceert jaarlijks een omvangrijk wereldreport over de stand van de mensenrechten wereldwijd. De worldreports zijn te vinden onder de knop 'publications', evenals een enorme hoeveelheid andere rapporten over mensenrechtenissues in specifieke landen of gebieden. Daar is ook een verantwoording te vinden van de onderzoeksmethoden die HRW hanteert.

www.amnesty.nl/

Website van Amnesty International Nederland. Informatie over de verschillende campagnes van Amnesty, nieuwsontwikkelingen en landendossiers. Daarnaast educatief materiaal.

www.defenceforchildren.nl/

De site van Defence for Children biedt naast algemene informatie over kinderrechten in Nederland en daarbuiten ook specifieke info over jeugdzorg & jeugdbescherming, jeugdstrafrecht en migratierecht. Onder de knop 'publicaties' zijn de onderzoeksrapporten van de ngo te vinden.

www.bof.nl/

De ngo Bits of Freedom komt op voor vrijheid en privacy op het internet.



Congresagenda

30 oktober	Pedofilie – van taboe naar therapie
1 november	NSCR Jubileumcongres: succesvolle remedies
1 november	Afpakken aan de voorkant!
1 november	(Onder)handelen in de schemering
8 november	Hoe te reageren op misdaad?
8 november	Criminaliteit in de strafrechtsketen: verhalen achter cijfers
14-17 november	ASC Annual meeting
15 november	Zorg voor kinderen met zorgen
19 november	Cyberthreats – cyberwar – cyberdefence: Pearl Harbor or a death of a thousand cuts?
23-24 november	Italy's roles within transnational organised crime
29 november	De aanpak van witwassen
12-13 december	Tides and currents in police theories
12-14 december	Security, democracy and cities: The future of prevention
13 december	Combating cybercrime
17 januari 2013	Geboeide schakels; ketensamenwerking tijdens en na detentie

Hierna volgt een beschrijving van de congressen.

Pedofilie – van taboe naar therapie

De Nederlandse maatschappij tolereert pedofilie niet; het taboe is enorm. Veel pedofielen zoeken geen hulp, maar proberen zelf om te gaan met hun gevoelens en verlangens. En juist deze groep gaat vaak de fout in. Hoe is pedofilie te herkennen? Wat is het verschil tussen pedofilie en pedoseksualiteit? En welke behandelingen zijn mogelijk? Met experts als Dick Swaab en Jules Mulder worden onder leiding van dagvoorzitter Hjalmar van Marle de volgende onderwerpen besproken: wat zijn de nieuwste wijzigingen in de DSM-criteria? Is pedofilie geprogrammeerd in ons brein? Wat zijn oorzakelijke en in stand houdende factoren bij pedofiel/pedoseksueel gedrag? Welke interventies en methodieken zetten de deskundige sprekers in bij de aanpak en behandeling van pedofilie?

Datum: 30 oktober 2012

Locatie: Utrecht

Informatie en aanmelding: www.medilex.nl/congressen/pedofilie/
congres

NSCR Jubileumcongres: succesvolle remedies

De aanpak van de criminaliteit is vaak noodgedwongen incidentgestuurd. De overheid heeft te maken met fundamentele bestuurlijke en sociale vraagstukken bij de bestrijding van dit schadelijke fenomeen. Welke vraagstukken zijn dat eigenlijk en welke succesvolle remedies zijn er tot nu toe ontwikkeld? Wat heeft tot succes geleid, wat moet worden aangepakt, verkend en geëvalueerd? Op dit jubileumcongres van het NSCR staat het beleid centraal en wat de wetenschap daaraan zou kunnen bijdragen. In het ochtendgedeelte spreken Ivo Opstelten (demissionair minister V&J), Annemarie Jorritsma (voorzitter VNG, burgemeester van Almere) en Paul Schnabel (SCP). Tijdens het middagprogramma zal er vanuit drie perspectieven worden gekeken naar succesvolle remedies: rechtshandhaving en gelegenheid, rechtssysteem en 'jong ontspoord'. Discussieleider is Ybo Buruma (lid Hoge Raad en voorzitter NSCR Bestuur).

Datum: 1 november 2012

Locatie: Amsterdam, Vrije Universiteit

Informatie en aanmelding: www.nscr.nl

Afpakken aan de voorkant!

