

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 hongerstakingen. 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