



Conseil de l'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes  
Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen  
Rat für Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen

---

**ADVIES NR. 61 VAN HET BUREAU VAN 8 NOVEMBER 2002 VAN DE RAAD VAN DE  
GELIJKE KANSEN VOOR MANNEN EN VROUWEN BETREFFENDE  
VROUWENRECHTEN ZIJN MENSENRECHTEN –  
BEKRACHTIGD DOOR DE RAAD OP 13 DECEMBER 2002.**



**ADVIES NR. 61 VAN HET BUREAU VAN 8 NOVEMBER 2002 VAN DE RAAD VAN DE GELIJKE KANSEN VOOR MANNEN EN VROUWEN BETREFFENDE VROUWENRECHTEN\* ZIJN MENSENRECHTEN - BEKRACHTIGD DOOR DE RAAD OP 13 DECEMBER 2002.**

**INHOUD**

**INLEIDING**

- I. EEN 'ALTERNATIEF CIRCUIT' VOOR DE RECHTEN VAN VROUWEN?**
1. Een aparte VN Commissie voor vrouwenrechten
  2. Naar 'Mainstreaming'
- II. DE TOEPASSING, INTERPRETATIE EN EVOLUTIE VAN DE INTERNATIONALE EN EUROPESE MENSENRECHTENINSTRUMENTEN.**
1. Bevoegde instanties
  2. Methodes
    - i. Rapportage
    - ii. Het individueel klachtrecht
    - iii. Het interstaats klachtrecht
    - iv. Algemene Commentaren
- III. DE BESCHERMING VAN DE RECHTEN VAN DE VROUW IN DE PRAKTIJK VAN DE INTERNATIONALE EN EUROPESE MENSENRECHTENINSTRUMENTEN**
1. De Verenigde Naties
    - i. Het VN Handvest
    - ii. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
    - iii. De 'Pacten': de twee VN Verdragen inzake Mensenrechten
      - Het Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
      - Het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
  2. De Raad van Europa
    - i. Het bevorderen van de status van de vrouw
    - ii. Het Verdrag inzake de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (Rome, 1950)
    - iii. Het Europees Sociaal Handvest
  3. De Europese Gemeenschap / Europese Unie
    - i. Gemeenschapsrecht en Mensenrechten
    - ii. Het Handvest van de Grondrechten
    - iii. Gelijkheid van mannen en vrouwen in het gemeenschapsrecht

---

\* Dit advies kwam tot stand in samenwerking met prof. Dr. Neri Sybesma-Knol

**IV. DE SPECIFIEK SEKSEGEBONDEN INTERNATIONALE REGELGEVING**

**1. ILO Conventie nr. 111**

**2. Het Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van de Vrouw**

**V. VASTSTELLINGEN EN AANBEVELINGEN**

**VI. BESLUIT**

## INLEIDING

Dit advies betreft de vraag of er, naast de regelgeving op het gebied van de bescherming van de mensenrechten in het algemeen, nog behoefte blijft bestaan aan bijzondere bijkomende instrumenten ten behoeve van de rechten van vrouwen. Daarbij gaat het niet alleen om een afzonderlijke catalogisering van bepaalde rechten, maar ook om afzonderlijke toezichthoudende instanties.

Er zal worden gezocht naar een antwoord op de vraag of we voor de bescherming van de rechten van de vrouw niet in eerste instantie gebruik zouden moeten maken van de universeel-mensenrechtelijke instrumenten, en of de praktijk niet daarrond zou moeten worden geconcentreerd.

Dit betekent niet dat er niet langer behoefte blijft aan onderzoek naar de status van de vrouw in de maatschappij, aan campagnes voor een betere bewustwording van de problematiek, aan een volgehouden actie voor gelijke kansen voor mannen en vrouwen... Het betekent wel dat wanneer we streven naar een betere verwezenlijking van de *rechten van vrouwen* we wellicht andere wegen zullen moeten inslaan, met name de weg naar de 'juridisering' en naar de 'mainstreaming' van de rechten van de vrouw.

Na een korte historische schets van het ontstaan van een zekere 'apartheid' in de bescherming van de rechten van de mens gaan we eerst na hoe *in het algemeen* het (juridisch) toezicht op de naleving van de in de verschillende instrumenten neergelegde rechten is verzekerd, en hoe een aangepaste en evolutieve interpretatie van die instrumenten tot stand komt.

In een tweede deel gaan we na hoe in de verschillende bestaande systemen in theorie de bescherming van de rechten van vrouwen is gegarandeerd, en of en hoe dit in de praktijk bij de verschillende instanties reeds wordt gerealiseerd. Daarbij wordt telkens in het bijzonder aandacht besteed aan de manier waarop door, namens, of tegen België van deze mogelijkheden gebruik werd gemaakt.

Aan de hand van een aantal vaststellingen worden aanbevelingen geformuleerd.

## I. EEN 'ALTERNATIEF CIRCUIT' VOOR DE RECHTEN VAN VROUWEN?

### 1. Een aparte VN Commissie voor vrouwenrechten

Dit advies onderschrijft volledig de stelling dat ook 'vrouwenrechten' 'mensenrechten' zijn. Vanaf het begin van de internationale formulering van een catalogus van de rechten van de mens is uitdrukkelijk gesteld dat "mannen en vrouwen gelijke rechten" hebben ( het VN Handvest) en dat alle burgerrechten en alle politieke, economische, sociale en culturele rechten aan eenieder toekomen, zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals geslacht. (de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de beide Mensenrechtenverdragen van de VN, het Europees Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden...).

In de internationale en regionale implementatie- en toezichtmechanismen die in de loop der jaren tot stand kwamen is dit onderscheid dan ook, vanzelfsprekend, *geheel afwezig*.

Niettemin is er vanaf het begin, al in 1946, een soort 'alternatief circuit' ontstaan waarin met name de positie van de vrouw in de samenleving aan de orde werd gesteld. Al meteen na de oprichting van een 'VN Commissie voor de Rechten van de Mens' zoals vereist onder Artikel 68 van het Handvest, werd besloten om aan de Commissie een 'Subcommissie voor de Status van de Vrouw' toe te voegen. Als een adviesorgaan zou de Subcommissie aan de Commissie rapporteren, bepaalde voorstellen doen, aanbevelingen formuleren. Dat had belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de opdracht waaraan de Commissie toen begon: het opstellen van een internationaal Statuut voor de Rechten van de Mens, internationale verdragen waarin de meest fundamentele mensenrechten zouden worden geformuleerd en waarin zou worden voorzien in internationale toezichtmechanismen.

Maar op dat ogenblik verklaarde de Voorzitter van de Subcommissie dat het niet aangewezen was verder te werken "onder de vleugels van de Commissie": er moest een onafhankelijke Commissie voor de Status van de Vrouw komen, die rechtstreeks zou rapporteren aan de Economische en Sociale Raad. Zo werd de Subcommissie al na vier maanden de 'VN Commissie voor de Status van de Vrouw'.

Het valt niet te ontkennen dat deze Commissie baanbrekend werk heeft verricht op het gebied van de status van de vrouw. Er kwamen enkele verdragen tot stand: over de politieke rechten van vrouwen (Verdrag betreffende de Politieke Rechten van de Vrouw, 1952), over de rechten van vrouwen binnen het huwelijk (Verdrag betreffende de Nationaliteit van de Gehuwde Vrouw, 1957, en Verdrag over de Toestemming tot het Huwelijk, de Minimum Leeftijd voor het Huwelijk en de Registratie van Huwelijken, 1962), over de discriminatie van vrouwen (Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van de Vrouw, 1979). De Commissie bereidde succesvolle wereldconferenties voor over de status van de vrouw, en droeg ertoe bij dat 'vrouwenzaken' op de agenda van de VN bleven, en dat het onderwerp zijn weg vond in besprekingen en resoluties van alle andere VN organen, tot en met de Veiligheidsraad.

Ook werden er in de loop der jaren een (groot) aantal verklaringen, actieprogramma's, 'forward-looking strategies' en doelstellingen geformuleerd met het specifieke doel de status van de vrouw in de maatschappij daadwerkelijk te verbeteren.

Deze laatste richten zich op de bijzondere bescherming van vrouwen, op de uitbanning van discriminatie in de praktijk, op de positie van vrouwen en meisjes in het gezin en in het huwelijk, op gelijke kansen op de arbeidsmarkt... Kortom, op de daadwerkelijke verbetering van de positie van de vrouw in de samenleving. Uitgangspunt is daarbij dat de vrouw gerangschikt wordt onder de 'zwakkere elementen' in die samenleving die bijzondere bescherming, of zelfs positieve actie vanwege de overheid, behoeven *om ten volle hun rechten te kunnen uitoefenen*.