Het Openbaar Ministerie en de politie worden vaak geconfronteerd met het feit dat criminelen tijdens (langdurige) onderzoeken hun criminele vermogens intussen wegsluizen. Criminelen gebruiken deze vermogens om een luxe leven te leiden en/of zetten ze weer in voor andere criminele activiteiten. Misdaad lijkt hierdoor bijna te lonen. Op deze studiemiddag staat een nieuwe strategie centraal, die een eind moet maken aan deze situatie. Aan de orde komen: directe beslaglegging op crimineel vermogen (óók in het buitenland), inzet van artikel 94 Wetboek van Strafvordering door de politie, de vernieuwde ont-nemingswetgeving per 1 juli 2011, casus: ontneming in de vastgoed-fraudezaak Klimop, het harde effect van het nieuwe artikel 36e lid 7 Wetboek van Strafrecht op (faciliterende) criminelen en hoofdelijke aansprakelijkheid.

Datum: 1 november 2012

Locatie: Bunnik

Informatie en aanmelding: www.kerkebosch.nl

(Onder)handelen in de schemering

Op deze themadag over omgang met (criminele) getuigen, informanten, infiltranten en tipgevers wordt ingegaan op de dilemma's die deze

praktijk oproept voor advocaten, politie, OM en rechters. Afspraken met kroongetuigen worden in een brede, rechtsvergelijkende context bezien. Ook het onontgonnen terrein van getuigenbescherming wordt nader verkend. Sprekers zijn onder anderen Edwin Bleichrodt (Erasmus Universiteit/Gerechtshof Arnhem/Centrale Toetsingscommissie OM), Frank Bovenkerk (em. Universiteit Utrecht), Gerrit van der Burg (OM, landelijk parket), Jan Crijns (Universiteit Leiden/Gerechtshof Den Bosch), Vincent Mul (coördinerend rechter-commissaris) en Hans Nijboer (Universiteit Leiden).

Datum: 1 november 2012

Locatie: Bunnik

Informatie en aanmelding: www.kerkebosch.nl

Hoe te reageren op misdaad?

Hoe moet een samenleving antwoorden op misdadig gedrag? Deze vraag is zo oud als de wandaad zelf. Waarom straffen wij? Omdat het zin of nut heeft, en voor wie dan? Of gewoon omdat misdaad om een stevige reactie vraagt? Voor sommigen bestaat geen enkele twijfel omtrent de vraag welke reactie criminaliteit verdient: strenger straffen is het devies – maar vanuit welke zekerheden wordt dit precies gezegd? En op welke grondslag? Tijdens dit congres staan drie kernbegrippen centraal: preventie, vergelding en herstel. Wat betekenen zij en wat is hun onderlinge verhouding? Oud-minister van Justitie mr. Winnie Sorgdrager zal het programma openen met de lezing 'De architectuur van het huidige strafrecht: onderliggende waarden en mensvisie', gevolgd door een coreferaat van dr. Jacques Claessen. Daarna volgen verscheidene plenaire lezingen, workshops en debatsessies. In de plenaire lezingen zullen de thema's wraak, vergelding, vergeving, verzoening en herstel vanuit verschillende perspectieven worden besproken door prof. Theo de Wit, Antony Pemberton, Paul van Tongeren en John Blad. Er zal een debat plaatsvinden tussen prof. Marc Groenhuisen en Gert Jan Slump over de ruimte voor slachtoffers en herstelgericht denken in het strafproces. Voorts gaan drs. Joost Eerdmans en mr. Bert Knobbout in debat over straftoemeting en minimumstraffen.

Datum: 8 november 2012

Locatie: Tilburg

Informatie en aanmelding: www.tilburguniversity.edu/nl/overtilburguniversity/schools/law/misdaadcongres2012

Criminaliteit in de strafrechtsketen: verhalen achter cijfers

Centraal op deze studiedag staan nieuwe inzichten die betrekking hebben op cijferreeksen over criminaliteit. Sprekers zijn onder anderen Miran Scheers (Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid), Henk Elffers (NSCR), Margith Averdijk (ETH en Universiteit Zürich) en Eric Maes (Belgisch Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie).

Datum: 8 november 2012

Locatie: Schaarbeek, België

Informatie en aanmelding: www.politiestudies.be

ASC Annual meeting

The theme for the 2012 meeting is Thinking about context: Challenges for crime and justice. For further information, see the website.