Deze meer informele teksten verlenen echter zelf geen (bijkomende) rechten aan vrouwen.

**Vaststelling I: Maatregelen die door staten worden genomen op allerlei gebieden, en in het bijzonder op politiek, sociaal, economisch en cultureel vlak, om te komen tot de volledige ontplooiing en ontwikkeling van vrouwen, dienen om de uitoefening en het genot van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op gelijke voet met mannen te waarborgen (Artikel 3 van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van de vrouw)**

We zouden ons dan ook af kunnen vragen of er in 1946 geen fundamentele tactische fout is begaan. Op dat moment werd de problematiek van de status van de vrouw als het ware *losgekoppeld* van het algemene mensenrechtengebeuren. In plaats van de resultaten van haar werk aan de Mensenrechtencommissie te kunnen rapporteren en zo invloed uit te oefenen op het 'mensenrechtenwerk' in het algemeen gingen de rapporten van de Commissie voor de Status van de Vrouw een eigen leven leiden. De bevoegdheid (al vanaf 1947) van de Commissie om kennis te nemen van individuele klachten die door de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties in een 'vertrouwelijke lijst' aan de leden van de Commissie worden overgemaakt bleef een interne aangelegenheid. De indrukwekkende hoeveelheid informatie over de politieke status van de vrouw in de verschillende landen, over de toegang van meisjes tot het onderwijs, over sociale rechten van de vrouw, vormden de basis voor resoluties van de Commissie zelf, maar vonden niet of niet voldoende hun weg naar het universele mensenrechtendebat.

Daar werd intussen met succes gewerkt aan de formulering van een reeks van internationale en regionale instrumenten waarin de fundamentele rechten en vrijheden werden neergelegd. Er werd ook een intense discussie gevoerd over de ontwikkeling van internationale implementatiemechanismen en toezichtprocedures: het VN Handvest verbiedt immers de inmenging in "aangelegenheden die wezenlijk onder de nationale rechtsmacht van een staat vallen", zoals mensenrechten. Maar de aandrang om 'iets te doen' was enorm.

Op den duur leidde dit niet alleen tot het instellen van speciale toezichthoudende organen onder de verschillende internationale verdragen, maar ook tot een *uitbreiding van de bevoegdheden van de Mensenrechtencommissie* zelf. Vanaf 1968 wijdt de Commissie jaarlijks een openbare bespreking aan de toestand van de mensenrechten overal ter wereld (ECOSOC res. 1235) en vanaf 1970 kan ze ook klachten van individuen over vermeende schendingen in ontvangst nemen, wanneer er sprake is van een "patroon van grove schendingen" (ECOSOC res. 1503).

**Vaststelling II : Het is te betreuren dat gedurende lange jaren de discussie over de status (en de rechten) van de vrouw werd gevoerd los van de algemene discussie over de bescherming van de rechten van de mens en los van de belangrijke ontwikkelingen die daarin plaats vonden.**

## 2. Naar 'Mainstreaming'

Dit is nu een onhoudbare situatie geworden.

De laatste twintig jaren hebben fundamentele veranderingen plaats gevonden. Vrouwenrechten zijn "gecatapulteerd" (in de woorden van Radhika Coomaraswamy, Speciaal Rapporteur van de VN voor Geweld tegen Vrouwen) in de internationale mensenrechtenagenda.

Zo kwam de erkenning dat vrouwenrechten mensenrechten zijn al expliciet naar voren tijdens de Wereldconferentie over de Rechten van de Mens, Wenen, 1993, en tijdens de Vierde VN Conferentie over Vrouwen, Beijing, 1995.

Dit wil op de eerste plaats zeggen dat gepoogd moet worden om de 'mainstream' mensenrechten meer gevoelig te maken voor de problemen van vrouwen en dat er dus van een *legitieme monitoring*, ook van die problemen, sprake kan zijn en moet zijn.

Het wil ook zeggen dat begrippen uit de 'traditionele' mensenrechteninstrumenten (foltering, discriminatie, gelijkheid, het recht op persoonlijke zelfbeschikking...) op een *nieuwe manier dienen te worden geïnterpreteerd* en toegepast.

En misschien kunnen door een analogische interpretatie van de bestaande teksten ook *nieuwe rechten* worden beschermd, zoals het recht van reproductieve gezondheid, of het recht van vrouwen op bescherming tegen geweld.

Dit alles kan echter alleen tot stand worden gebracht in en door de algemene en universele mensenrechteninstanties.

**Vaststelling III : De legitieme monitoring van schendingen van de rechten van vrouwen als schendingen van de rechten van de mens, en een vrouwgerichte interpretatie en evolutie van de bestaande universele mensenrechtenverdragen, kan alleen plaats vinden in en door de toezichthoudende instanties ingesteld bij die verdragen.**

## **II. DE TOEPASSING, INTERPRETATIE EN EVOLUTIE VAN DE INTERNATIONALE EN EUROPESE MENSENRECHTENINSTRUMENTEN**

### **1. Bevoegde instanties**

Het toezicht op de naleving van de verdragsverplichtingen door de staten die partij zijn bij de universele mensenrechteninstrumenten is in handen van speciale (soms jurisdictionele of quasi-jurisdictionele) instanties, de uitspraken of bevindingen waarvan een grote juridische of politieke betekenis hebben. De Comit es die onder de verschillende verdragen werden ingesteld zijn samengesteld uit een aantal deskundigen die in hun persoonlijke hoedanigheid zetelen. Er wordt wel een zekere geografische spreiding in acht genomen bij de samenstelling.

In het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie is een uit 19 leden bestaande Commissie van Deskundigen belast met het toezicht op de naleving van de verschillende Conventies.

In het geval van het Europees Verdrag is er zelfs sprake van een Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Al deze instanties formuleren conclusies en aanbevelingen op basis van *rapporten* van de staten die partij zijn bij het Verdrag in kwestie, of doen uitspraken naar aanleiding van *mededelingen van individuen* die menen dat hun rechten geschonden zijn. Tenslotte bestaat er de mogelijkheid van een uitspraak in *interstaatse klachten* waarbij de toestand in een bepaald land door een andere verdragspartij wordt aangeklaagd.

### **2. Methodes**

#### **i. Rapportage**

De bedoeling is om via het indienen van periodieke rapporten de verdragspartijen bij te staan in het nakomen van hun verplichtingen onder de verschillende verdragen, en tegelijk een basis te verschaffen voor een beoordeling door de toezichthoudende instantie van de nationale toestand terzake. Daarbij heeft de procedure van het voorbereiden, opstellen en bespreken van het rapport een heel eigen betekenis.

In de eerste plaats wordt de verdragspartij verplicht met regelmatige tussenpozen de *werkelijke toestand* met betrekking tot elk van de in het Verdrag opgesomde rechten na te gaan. Het daarvoor nodige onderzoek en overleg met de verschillende bevoegde nationale instanties maken het opmaken van een dergelijke inventaris tot een nuttige oefening voor de nationale overheid.



Daar komt bij: de mogelijkheid die aan het publiek (individuen, instanties in de betrokken sectoren, NGO's) geboden wordt om de inhoud van het rapport kritisch te bekijken en commentaar te leveren. Op die manier kan een constructieve dialoog tot stand komen op nationaal niveau.

Tenslotte vormt de openbare bespreking van het rapport door de bevoegde internationale instantie, samen met de vertegenwoordigers van de nationale regering, op haar beurt niet alleen aanleiding tot een dialoog, maar geeft het ook een meer algemeen overzicht over specifieke problemen die zich, bijvoorbeeld met betrekking tot bepaalde problemen, voordoen. De commentaren en aanbevelingen die daarop worden geformuleerd kunnen op nationaal vlak dan weer een aanzet zijn tot nodige aanpassingen en verbeteringen. Het is dan ook van groot belang dat de rapporten, besprekingen en bevindingen in ruime kring worden verspreid.

## ii. Het individueel klachtrecht

Een van de allerbelangrijkste vernieuwingen (aangebracht door het systeem van 'Straatsburg') in het internationale mensenrechtendiscours is de invoering van een individueel klachtrecht: iemand die meent dat zijn fundamentele rechten zoals die zijn neergelegd in een Verdrag geschonden zijn kan zich richten tot een instantie (een speciaal daarvoor ingesteld VN Comité, of het Europese Hof voor de Rechten van de Mens) die het geval deskundig en onpartijdig zal onderzoeken, en een definitieve uitspraak zal doen over de vraag of er inderdaad sprake is van een dergelijke schending. Men zou kunnen zeggen dat men op deze manier 'gebruik maakt' van het individu om het respect voor de rechten van de mens te bevorderen. Jarenlang leek dit een methode die alleen praktisch haalbaar was in regionale rechtssystemen, maar op den duur is het besef doorgedrongen dat het individueel klachtrecht een essentieel onderdeel uitmaakt van ieder internationaal mensenrechtensysteem.

Waarom is dat individueel klachtrecht zo essentieel? Is het omdat het de enige manier is om aan het slachtoffer een rechtzetting, eerherstel, en eventueel een schadevergoeding te verzekeren? Natuurlijk niet. Het belang van het individueel klachtrecht overstijgt verre het belang van dat éne individu, of dat éne geval:

Het slachtoffer is een *bron van informatie* uit de eerste hand over bepaalde schendingen. Wie anders kan of wil die informatie verschaffen? Toch zeker niet de schuldige overheid of de schuldige partij.

Door het formuleren van gedetailleerde gegevens over zijn zaak verschaft het individu aan de beoordelende instantie de gelegenheid om een bepaald probleem in *duidelijke termen te definiëren*. Er kan geen sprake zijn van vage, algemene, of politiek gekleurde beschuldigingen: het moet gaan om een schriftelijk stuk, waarin concrete feiten worden vermeld en met bewijsmiddelen gestaafd.

Dit maakt het ook mogelijk, de staat in kwestie om opheldering te vragen, en *een onderzoek in te stellen* naar de omstandigheden van de zaak.

Tenslotte maakt de medewerking van het slachtoffer het mogelijk, op grond van de door hem verstrekte gegevens en de eventuele verklaringen van de staat tegen wie de klacht is gericht, om *uitspraak te doen* over de vraag of er in een specifiek geval inderdaad sprake is (geweest) van een schending van bepaalde specifieke rechten. Die uitspraak heeft uiteraard directe gevolgen voor de partijen, maar ook voor alle andere gelijkaardige situaties, zelfs in andere landen waarover de jurisdictie van de toezichthoudende instantie zich uitstrekt.

Maar er is nog meer: het onderzoek en het oordeel in een bepaalde zaak helpt om het mensenrechteninstrument waarop de klacht betrekking heeft *te verduidelijken, te interpreteren, te ontwikkelen, aan te passen aan veranderende maatschappelijke opvattingen...* Zo heeft het Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg herhaaldelijk gesteld dat, zelfs wanneer een uitspraak in een bepaalde zaak om bepaalde redenen voor het individu niet langer van belang was, het tot de taak van het Hof blijft behoren, om meer in het algemeen zich uit te spreken over de vraag of er al dan niet een schending van het Verdrag had plaatsgehad.

Wereldwijd is het instellen van een echt Hof voor de rechten van de mens (nog) niet mogelijk gebleken. De "bevindingen" die door de VN Comit es en andere instanties worden geformuleerd hebben juridisch niet dezelfde uitwerking als een uitspraak van het Hof in Straatsburg. Maar toch: wanneer eenmaal formeel is geconstateerd dat bepaalde feiten en gedragingen een schending uitmaakten van de rechten van de mens dan is dat al van even groot belang voor andere, latere, rechtzoekenden elders.

### iii. Het interstaats klachtrecht

Ook het interstaats klachtrecht, waarbij een regering een andere verdragspartij beschuldigt van bepaalde mensenrechtenschendingen, biedt de gelegenheid om heel bepaalde, met bewijzen gestaafde, beschuldigingen op een grondige manier te onderzoeken. Er zijn verschillende voorbeelden van geslaagde klachten, met name voor het Europese Hof. Het nadeel is wel dat het een politiek 'geladen' initiatief is waartoe een land niet gauw zal overgaan. Voor de verschillende VN instanties is er nog nooit sprake geweest van een interstaatse klacht.

### iv. Algemene Commentaren

Een andere methode om de tekst van een instrument te verduidelijken en zo nodig aan te passen aan veranderende omstandigheden die met name door de VN Mensenrechtencomit es wordt gebruikt is het opstellen van 'Algemene Commentaren'. Daarbij kan het gaan om suggesties voor het opstellen van de nationale rapporten, om het verduidelijken van het rechtskarakter van de bepalingen van het Verdrag in kwestie (directe werking of niet), maar ook om een interpretatie van bepaalde begrippen.

Voor een goed begrip van de reikwijdte van een bepaald verdrag zijn de Algemene Commentaren, al evenzeer als de rechtspraak en de bevindingen van de toezichthoudende instanties, van cruciaal belang.

**Vaststelling IV : Voor het toezicht op de naleving van in internationale instrumenten neergelegde verplichtingen met betrekking tot de bescherming van de rechten van de mens staan verschillende mogelijkheden open, die alle hun eigen betekenis hebben voor een aangepaste en evoluerende interpretatie en toepassing. Voor een 'juridisering' van die bescherming is het individueel klachtrecht zelfs cruciaal.**

**In al deze procedures is echter in de loop der jaren onvoldoende aandacht besteed aan de rechten van de vrouw.**

### **III. DE BESCHERMING VAN DE RECHTEN VAN DE VROUW IN DE PRAKTIJK VAN DE INTERNATIONALE EN EUROPESE MENSENRECHTENINSTRUMENTEN**

#### **1. DE VERENIGDE NATIES**

##### **i. Het VN Handvest**

Alle VN instrumenten garanderen in gelijke mate de rechten van mannen en vrouwen.

Al meteen in 1945, bij de totstandkoming van de tekst van het Handvest van de Verenigde Naties, werd aandacht geschonken aan de positie van de vrouw in de samenleving. Niet verwonderlijk, want tijdens de jaren van de Tweede Wereldoorlog was een groot deel van de taken in de samenleving, bijvoorbeeld in de industrie, toevertrouwd aan vrouwen.

Zo spreekt de *Preambule* van het Handvest al van: "vastbesloten... opnieuw ons vertrouwen te bevestigen in de fundamentele rechten van de mens, in de waardigheid en de waarde van de menselijke persoon, in gelijke rechten van mannen en vrouwen..."

*Artikel 1*, over de doelstellingen van de VN, stelt onder paragraaf 3: "Internationale samenwerking tot stand te brengen... bij het bevorderen en stimuleren van eerbied voor de rechten van de mens en voor fundamentele vrijheden voor allen, zonder onderscheid naar ras, *geslacht*, taal of godsdienst.."

*Artikel 8* stelt dat de Organisatie zelf mannen en vrouwen onder gelijke voorwaarden zal laten deelnemen aan haar besprekingen en werkzaamheden.

Juridisch zijn ook nog de *artikelen 55 en 56* van belang. In Artikel 55 wordt gesteld dat de Verenigde Naties bevorderen "... c. universele eerbiediging en inachtneming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden voor allen, zonder onderscheid naar ras, *geslacht*, taal of godsdienst."

En onder Artikel 56 verbinden alle Leden zich "gezamenlijk en afzonderlijk op te treden in samenwerking met de Organisatie ter verwezenlijking van de in Artikel 55 genoemde doeleinden."

Het aanvaarden van en meewerken aan het mensenrechtenwerk van de VN behoort wel degelijk tot de fundamentele verplichtingen van het lidmaatschap.

De tenuitvoerlegging van deze in het Handvest opgenomen verplichtingen werd in handen gelegd van een *Commissie voor de Rechten van de Mens* die van de Algemene Vergadering de opdracht kreeg, een catalogus op te stellen van minimum normen voor de bescherming van de rechten van de mens, en die op te nemen in bindende internationale verdragen, indien mogelijk met gepaste internationale toezichtmechanismen. Zo ontstond het 'Internationaal Statuut voor de Rechten van de Mens': een lijst van fundamentele rechten (in de vorm van een plechtige verklaring van de Algemene Vergadering), en twee formele verdragsteksten die bindend zijn voor de landen die er partij bij zijn.

##### **ii. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens**

De Universele Verklaring opent met twee artikelen van algemene strekking: alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren. En eenieder heeft aanspraak op alle rechten en vrijheden, in deze Verklaring opgesomd, zonder enig onderscheid...