Datum: 14-17 november 2012

Locatie: Chicago

Informatie en aanmelding: <http://convention2.allacademic.com/one/asc/asc12>

Zorg voor kinderen met zorgen

Kindermishandeling en verwaarlozing staan *in the picture*. Er zijn ook kinderen die niet worden mishandeld of verwaarloosd, maar opgroeien onder moeilijke omstandigheden. Deze kinderen zijn vaak onzichtbaar, deels doordat ze zelf niet te koop lopen met hun situatie, deels doordat professionals hen niet herkennen als zorg- of hulpbehoevend. Onderzoek heeft echter aangetoond dat kinderen in problematische opgroeisituaties meer risico lopen op het ontwikkelen van lichamelijke klachten, gedragsproblemen en/of psychische problemen. Hoe ziet het leven van een jonge mantelzorger eruit? Wat betekent het om een moeder in detentie te hebben of ouders met een licht verstandelijke beperking?

Datum: 15 november 2012

Locatie: Amsterdam, Aristo

Informatie en aanmelding: <http://bit.ly/HzG1wr>

Cyberthreats – cyberwar – cyberdefence: Pearl Harbor or a death of a thousand cuts?

Na afloop van de wargame *Digital Pearl Harbor*, dat bij begin van het millennium voor de U.S. Naval War College werd opgezet, meende 79% van de deelnemers dat een cyberoorlog op korte termijn hoogst-

waarschijnlijk was. In 2007 zette een leger van gekaapte computers vanuit 178 landen aanvallen in op Estland, met enige tientallen miljoe-
 nen euro's economische schade tot gevolg. In een recent interview
 gebruikte de voormalige Amerikaanse 'cyberpaus' Robert Clarke een
 misschien nog beangstigender metafoor, die van het langzaam leeg-
 bloeden van een land: 'My greatest fear is that rather than a Pearl Har-
 bor, we will have this death of a thousand cuts.' Is er reeds een
 (geheime) cyberoorlog aan de gang, tot nog toe weliswaar zonder
 bloedvergieten? Wat is de cyberoorlog en wat is het verschil met onder
 andere cybercriminaliteit, hacktivisme en cyberspionage? Wat zijn de
 targets en hoe wordt onze kritische infrastructuur beschermd? Hoe
 verdedigen wij ons in een dergelijke oorlog tegen aanvallen met zowel
 massale 'botnets' als uiterst gesofisticeerde virussen zoals Stuxnet en
 Flame? Welke zijn de initiatieven die de Belgische defensie neemt? En
 hoe zit het in de buurlanden? Is de Law of Armed Conflict van toepas-
 sing op cyberaanvallen en hoe interpreteren we de Belgische en Ame-
 rikaanse wettelijke regelingen ter zake? Welke rol kan de staatsveilig-
 heid in het civiele kader spelen? De sprekers op dit colloquium zijn
 afkomstig uit de academische wereld, de krijgsmacht en de inlichtin-
 genwereld.

Datum: 19 november 2012

Locatie: Brussel

Informatie en aanmelding: www.politiestudies.be

Italy's roles within transnational organised crime

The American University of Rome's department of International Relations will be hosting this two-day international conference focusing on Italy's current roles within transnational organised crime networks and the ongoing attempts to weaken these through legislation, enforcement and grassroots activism. There is a large amount of research on Italy's crime groups and growing scholarship on the transnational dimensions of the phenomenon. At the same time, political and law enforcement agencies which have to deal with the issues directly produce operational and policymaking material. The opportunities for the different fields to learn about the others and discuss issues and solutions are relatively rare; this initiative seeks to fill that gap and encourage a dialogue. Keynote speaker will be professor Nando dalla Chiesa from the University of Milan.

Datum: 23-24 november 2012

Locatie: Rome

Informatie en aanmelding: toc@aur.edu

De aanpak van witwassen

Tijdens dit congres komen de relevante ontwikkelingen met gevolgen voor signalering, opsporing en vervolging van witwassen aan bod.