Deze twee stellingen vormen vanaf dan het fundament van alle inspanningen op het gebied van de rechten van de mens.

Als 'resolutie' van de Algemene Vergadering heeft de Universele Verklaring op zichzelf geen juridisch bindende kracht. Toch werden haar bepalingen opgenomen in de grondwet en de wetgeving van een groot aantal landen en herhaaldelijk ingeroepen voor nationale en

internationale gerechtelijke instanties, en ligt ze aan de basis van talloze internationale mensenrechteninstrumenten, waaronder een belangrijk verdrag als het Europese Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (zoals in die tekst uitdrukkelijk wordt vermeld), en de Slotverklaring van de Conferentie van Helsinki.

Nu worden de bepalingen van de Universele Verklaring beschouwd als dwingend recht.

### iii. De 'Pacten': de twee VN Verdragen inzake Mensenrechten

#### - Het Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

Het Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (het BUPO verdrag) is wereldwijd het juridisch belangrijkste instrument waarin de fundamentele rechten en vrijheden zijn neergelegd. Het werd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen op 16 december 1966 en trad in werking op 23 maart 1976. Het Verdrag werd aangevuld met twee facultatieve protocollen: het Eerste Protocol, dat tegelijk met het Verdrag zelf werd aangenomen en in werking trad, heeft betrekking op een individueel klachtrecht met betrekking tot de rechten die zijn neergelegd in het Verdrag, het tweede Protocol heeft betrekking op de afschaffing van de doodstraf. Dit laatste werd aangenomen op 15 december 1989 en trad in werking op 11 juli 1991. Op dit ogenblik (oktober 2002) zijn 148 staten partij bij het Verdrag, 102 staten bij het Eerste Protocol en 47 staten bij het Tweede Protocol.

Zoals we hierboven zagen was de strijd tegen discriminatie van vrouwen vanaf het begin een van de hoekstenen van het VN mensenrechtenbeleid. Al in de Preambule van het Handvest wordt gesproken van "gelijke rechten voor mannen en vrouwen" als een van de voorwaarden voor een wereldvrede. Dat principe werd verder uitgewerkt in een aantal verklaringen en verdragen, met als eerste de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948.

Dat neemt niet weg dat bepalingen in verband hiermee in een algemeen verdrag over de meest essentiële politieke rechten en fundamentele vrijheden niet mogen ontbreken. Er zijn er dan ook verschillende: in Art. 2(1); Art. 4(1); Art. 24(1) en in Art. 25 vinden we het als onderdeel van een meer algemeen verbod van discriminatie, in Art. 23(4) als verbod van discriminatie tussen echtgenoten, en tenslotte vinden we het terug in het algemene discriminatieverbod van Artikel 26.

Artikel 2 van het Verdrag verklaart duidelijk en zonder voorbehoud dat een verdragspartij alle in het Verdrag opgesomde rechten dient te verzekeren "aan een ieder die binnen zijn grondgebied verblijft en aan zijn rechtsmacht is onderworpen.. zonder onderscheid van welke aard ook, zoals naar ras, huidskleur, *geslacht*, taal of godsdienst..." (Art. 2, 2). Daarenboven zegt Artikel 3 (ten overvloede?): "De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich, het gelijke recht van mannen en vrouwen op het genot van alle in dit Verdrag genoemde burgerrechten en politieke rechten te verzekeren". Ook Artikel 3 is dus heel positief geformuleerd: er wordt niet gesproken over het tegengaan van schendingen, maar over een verplichting "...te verzekeren".

Heel belangrijk is tenslotte Artikel 26. Het stelt: "Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, *geslacht*, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status".

Het toezicht op de naleving van deze verplichtingen door de verdragspartijen is in handen van een Comité, samengesteld uit 18 onafhankelijke deskundigen die op geografische basis worden verkozen door de staten die partij zijn bij het Verdrag: het VN-Comité voor de Rechten van de

Mens.

Volgens Artikel 40 van het Verdrag dienen de staten die partij zijn *periodiek verslag* uit te brengen over de wijze waarop zij gevolg geven aan de verdragsverplichtingen. In de loop der jaren heeft het Comité uitvoerige richtlijnen opgesteld over de vorm en de inhoud van deze rapporten. Vertegenwoordigers van de nationale regering worden uitgenodigd om in hoorzittingen met het Comité van gedachten te wisselen en vragen te beantwoorden over het rapport. Het Comité formuleert daarop positieve en negatieve commentaren en aanbevelingen. Over de uitvoering van dergelijke aanbevelingen kan in het kader van de besprekingen van volgende rapporten worden teruggekomen.

Onder de bepalingen van het Eerste Protocol kan het Comité '*kennisgevingen*' in ontvangst nemen van individuen die menen dat hun rechten zoals die in het Verdrag zijn neergelegd, geschonden zijn. Er volgt een procedure waarbij wordt nagegaan of aan de voorwaarden voor ontvankelijkheid is voldaan (geen anonieme mededeling, dient betrekking te hebben op concrete feiten, betreffende in het Verdrag beschermde rechten, door een staat die ten tijde van de feiten door het Verdrag gebonden was. Alle nationale rechtsmiddelen dienen te zijn uitgeput..) waarna de staat in kwestie én de betrokken persoon worden gehoord. Het Comité behandelt de kennisgevingen in besloten zitting. Het maakt zijn conclusies, 'inzichten', over de vraag of er inderdaad een schending heeft plaats gehad bekend aan de staat in kwestie en aan de betrokken persoon. De 'inzichten' van het Comité hebben groot gezag, zelfs al gaat het hier niet over een juridisch bindende uitspraak, en worden door de staten in bijna alle gevallen getrouw uitgevoerd. Indien niet, wordt erop teruggekomen bij de bespreking van het volgende nationale rapport; eventueel gaat een lid van het Comité ter plaatse om de zaak persoonlijk te bespreken met de regering in kwestie.

De 'inzichten' hebben een invloed die ver uitstijgt boven het ene geval in die ene staat. Zo leidde een uitspraak in de zaak van een Canadese Indiaanse vrouw die stelde het slachtoffer te zijn van discriminatie ten opzichte van Canadese Indiaanse mannen tot een wijziging van de Canadese 'Indian Act', en had zo verstrekkende gevolgen voor een hele groep van vrouwen.

Over het algemeen heeft Artikel 26 van het Verdrag dus wel degelijk aanleiding gegeven tot jurisprudentie met betrekking tot de specifieke situatie van vrouwen.

Het Comité speelt een belangrijke rol in de interpretatie van het Verdrag, zowel door het behandelen van klachten als door de formulering van, nu in totaal 29, Algemene Commentaren.

**BELGIË:** Het Verdrag trad voor België in werking op 21 juli 1983; het Eerste Protocol op 17 mei 1994; het Tweede Protocol op 8 december 1998.

Tot nu toe werden drie nationale periodieke rapporten aan het Comité voorgelegd. Het viel het Comité op dat in het eerste rapport onevenredig veel aandacht werd besteed aan de kwestie van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen (kennelijk naar aanleiding van recent tot stand gekomen wetgeving, met name de wet van 4 augustus 1978 die in arbeidsverhoudingen elke discriminatie op grond van geslacht verbiedt) terwijl daarover tot verbazing van de leden van het Comité in het volgende rapport met geen woord werd gerept.

In zijn conclusies en aanbevelingen met betrekking tot het derde Belgische rapport spreekt het Comité zijn tevredenheid uit over de recente oprichting van een Raad voor de Gelijke Kansen van Mannen en Vrouwen; het vraagt echter uitdrukkelijk dat in een volgend rapport meer nauwkeurige informatie zou worden verstrekt over het resultaat en de praktische verwezenlijking van de maatregelen genomen om de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen en om geweld tegen vrouwen tegen te gaan.

De discussies tijdens de hoorzittingen, en de slotconclusie en aanbevelingen van het Comité, hadden vooral bij de bespreking van de eerste twee rapporten voor een belangrijk deel betrekking

op de vraag of de bepalingen van het Verdrag in België *directe werking* hebben of niet, met andere woorden of ze rechtstreeks toepasbaar zijn en voor de nationale rechter kunnen worden ingeroepen. Daarvoor moet de bepaling wat betreft de geest, de inhoud en de bewoordingen, op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat daar een verdere precisering en vervollediging van de nationale wetgever voor nodig is. Bovendien moeten de verdragsluitende partijen duidelijk de bedoeling hebben gehad om aan personen subjectieve rechten toe te kennen. De Raad van State had zich daar in een advies van 1 december 1976 *negatief* over uitgesproken.

De rechtsleer is echter quasi unaniem van mening dat het Verdrag wel degelijk directe werking heeft, en het Hof van Cassatie heeft tenminste van een aantal bepalingen (met name van de Artikelen 2; 9,4; 14; 21; 23,1; en 26) uitdrukkelijk de directe werking aangenomen.

Uiteraard is voor het onderwerp van dit Advies vooral Artikel 26 in dit verband van belang. Zoals we zagen behelst het een algemeen discriminatieverbod, niet beperkt tot de rechten erkend in het Verdrag zelf. Het biedt dan ook een haast onbeperkt aantal mogelijkheden, en indertijd werd verwacht (gevreesd?) dat zich voor de nationale rechtbanken een groot aantal zaken zou aandienen waarbij dit beginsel zou worden ingeroepen. Het tegendeel is waar gebleken. En zo is ook nooit gebruik gemaakt van de mogelijkheden die Artikel 26 biedt met betrekking tot het klachtrecht onder het Eerste Facultatieve Protocol. Trouwens: er is helemaal nooit sprake geweest van 'kennisgevingen' van klachten met betrekking tot België.

De ratificatie van het Protocol door België heeft overigens lang op zich laten wachten. Men was van mening dat het Europese Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, het EVRM, dat al dateert van 1950, al voldoende bescherming bood.

Het EVRM Verdrag biedt echter tot nu toe niet dezelfde garanties tegen discriminatie als Artikel 26 BUPO: artikel 14 EVRM spreekt alleen over discriminatie met betrekking tot de in het Verdrag neergelegde rechten (zie ook *infra* onder III, 2, ii).

**Vaststelling V: hoewel het BUPO Verdrag in samenhang met het Eerste Protocol zeer reële mogelijkheden biedt voor een behandeling van klachten met betrekking tot de rechten van de vrouw en meer in het bijzonder met betrekking tot situaties van discriminatie, is daar te weinig (en vanuit België nooit) gebruik van gemaakt. Deze jarenlange veronachtzaming van belangrijke juridische mogelijkheden voor de bescherming van de rechten van de vrouw is onbegrijpelijk. Het heeft ook verhinderd dat het Verdrag op een meer vrouwvriendelijke manier werd geïnterpreteerd en toegepast.**

#### - Het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten

De reden waarom er door de Verenigde Naties uiteindelijk werd geopteerd voor twee mensenrechtenverdragen in plaats van voor één alomvattend instrument zoals oorspronkelijk de bedoeling was geweest is gelegen in het feit dat er in de mogelijkheden voor toezicht een fundamenteel verschil bleek te bestaan tussen de 'klassieke' politieke rechten en fundamentele vrijheden enerzijds en de rechten op economisch, sociaal en cultureel gebied anderzijds. De burgerrechten worden sinds lang beschouwd als onmiddellijk afdwingbaar: een staat kan worden verplicht tot de onmiddellijke eerbiediging en verzekering van alle in een verdrag genoemde rechten. Dat kan niet worden gezegd van de tweede categorie die eerder programmarechten zijn en geen resultaatsverplichtingen meebrengen. Het handavingsregime moet noodzakelijk verschillen van dat van de burgerrechten en politieke rechten.

De twee categorieën van rechten werden dan ook neergelegd in twee verdragen, met verschillende toezichtmechanismen en afzonderlijke toezichthoudende instanties. In het geval van de economische, sociale en culturele rechten was dat toezicht in eerste instantie in handen van de

Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties. Pas in 1985 werd die taak overgedragen aan een eigen orgaan, het VN Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten. Het bestaat uit 18 onafhankelijke deskundigen.

De rechten die in het Verdrag zijn neergelegd zijn: het recht op arbeid; het recht op billijke en gunstige arbeidsvoorwaarden; het recht vakverenigingen op te richten en het stakingsrecht; het recht op bescherming van het gezin, in het bijzonder de bescherming van moeders gedurende een redelijke periode voor en na de geboorte van een kind; verlof met behoud van loon of met passende uitkeringen voor werkende moeders gedurende die periode; het recht op gezondheidszorg; het recht op onderwijs; het recht deel te nemen aan het culturele leven.

Vanzelfsprekend voorziet het Verdrag in een clausule waarin het gelijke recht van mannen en vrouwen op het genot van al deze rechten wordt gegarandeerd (Artikel 3), alsmede een clausule die elke vorm van discriminatie met betrekking tot de in het Verdrag opgesomde rechten verbiedt (Artikel 2 (2)).

De inhoud van het Verdrag is dus voor het onderwerp van dit Advies van groot belang. De mogelijkheden die het biedt voor de juridische verwezenlijking van de erin neergelegde rechten zijn echter minder duidelijk. Algemeen is steeds aangenomen dat de bepalingen van het Verdrag een 'programma'-karakter hebben, dat de staten geen andere verplichting hebben dan ze binnen het kader van de ter beschikking staande middelen op een progressieve manier te verwezenlijken, en dat er van een inroepen van deze rechten voor een nationale of internationale instantie geen sprake kan zijn.

Een procedure voor een individueel klachtrecht is dan ook in dit kader niet voorzien.

Uit de besprekingen van, en de commentaren en aanbevelingen met betrekking tot, de door de verdragspartijen voorgelegde periodieke rapporten blijkt echter dat het Comité zelf een ruimere opvatting huldigt over de juridische draagwijdte van de verschillende bepalingen; het voert ook een actief beleid om de verwezenlijking ervan te bevorderen.

In zijn Algemeen Commentaar No 3 (1990) is het Comité nader ingegaan op het juridisch karakter van de rechten die zijn neergelegd in het Verdrag. Bepaalde artikelen, met name Artikel 8 (stakingsrecht) en 13 (recht op onderwijs) komen zeker in aanmerking om directe werking te hebben in de nationale rechtsorde. En ook de non discriminatie clausules acht het Comité *per se* self-executing.

In ieder geval gaan alle verdragspartijen de verbintenis aan "... steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen" (Artikel 2 (1)). Dat betekent dat er geëigende middelen gevonden moeten worden, en dat er van een 'stand-still', of van een achteruitgang, geen sprake kan zijn.

Ten overvloede wijst het Comité nog op de verplichtingen van de Lidstaten van de Verenigde Naties onder de Artikelen 55 en 56 van het Handvest (zie ook *supra* onder III, 1, i).

Binnen het Comité werd ook reeds gesproken over de mogelijkheid (wenselijkheid?) te komen tot een klachtenprocedure. Een rapport hierover werd voorgelegd aan de Wereldconferentie over de Rechten van de Mens (Wenen, 1993), en er werd reeds een ontwerp Aanvullend Protocol opgesteld dat in gespecialiseerde kringen veel aandacht heeft gekregen.

Nu algemeen de ondeelbaarheid en onderlinge samenhang van de verschillende 'soorten' mensenrechten wordt aanvaard, en duidelijk is geworden dat de burgerrechten en politieke rechten geen enkele betekenis hebben zonder dat de elementaire economische, sociale en culturele rechten zijn gewaarborgd (en omgekeerd!) lijkt de ontwikkeling van een individueel klachtrecht ook in dit verband dé weg bij uitstek om te komen tot een echte verwezenlijking van deze rechten in de praktijk.

**Vaststelling VI : In de rechtsleer bestaat een tendens om nu aan (bepaalde) economische en sociale rechten directe werking toe te kennen. In de nationale rechtsorde, maar ook internationaal dient dit tot uiting te komen in de erkenning van een individueel klachtrecht met betrekking tot deze rechten.**

**België:** voor België trad het Verdrag in werking op 21 juli 1983.

Naar aanleiding van de bespreking van het eerste Belgische rapport (UN Doc. E/1990/5/Add. 15) ontstond ook hier een discussie over de kwestie van de directe werking van de bepalingen van het Verdrag in de interne rechtsorde. In België wordt algemeen aangenomen dat er in dit geval geen sprake kan zijn van directe werking, zo stelde het rapport. Wel is er sprake van een stand-still effect, en bestaat er een rechtstreeks toepasselijke verplichting van de overheid om zich te onthouden van maatregelen die ingaan tegen de verwezenlijking van de bepalingen van het Verdrag of die reeds bestaande verwezenlijkingen afbouwen.