Aandachtspunten dit jaar zijn: actuele casuïstiek en jurisprudentie, trustkantoren en witwassen, hoe pakken banken/financiële instellingen witwassen aan, implementatie van witwasmeldingen binnen een accountantsorganisatie, vastgoedfraude/Klimop en witwassen, en de Hollandse misdaadwerken. Ook is er aandacht voor de wijze waarop het Financieel Expertise Centrum (FEC) een bijdrage levert aan de witwasbestrijding. Sprekers zijn Marian Husken (journalist Vrij Nederland), Cor Kok (witwasofficier Functioneel Parket), Bart Nooitgedagt (advocaat), Melis van der Wulp (advocaat), Marcel Pheijffer (hoogleraar accountancy Nyenrode en hoogleraar forensische accountancy VU) en Philip Wallage (hoogleraar accountantscontrole VU).

Datum: 29 november 2012

Locatie: Amsterdam, Holiday Inn

Informatie en aanmelding: www.kerckebosch.nl

Tides and currents in police theories

Het doel van deze conferentie is te reflecteren over hoe er vandaag wordt gedacht over politie, met andere woorden: wat zijn de onderliggende stromen en evoluties in politietheorieën? En dit niet alleen in België en Nederland, maar ook in tal van andere landen. Tevens staat deze conferentie in het teken van het afscheid van Paul Ponsaers als hoogleraar van de Universiteit Gent. Keynotesprekers zijn Jack Greene en Peter Manning van de North Eastern University (VS), Gerard Bouman (korpschef Nederlandse nationale politie), Adam Edwards en Gordon Hughes van de Cardiff University (VK) en Willy Bruggeman (voorzitter Federale Politieraad, België). In de middag en tijdens de tweede dag zijn er diverse workshops.

Datum: 12-13 december 2012

Locatie: Deinze (bij Gent)

Informatie en aanmelding: www.smvp.nl en www.politiestudies.nl

Security, democracy and cities: The future of prevention

This interdisciplinary and international conference will be dedicated to the exchange of practices, experience and knowledge on crime pre-

vention in Europe and around the world. Four key issues of urban security will be discussed at plenary sessions: A Europe open to the world, Risks, technologies and prevention, Governance and citizenship and Cities and sustainable development.

Datum: 12-14 december 2012

Locatie: Aubervilliers en Saint-Denis, Frankrijk

Informatie en aanmelding: <http://efus.eu/en/2012-conference/>

Combating cybercrime

The complexity of cyberspace breeds such unprecedented possibilities for criminal activity that a much more nuanced perspective on legal action is necessary in making institutions, organizations, policies, and technical tools more agile and robust in the fight against cybercrime. Even after the implementation of many new cyber laws to the books and opening new cyber divisions of various institutions, there still remains a large disconnect with the laws' actual enforcement. Differing jurisdictions are among the most profound difficulties as traditional regulatory agencies try grapple with the volatile nature of digital abuse. The purpose of this conference is therefore founded on stimulating further interaction and cooperation between diverse actors and stakeholders, to unite and harmonize systems, policies, structures, tools, and languages. It will overview and critique existing approaches and initiatives from both a legal and technical standpoint, while exploring new innovative possibilities for more effective and streamlined solutions.

Datum: 13 december 2012

Locatie: Den Haag, Koninklijke Schouwburg

Informatie en aanmelding: www.icln.net/cybercrime/

Geboeide schakels; ketensamenwerking tijdens en na detentie

Het gevangeniswezen, de justitiële jeugdinrichtingen, de forensische zorg, reclassering en andere ketenpartners zijn het erover eens – de (ex-)gedetineerde burger moet centraal staan. Samenwerken lijkt een logisch gegeven en landelijk beleid opzetten eveneens. Maar verloopt die samenwerking in de praktijk wel zo soepel? Vanwege de verschillende organisatiebelangen blijkt een succesvolle aanpak lastiger dan verwacht. In de ochtend komen onder andere de volgende onderwerpen aan bod: hoe faciliteert het gevangeniswezen zijn ketenpartners tijdens en na detentie? Waarmee houdt het Veiligheidshuis zich

bezig? Wraparound care – nóg een stap verder dan ketensamenwerking. In de middag zijn er verschillende verdiepingssessies.

Datum: 17 januari 2013

Locatie: Utrecht

Informatie en aanmelding: www.medilex.nl/congressen/detentie

WODC: website en rapporten

WODC-website: www.wodc.nl

Op de WODC-site is de volgende informatie te vinden:

1. Zoeken op onderwerp via de homepage:

- trefwoord ABC (zoeken op standaardtrefwoorden);
- onderwerpen (zoeken op onderwerpsgebieden).

2. Publicaties:

- jaaroverzichten van alle rapporten (inclusief uitbesteed) en *Justitiële verkenningen*;
- wetenschappelijke artikelen;
- uitgebreide samenvattingen en volledige teksten (in pdf) beschikbaar bij vrijwel alle publicaties;
- internetbronnengids (geannoteerde wetenschappelijke internet-sites).

3. Onderzoek:

- overzichten van startend, lopend en afgerond onderzoek (inclusief uitbesteed onderzoek);
- onderzoeksprogramma;
- cijfers en prognoses (Recidivemonitor, Monitor georganiseerde criminaliteit, Prognoses justitiële ketens);
- procedure uitbesteed onderzoek.

4. Organisatie:

- onder andere: organisatiestructuur, medewerkerslijst, vacatures, jaarbericht, commissies en werkgroepen;
- informatiedesk (onder andere: bibliotheek, veel gestelde vragen en opmerkelijk op tv).

De **Justitiethesaurus** wordt op de website gebruikt voor de standaardtrefwoordenlijst. Deze bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, veiligheid, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspleging, strafstelsel,

gevangeniswezen, reclassering, vreemdelingen, burgerlijk en administratief recht, staatsrecht en internationaal recht. Een geografische thesaurus maakt ook deel uit van de Justitie-thesaurus. De digitale versie (pdf) van de Justitie-thesaurus is te vinden op de WODC-website (www.wodc.nl). De gedrukte versie is gratis aan te vragen.

Voor vragen en opmerkingen over de WODC-site of de Justitie-thesaurus kunt u terecht bij:

Hans van Netburg (redacteur WODC-site)

tel.: 070-370 69 19

fax: 070-370 79 48

e-mail: c.j.van.netburg@minvenj.nl

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk, wodc-informatiedesk@minvenj.nl (zie: rubriek 'Vragen/Ik heb een vraag' op de homepage).

De WODC-rapporten

Hieronder zijn de titelbeschrijvingen van de Onderzoek en Beleid-rapporten en de rapporten in de serie Cahiers, Memorandum en Factsheets sinds 2011 te vinden. Voor rapporten die eerder zijn verschenen (teruggaand tot 1997), kunnen belangstellenden terecht op www.wodc.nl/publicaties. Alle WODC-rapporten kunnen daar kosteloos worden gedownload. Geïnteresseerden in een gedrukte versie van de O&B-rapporten kunnen deze tegen betaling bestellen bij Boom distributiecentrum te Meppel, tel. 0522-237555, e-mail boomlemma@boomdistributiecentrum.nl.

Onderzoek en Beleid (O&B)

Odinot, G., D. de Jong, J.B.J. van der Leij, C.J. de Poot, E.K. van Straalen

Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing

2012, O&B 304

Eshuis, R.J.J., N.L. Holvast,

H.G. van de Bunt, J.G. van Erp,

N.T. Pham

Het aansprakelijk stellen van bestuurders; onderzoek naar de overwegingen die spelen bij het al dan niet intern aansprakelijk stellen van bestuurders en interne toezichthouders

2012, O&B 303

Fischer, T.F.C., W.J.M. Captein,

B.W.C. Zwirs

Gedraginterventies voor volwassen justitiabelen; stand van zaken en mogelijkheden voor innovatie

2012, O&B 302

Eshuis, R.J.J. (WODC),

N.E. de Heer-de Lange (CBS),

B.J. Diephuis (Raad voor de rechtspraak) (eindred.), m.m.v. M.M. van Rosmalen (CBS)

Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010; ontwikkelingen en samenhangen

2012, O&B 301

Eichelsheim, V.I., A.M. van der Laan

Jongeren en vrijheidsbeneming; een studie naar de wijze waarop jongeren in Justitiële Jeugdinrichtingen omgaan met vrijheidsbeneming

2011, O&B 300

R.P.W. Jennissen (red.)