Het Comité ging daarmee echter niet akkoord, en verwijst in zijn slotconclusies met name naar de Artikelen 8 en 13 (UN Doc. E/C.12/1994/7). Het tweede Belgische rapport (UN Doc. E/1990/6/Add.18) verwijst naar een aantal arresten van het Arbitragehof, waarin een tendens naar de aanvaarding van de directe werking van bepaalde artikelen, met name de Artikelen 6, 7 en 8, waar te nemen zou zijn.

**Vaststelling VII : In principe zijn alle rechten van de vrouw afdoende beschermd in de algemene mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties. In de praktijk van de betreffende instanties, in de periodieke rapporten van de lidstaten, in de algemene commentaren en in de jurisprudentie werd echter traditioneel niet evenredig aandacht besteed aan de problematiek met betrekking tot de rechten van de vrouw.**

## **2. DE RAAD VAN EUROPA**

### **i. Het bevorderen van de status van de vrouw.**

Het bevorderen van een democratische samenleving in Europa was dé doelstelling van de Raad van Europa toen die werd opgericht in 1949, en de bescherming van de mensenrechten en fundamentele vrijheden is dan ook vanaf het begin een van de belangrijkste activiteitsdomeinen geweest van de Organisatie. Het bevorderen van 'gelijkheid' (equality, égalité) tussen mannen en vrouwen behoort daar uiteraard ook toe. Toch duurde het jaren voor hiervan een specifiek agendapunt werd gemaakt.

Op 16 november 1988 werd door het Comité van Ministers van de Raad een '*Verklaring over de Gelijkheid van Mannen en Vrouwen*' aangenomen.

De Verklaring stelt dat, hoewel de 'gelijkheid' tussen mannen en vrouwen een van de grondbeginselen is van de rechten van de mens, er *de iure* en *de facto* nog altijd ongelijkheid en discriminatie bestaat.

Daarom dient er te worden gewerkt aan:

- de bescherming van de individuele rechten van vrouwen
- deelname in het politieke, economische, sociale en culturele leven
- toegang tot functies in het bestuur, op alle niveaus
- toegang tot onderwijs naar keuze, op alle niveaus
- het bestrijden van geweld, binnen het gezin én in de samenleving als geheel
- rechten en plichten ten aanzien van de kinderen
- toegang tot alle beroepen
- toegang tot informatie.



Het neerleggen van deze doelstellingen in een verdrag werd door het Comité van Ministers *niet opportuun en ook niet nodig* geacht: de bestaande Europese teksten voorzien in de behoefte. Wel worden de Lidstaten van de Raad opgeroepen om over te gaan tot de ratificatie van het Protocol No. 7 bij het Europees Verdrag inzake de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, en van het Europees Sociaal Handvest.

Sinds 1989 bestaat er een 'Comité Directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes'. Het bestaat uit deskundigen, een voor iedere Lidstaat van de Raad (44; tussen haakjes: in 2001 waren er bij die deskundigen vier mannen, uit Georgië, IJsland, Moldova en Rusland...). Het Comité verzamelt gegevens en voert studies uit over de situatie wat betreft gelijkheid van mannen en vrouwen in de verschillende Lidstaten, en over de evoluties op dit terrein. Het probeert vooral ook, acties te stimuleren, bereidt conferenties voor van de terzake bevoegde Ministers, en formuleert aanbevelingen.

## ii. **Het Verdrag inzake de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (Rome, 1950)**

Het voor onze nationale rechtsorde zo belangrijke Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, EVRM, spreekt op zichzelf niet specifiek over gelijkheid tussen, of gelijke kansen voor, mannen en vrouwen. Dat leek ook niet nodig. Uiteraard is er ook hier een bepaling, Artikel 14, die stelt "*Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.*"

Artikel 14 biedt dus bescherming tegen alle vormen van discriminatie, met dien verstande dat het alleen kan worden ingeroepen met betrekking tot de burgerlijke en politieke rechten en fundamentele vrijheden die in het Verdrag zijn opgenomen.

Het Europese Verdrag gaat zeer ver in de beschermingsmechanismen en voorziet in een jurisdictionele bescherming door een Europees Hof voor de Rechten Van de Mens, dat bindende uitspraken kan doen over de aan hem voorgelegde zaken.

Anderzijds beschermt het Verdrag slechts een beperkt aantal, met name burgerlijke en politieke, rechten. In de loop der jaren is het aantal zo beschermde rechten echter wel uitgebreid met bijvoorbeeld het recht op eigendom, het recht op onderwijs... Daarvoor werd het Verdrag aangevuld met verscheidene Protocollen.

En het evolutieve karakter van de reikwijdte van het Verdrag komt eveneens tot uiting in de rechtspraak van het Hof, dat bepaalde situaties en schendingen onder de bescherming van het Verdrag kan brengen door middel van een 'extensieve interpretatie' van het Verdrag. Zo werd het begrip "foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing" uit Artikel 3 in de loop der jaren steeds breder geïnterpreteerd, en vallen nu bijvoorbeeld lijfstraffen van schoolkinderen onder de bescherming van het artikel.

Het is dus duidelijk dat het *toepassingsgebied* van de door het Verdrag gewaarborgde grondrechten *evolueert* en dat het de Europese rechtspraak is die daartoe in belangrijke mate bijdraagt.

Voor wat betreft de problematiek die het onderwerp uitmaakt van dit Advies liggen daar zeker ook mogelijkheden. Het arrest in de zaak 'Paula en Alexandra Marckx tegen België' uit 1978 heeft indertijd voor een doorbraak gezorgd voor wat betreft de juridische positie van kinderen van ongehuwde moeders. Er is wel gezegd: wie in de eerste decennia na de inwerkingtreding van het Verdrag zou beweerd hebben dat de civielrechtelijke *status familiae* van de ongehuwde moeder en van het buitenechtelijk kind zou vallen onder Artikel 8, "het recht op eerbiediging van het gezinsleven", zou door alle deskundigen zijn tegengesproken. En toch was dit maar een begin:

een arrest als in de zaak Marckx zou er nooit gekomen zijn zonder de moed en de inventiviteit van de betrokkenen en hun advocaat.

Voor de kwestie van gelijke rechten van mannen en vrouwen, zelfs in de persoonlijke levenssfeer, is met name *Protocol No. 7* (22 november 1984, in werking getreden op 1 november 1988) van belang. Artikel 5 van het Protocol stelt: "Echtgenoten hebben gelijke rechten en verantwoordelijkheden van civielrechtelijke aard, zowel onderling als in hun betrekkingen met hun kinderen, wat betreft het huwelijk, tijdens het huwelijk en bij de ontbinding ervan. Dit artikel belet de Staten niet de in het belang van de kinderen noodzakelijke maatregelen te nemen".

In verband met het probleem van de bestaande beperking van de bescherming tegen discriminatie kwam er een ware doorbraak met het aannemen van *Protocol No. 12* in november 2000. Het Protocol breidt die bescherming uit tot een algemeen verbod van discriminatie, op welke grond ook. De bescherming van elk recht dat in de wetgeving is neergelegd zal worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status. Het Protocol lijkt dus ook de verplichting in te houden, toe te zien op horizontale bescherming, dat wil zeggen dat de staat verplicht is om discriminatie door burgers onderling tegen te gaan.

Protocol No.12 is nog niet in werking getreden (tot op heden, oktober 2002, ontving het slechts twee van de 10 vereiste ratificaties).

Over het algemeen werden er tot nu toe (te) weinig zaken door en over vrouwen en discriminatie bij het Europese Hof aanhangig gemaakt; wat dit laatste betreft heeft het Hof wel de gelegenheid gehad te stellen dat, nu het bevorderen van de gelijkheid tussen de seksen een van de voornaamste beleidsdoelstellingen is binnen de lidstaten van de Raad van Europa, een Staat heel gewichtige redenen moet kunnen aanvoeren voor een verschil in behandeling op basis van geslacht om de conformiteitstoets met het Verdrag te kunnen doorstaan (zie E.H.R.M., 28 mei 1985, Abdulaziz, Cabales en Balkandali v. V.K., serie A, nr. 94; E.H.R.M., 24 juni 1993, Schuler-Zgraggen v. Zwitserland, Serie A, nr 263). In het algemeen kan worden gesteld dat het EVRM nooit echt gebruikt werd om de gelijke rechten van de vrouw af te dwingen of te bevorderen, al waren de mogelijkheden daarvoor wel aanwezig.

**België:** Het Verdrag trad voor België in werking op 14 juni 1955. De Protocollen Nos 7 en 12 werden door België niet geratificeerd.