De Nederlandse migratiekaart; achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen

2011, O&B 299

Kalidien, S.N. (WODC), N.E. de Heer-de Lange (CBS) (eindred.), m.m.v. M. M. van Rosmalen (CBS)

Criminaliteit en rechtshandhaving 2010; ontwikkelingen en samenhangen

2011, O&B 298

Weenink, A.W., C.M. Klein Haerhuis, R.J. Bokhorst

De staat van bestuur van Aruba; een onderzoek naar de deugdelijkheid van bestuur en de rechtshandhaving

2011, O&B 297

Voert, M.J. ter, F. Zwenk,

m.m.v. E.M.Th. Beenackers
Kwaliteit in zware tijd; marktwerking, vraaguitval en notariële dienstverlening

2011, O&B 296

Verhoeven, M.A., B. van Gestel, D. de Jong

Mensenhandel in de Amsterdamse raamprostitutie; een onderzoek naar aard en opsporing van mensenhandel

2011, O&B 295

Molleman, T

Benchmarking in het gevangeniswezen; een onderzoek naar de mogelijkheden van het vergelijken en verbeteren van prestaties

2011, O&B 294

Slotboom, A., T.M.L. Wong, C. Swier, T.C. van der Broek

Delinquente meisjes; achtergronden, risicofactoren en interventies

2011, O&B 293

Laan, A.M. van der, M. Blom

Meer jeugdige verdachten, maar waarom? Een studie naar de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en de veranderingen in het aantal jeugdige verdachten van een misdrijf in de periode 1997-2007

2011, O&B 292

Poot, C.J. de, A. Sonnenschein; with the cooperation of: M.R.J. Soudijn, J.G.M. Bijen, M.W. Verkuylen

Jihadist terrorism in the Netherlands; a description based on closed criminal investigations

2011, O&B 291

Engelse vertaling van O&B 281 (2009)

Nagtegaal, M.H., R.P van de Horst, H.J.M. Schonberger

Inzicht in de verblijfsduur van tbs-gestelden; cijfers en mogelijkheden

2011, O&B 290

Cahiers

Smit, P.R. (eindred.)

Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2017; beleidsneutrale ramingen

Cahier 2012-9

Kulu-Glasgow, I., A.M. Galloway, E.M.T. Beenackers, M. Smit, F. Zwenk

Categorical accommodation and assistance for victims of trafficking in human beings; a study of four European countries

Cahier 2012-8

Broek, T.C. van der, T. Molleman

Personeel in de vreemdelingenbewaring: de arbeidssituatie, agressie en geweld

Cahier 2012-7

Nagtegaal, M.H.

Gerapporteerde problemen van slachtoffers van seksueel misbruik in de kindertijd; een meta-review

Cahier 2012-6

Voert, M.J. ter, T. Geurts, R.M.V. van Os

Monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing 2011

Cahier 2012-5

**Gestel, B. van, C.J. de Poot,
R.J. Bokhorst, R.F. Kouwenberg**
*Opsporing van terrorisme in de
praktijk; de Wet opsporing terro-
ristische misdrijven vier jaar in
werking*

Cahier 2012-4

**Eshuis, R.J.J., T. Geurts,
E.M.Th. Beenackers**

*Hulp bij juridische problemen.
Een verkennend onderzoek naar
de kwaliteit van de dienstverle-
ning van advocaten en rechtsbij-
standverzekeraars; literatuurstu-
die en secundaire analyses*

Cahier 2012-3

Broek, T.C. van der, T. Molleman
*Medewerkertevredenheid gevan-
geniswezen 2011; verdieping in
personele en inrichtingspecifieke
kenmerken*

Cahier 2012-2

**Zuiderwijk, A.M.G., B. Cramer,
E.C. Leertouwer, M. Temürhan,
A.L.J. Busker**

*Doorlooptijden in de strafrechts-
keten; ketenlange doorlooptijden
en doorlooptijden per ketenpart-
ner voor verschillende typen
zaken*

Cahier 2012-1

**Bokhorst, R.J., M. van der Steeg,
C.J. de Poot**

*Rechercheprocessen bij de bestrij-
ding van georganiseerde crimina-
liteit*

Cahier 2011-11

**Wijkhuijs, L.J.I., A.M. Galloway,
M.H.C. Kromhout, I.C. van der
Welle, M. Smit**

*Pardon? Evaluatie van de Rege-
ling afwikkeling nalatenschap
oude vreemdelingen*

Cahier 2011-10

**Moolenaar, D.E.G., T. Zuidema,
J. de Boer**

*De afname van het aantal boetes
en transacties voor verkeersover-
treddingen nader verklaard*

Cahier 2011-9

Molleman, T.

*Ongewenste omgangsvormen tus-
sen gevangenispersoneel; stand
van zaken anno 2011*

Cahier 2011-8

Decae, R.J. (eindred.)