Vanuit België werd discriminatie van vrouwen aan de orde gesteld in de zaak Paula en Alexandra Marckx, met verstrekende gevolgen voor de Belgische rechtsorde en voor andere lidstaten van de Raad van Europa. Maar verder zijn er nooit vrouwspecifieke problemen vanuit België aan het Hof voorgelegd.

**Vaststelling VIII : Na de inwerkingtreding van Protocol No. 12 bij het Europees Verdrag zal nog meer dan vroeger de mogelijkheid bestaan om op een juridische wijze de rechten van de vrouw te verwezenlijken en af te dwingen. Het feit dat in de loop der jaren in zo geringe mate door, voor en namens vrouwen gebruik werd gemaakt van dit zeer gesofistikeerde mensenrechteninstrument is te betreuren. Het heeft ook verhinderd dat het Verdrag op een meer 'vrouwvriendelijke' wijze werd geïnterpreteerd en toegepast.**

### iii. Het Europees Sociaal Handvest

Het Sociaal Handvest, dat in 1961 tot stand kwam in het kader van de Raad van Europa, is in zekere zin een aanvulling op het EVRM, dat immers vooral de bescherming van de fundamentele burgerlijke en politieke rechten beoogde.

Het Handvest formuleert een groot aantal sociale grondrechten op het gebied van huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs, werk, sociale zekerheid...

Al deze rechten worden aan allen gegarandeerd, zonder onderscheid naar ras, geslacht, leeftijd, kleur, taal, godsdienstige of andere overtuiging, nationaliteit, sociale afkomst, gezondheidstoestand, of het behoren tot een nationale minderheid.

In het bijzonder wordt het recht van vrouwen en mannen op een gelijke behandeling en gelijke kansen wat betreft tewerkstelling gegarandeerd.

Het toezicht op de naleving van de verdragsverplichtingen door de partijen is in handen van het uit 12 onafhankelijke leden bestaande *Comité voor Sociale Rechten*, voor een periode van zes jaar gekozen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

Het Comité voor Sociale Rechten onderzoekt en bespreekt de rapporten die de verdragspartijen jaarlijks uitbrengen over de implementatie op nationaal vlak van enkele tevoren overeengekomen bepalingen van het Handvest en beslist of een en ander daarmee in overeenstemming is. Als dat niet het geval blijkt te zijn richt het Comité van Ministers een 'aanbeveling' tot de staat in kwestie; bij de opstelling van zo'n aanbeveling wordt het advies gevraagd van nationale vertegenwoordigers, en van waarnemers van Europese werkgevers- en werknemersorganisaties.

Onder een aanvullend Protocol dat tot stand kwam in 1995 en dat in werking trad in 1998 is het mogelijk geworden *klachten voor te leggen aan het Comité voor Sociale Rechten*. Dit recht komt niet toe aan individuele personen, maar aan drie met name genoemde Europese en internationale werkgevers- en werknemersorganisaties, aan NGOs met consultatief statuut bij de Raad van Europa, en aan nationale werkgevers- en werknemersorganisaties.

De klachtenprocedure is quasi jurisdictioneel, in die zin dat er duidelijk dient te worden aangegeven door wie en tegen wie de klacht wordt ingesteld en om welke schendingen het precies gaat; er volgt een beslissing over de ontvankelijkheid, en desgevallend een schriftelijke procedure met een uitwisseling van schriftelijke stukken en eventueel een mondelinge hoorzitting. De bevindingen van het Comité worden geformuleerd in een rapport dat aan de partijen en aan het Comité van Ministers wordt overgemaakt. Het is dat Comité dat aan de staat in kwestie aanbevelingen kan doen over te nemen maatregelen.

Tot augustus 2002 behandelde het Comité 13 klachten.

**BELGIË:** België trad toe tot het Europees Sociaal Handvest op 10 oktober 1990; het 'herziene Handvest' van 1996 dat in 1999 in werking trad werd door België niet geratificeerd, evenmin als het Protocol voor Collectieve Klachten dat in werking trad in 1998. België rapporteert dus nog onder het systeem van het Handvest van 1961.

Het laatste rapport, dat gewijd was aan de 'kernartikelen' van het Verdrag, de Artikelen 1, 5, 6, 12, 13, 16 en 19, werd door België overgemaakt op 10 december 2001. Met betrekking tot Artikel 1§2, dat discriminatie met betrekking tot tewerkstelling verbiedt werden de Artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en de Wet van 7 mei 1999 over de Gelijke Behandeling van Mannen en Vrouwen met betrekking tot Werk aangehaald, alsmede de activiteiten die in België werden ondernomen voor de bevordering van de gelijke kansen van mannen en vrouwen op dit terrein.

De 'conclusies' van het Comité zijn over het algemeen gunstig: in zes gevallen werden problemen geconstateerd, maar nergens met betrekking tot Artikel 1§2.

**Vaststelling IX : België is pas zeer laat toegetreden tot het Europees Sociaal Handvest; het heeft het 'Herziene Handvest' van 1996, dat in werking trad in 1999, niet geratificeerd, evenmin als het Protocol voor Collectieve Klachten dat in werking trad in 1998.**

### **3. DE EUROPESE GEMEENSCHAP/ EUROPESE UNIE**

#### **i. Gemeenschapsrecht en Mensenrechten**

De Europese Gemeenschap en de Europese Unie zijn de laatste jaren een belangrijke rol gaan spelen op het gebied van de mensenrechten. Dat heeft vooral op juridisch gebied al verstrekkende gevolgen gehad voor de nationale rechtsorde. Op de eerste plaats als *wetgeving*: het gemeenschapsrecht maakt deel uit van de nationale rechtsstelsels, heeft voorrang op de nationale rechtsregels en heeft directe werking: een groot deel van het gemeenschapsrecht verleent de Europese burger rechtstreeks individuele rechten.

In de tweede plaats omdat de *juridische toezichtmechanismen* uiterst ontwikkeld zijn: wanneer voor de nationale rechter een probleem van gemeenschapsrecht rijst, kan deze de procedure schorsen en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap te Luxemburg via een zogenaamde prejudiciële vraag verzoeken de regels van het gemeenschapsrecht uit te leggen of de wettigheid ervan na te gaan. Het Hof doet (uiteraard) geen uitspraak in het nationale geding, maar de beslissing van het Hof over de uitlegging van het gemeenschapsrecht is wel bindend en moet door alle rechterlijke instanties van alle lidstaten worden gevolgd. Op die manier heeft het Hof een uiterst belangrijke invloed binnen de nationale rechtsorde.

In de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen waren geen specifieke bepalingen omtrent grondrechten opgenomen. Toch had het Hof van Justitie in de loop der jaren een effectief systeem voor de bescherming van de meest fundamentele rechten opgebouwd.

Het Verdrag van de Europese Unie vermeldt in Artikel 2 dat de Europese Unie zich de "versterking van de bescherming van de rechten en de belangen van de onderdanen van de lidstaten van de Unie" ten doel stelt. En de Unie, zoals in Artikel 6, lid 2 wordt gesteld "eerbiedigt de grondrechten zoals die worden gewaarborgd door het ... Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht".

In 1999, met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, is de integratie van de mensenrechten in de communautaire rechtsorde verder versterkt. Behalve de hernieuwde bevestiging dat de EU berust op het respect voor de mensenrechten en de democratische beginselen, wordt in het Verdrag ook gesteld dat een lidstaat die deze algemeen aanvaarde beginselen op ernstige en voortdurende wijze schendt, hiervan de weerslag kan ondervinden in de vorm van sanctie maatregelen.

#### **ii. Het Handvest van de Grondrechten**

Toch werd er van bepaalde zijde (voornamelijk het Europees Parlement) aangedrongen op het opstellen van een eigen EU catalogus van de fundamentele rechten van de mens. In december 2000 werd het *Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie* door de EU Instellingen afgekondigd, tijdens de Europese Raad van Nice. Het wordt beschouwd als een belangrijk referentiedocument, maar de vraag blijft naar de juridische draagwijdte. De Intergouvernementele Conferentie van 2004 zal zich buigen over die kwestie.

Intussen doen steeds vaker burgers al een beroep op het Handvest: het Europees Parlement en de Commissie ontvangen allerlei klachten, petitie's en brieven waarin naar het Handvest wordt verwezen.