*Capaciteitsbehoefte Justitiële
Ketens t/m 2016; beleidsneutrale
ramingen*

Cahier 2011-7

**Blom, M., I.M. Bregman,
B.S.J. Wartna**

*Geregistreerde verkeerscriminali-
teit in kaart; een kwantitatief
beeld van achtergrondkenmerken
en de recidive van geregistreerde
verkeersdelinquenten in Neder-
land*

Cahier 2011-6

**Braak, S.W. van den,
A. Sonnenschein, D.E.G. Moole-
naar, P.R. Smit**

*Een methode voor het verklaren
en voorspellen van trends*

Cahier 2011-5

Sonnenschein, A., S.W. van den Braak, D.E.G. Moolenaar

Trendwatch; introductie en eerste resultaten van een instrument ter verbetering van justitiële capaciteitsramingen

Cahier 2011-4

More, P.A., G. Weijters

Tweede meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden; resultaten en vergelijking tussen twee metingen in de tijd

Cahier 2011-3

Laan, A.M van der, M. Blom (red.)

Jeugdcriminaliteit in de periode 1996-2010; ontwikkelingen in zelfgerapporteerde daders, door de politie aangehouden verdachten en strafrechtelijke daders op basis van de Monitor Jeugdcriminaliteit 2010

Cahier 2011-2

Mulder, J., M.H. Nagtegaal

Evaluatie van de pilot C&SCO-CAM; Monitoring van de implementatie en doelstellingen van een programma ter preventie van geweld op middelbare scholen

Cahier 2011-1

Memoranda

M. Blom

Nulmeting recidive ASP, LEMA en EMG; achtergrondkenmerken en strafrechtelijke recidive van personen uit de doelgroep van drie verkeersgedragsmaatregelen

Memorandum 2012-4

Bokhorst, R.J.

De Wet afgeschermd getuigen in de praktijk

Memorandum 2012-3

Tollenaar, N., A.M. van der Laan

Effecten van de ISD-maatregel; technisch rapport

Memorandum 2012-2

Schönberger, H.J.M., C.H. de

Kogel, m.m.v. I.M. Bregman

Kenmerken en recidivecijfers van ex-terbeschikkinggestelden met een zedendelict

Memorandum 2012-1

Schönberger, H.J.M.,

C.H. de Kogel

Wettelijke kaders voor langdurig of levenslang toezicht bij delinquenten in Engeland/Wales, Canada en Duitsland

Memorandum 2011-5

**Braak, S.W. van den, M.T. Croes,
P.O. de Jong, R.M.V. van Os,
M.J. ter Voert**

Beoordeling impactanalyse kostendekkende griffierechten

Memorandum 2011-4

**Wartna, B.S.J., M.Blom,
N. Tollenaar**

*De WODC-Recidivemonitor;
4e, herziene versie*

Memorandum 2011-3

**Wartna, B.S.J., M. Blom,
N. Tollenaar**

*The Dutch Recidivism Monitor;
4th, Revised edition*

Memorandum 2011-3a

**Nas, C.N., M.M.J. van Ooyen-
Houben, J. Wieman**

Interventies in uitvoering; wat er mis kan gaan bij de uitvoering van justitiële (gedrags)interventies en hoe dat komt. WODC-notitie

Memorandum 2011-2

**Dijk, E.M.H. van, m.m.v.
M. Brouwers**

Daling opleggingen tbs met dwangverpleging; ontwikkelingen en achtergronden

Memorandum 2011-1

Factsheets

Tollenaar, N., A.M. van der Laan

Effecten van de ISD-maatregel

Factsheet 2012-1

Bregman, I.M., B.S.J. Wartna

Recidive TBS 1974-2008; ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden

Factsheet 2011-6

Wartna, B.S.J., N. Tollenaar,

M. Blom, S.M. Alma,

I.M. Bregman, A.A.M. Essers

Recidivebericht 2002-2008; ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen

Factsheet 2011-5

Tollenaar, N., A.M. van der Laan

Monitor veelplegers 2011: Trends in de populatie zeer actieve veelplegers uit de periode 2003-2008

Factsheet 2011-4

Veen, H.C.J. van der

Secundaire analyses slachtofferdata landelijk onderzoek huiselijk geweld

Factsheet 2011-3

More, P.A., G. Weijters

Schuldenproblematiek van jongvolwassen gedetineerden

Factsheet 2011-2