Overigens: het Handvest voegt geen nieuwe rechten toe aan de bestaande waarop de Unie is gegrondvest en die ze dient te respecteren onder Artikel 6 EU. Het noemt met name de rechten en vrijheden van het EVRM, de rechten onder de tweede pijler "Burgerschap van de Europese Unie", en economische en sociale rechten.

Er zijn ook geen bijzondere toezichtmechanismen voorzien.

### iii. **Gelijkheid van mannen en vrouwen in het gemeenschapsrecht**

Artikel 141 (oud Artikel 119) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap sprak al van het beginsel van non-discriminatie, maar alleen (nog) waar het de gelijke beloning betreft. Het Verdrag van Amsterdam heeft het principe van non-discriminatie versterkt: het nieuwe Artikel 13 bepaalt dat de Raad de nodige maatregelen kan nemen om iedere discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden. Verder werd de opsomming van de taken van de Gemeenschap in Artikel 2 EG aangevuld met "de bevordering van de gelijkheid van mannen en vrouwen" en werd aan Artikel 3 EG een nieuwe alinea toegevoegd: "Bij elk in dit Artikel bedoeld optreden streeft de Gemeenschap ernaar ongelijkheden tussen mannen en vrouwen op te heffen en de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen".

Het is niet verwonderlijk dat het terrein dat bestreken wordt door deze wetgeving met name het economische terrein is. Het ging immers in eerste instantie om het beleid van de Europese Economische Gemeenschap. Meer recent is er werk gemaakt van 'gendermainstreaming' in die zin dat er niet alleen in de Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid, maar ook in de Raad Onderzoek, de Raad Ontwikkeling, de Raad Onderwijs en de Raad Interne Markt aandacht wordt besteed aan het beginsel van gelijkheid tussen mannen en vrouwen.

In 1984 werd een *Netwerk van Juristen-Deskundigen* opgericht dat de Europese Commissie inlichtingen verschaft over de implementatie van het 'acquis communautaire' op dit gebied in de lidstaten. Het Netwerk bestaat uit een lijst van juristen die specialist zijn op dit terrein. De Commissie publiceert drie maal per jaar een *Bulletin* waarin alle gegevens bijeen zijn gebracht over nationale initiatieven, jurisprudentie van het Hof van Justitie, en activiteiten terzake van de EG. Het Netwerk organiseert geregeld seminaries en workshops.

Het is onmogelijk om binnen het bestek van dit Advies het hele arsenaal van maatregelen met betrekking tot de rechten van de vrouw te behandelen. Volstaan we met het vermelden van enkele van de belangrijkste terreinen waarop Europese regelgeving reeds tot stand kwam of waarop resoluties en verklaringen werden afgelegd:

- de evenwichtige deelneming van vrouwen en mannen aan het besluitvormingsproces (resolutie van de Raad van 27 maart 1995)
- gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers (Richtlijn 75/117/EEG van de Raad van 10 februari 1975)
- gelijke behandeling van mannen en vrouwen wat betreft de toegang tot de arbeidsmarkt, de beroepsopleiding, de promotiekansen en de arbeidsvoorwaarden (Richtlijn 76/207/EEG van de Raad van 9 februari 1976), vernieuwd en aangevuld met de Richtlijn van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (Richtlijn 2000/78/EG)
- gelijke behandeling van mannen en vrouwen inzake sociale zekerheid (Richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978)

- maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid op het werk van werkneemsters tijdens de zwangerschap, na de bevalling en tijdens de lactatie (Richtlijn 92/85/EEG van de Raad van 19 oktober 1992)
- een communautair actieprogramma inzake gelijke kansen voor mannen en vrouwen (Besluit 95/593/EG van de Raad van 22 december 1995)
- aanbevelingen betreffende de bevordering van positieve acties voor vrouwen en betreffende kinderopvang (Aanbevelingen 84/635/EEG en 92/241/EEG van de Raad, van resp. 19 december 1984 en 31 maart 1992)
- gelijke kansen voor jongens en meisjes in het onderwijs (Resolutie van de Raad en de Minister van Onderwijs van 3 juni 1985)
- de benadering van het man/vrouw beeld in de reclame en in de media (Resolutie van de Raad en de Vertegenwoordigers van de Regeringen der Lidstaten van 5 oktober 1995)
- geweld tegen vrouwen (discussienota van het Voorzitterschap, doc. 6279/1/02 Rev 1)

**Vaststelling X : In de praktijk wordt de nationale regelgeving én de praktijk met betrekking tot de gelijkberechtiging van mannen en vrouwen, althans op het gebied van de economische en sociale rechten, nu grotendeels verwezenlijkt via de EG regelgeving op dit gebied.**

Het is van groot belang, die regelgeving op de voet te volgen, indien nodig de nationale wetgeving in die zin aan te passen, en aan de aldus genomen maatregelen de nodige bekendheid te geven.

#### **IV. DE SPECIFIEK SEKSEGEBONDEN INTERNATIONALE REGELGEVING**

##### **1. ILO Conventie nr. 111**

Zoals we zagen was het in eerste instantie vooral op sociaal vlak dat belangrijk internationaal wetgevend werk werd verricht op het gebied van de discriminatie van de vrouw. We mogen dan ook, bij onze inventaris van de internationale regelgeving terzake, het werk van de Internationale Arbeidsorganisatie op dit terrein niet onvermeld laten.

De IAO werd opgericht in 1919 met als doel "*rechtvaardige en menswaardige arbeidsvoorwaarden voor mannen, vrouwen en kinderen te verzekeren en te handhaven*". Om dat te bereiken worden er internationale verdragsteksten opgesteld, de IAO Conventies, die bepaalde minimumnormen met betrekking tot een bepaalde bedrijfstak (landbouw, scheepvaart...), arbeidsomstandigheden (werkuren, nachtwerk, betaald verlof...), of de bescherming van bepaalde categorieën werknemers (kinderen, vrouwen...) vastleggen.

In de loop der jaren werden ook een aantal fundamentele rechten met betrekking tot arbeid geformuleerd. In eerste instantie ging het echter vooral om de *bescherming* van de werknemers. Zo kwamen met betrekking tot vrouwelijke werknemers tot stand: Conventie nr.3: De bescherming van de vrouw voor en na de bevalling; Conventie nr. 4: Nachtarbeid van vrouwen; Conventie nr. 45: Tewerkstelling van vrouwen aan ondergrondse arbeid in de mijnen.

Van meer algemeen belang zijn Conventie nr. 100 over de gelijke bezoldiging van mannelijke en vrouwelijke werknemers voor arbeid van gelijke waarde (1951, door België geratificeerd in 1952) en Conventie nr. 111 over discriminatie met betrekking tot tewerkstelling en arbeid (1958, door België geratificeerd in 1977).

Het geheel van de (nu zo'n 180) IAO conventies wordt de *Internationale Arbeidscode* genoemd.

De lidstaten van de IAO zijn vrij de Conventies al of niet te ratificeren, maar indien dat het geval is zijn ze verplicht de bepalingen van de Conventie op te nemen in de nationale wetgeving. Ze dienen daarover jaarlijks verslag uit te brengen aan een Commissie van Deskundigen. De rapporten van de Commissie bevatten dan ook een schat aan informatie met betrekking tot de implementatie van de arbeidsnormen in de verschillende lidstaten.

Daarnaast voorziet de IAO constitutie in een mogelijkheid voor het indienen van bezwaarschriften en klachten. Zo vonden de arbeidsnormen al snel hun weg in de nationale rechtsorde, vaak zelfs voor de invoering van de EG regelgeving terzake.

Enkele jaren geleden werd, in antwoord op nieuwe uitdagingen ten gevolge van de mondialisering, in de IAO een *Principe Verklaring* aangenomen, waarin een aantal fundamentele beginselen uit bepaalde Conventies worden vastgelegd. Daarbij gaat het om een zestal 'kernverdragen' over vrijheid van vereniging en het recht op collectief onderhandelen; het verbod van dwangarbeid; de afschaffing van kinderarbeid; en de uitbanning van discriminatie, met andere woorden om Conventie nr. 111. De inhoud van die Conventies wordt van zo fundamenteel belang geacht dat ze bindend zijn ook voor de staten die ze niet hebben geratificeerd.

## **2. Het Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van de Vrouw**

Hoewel dit Advies met name aanbevelingen wil formuleren met betrekking tot het invoegen van de rechten van de vrouw in het *algemene mensenrechtenkader* is het zeker nuttig om aan het eind van onze beschouwingen ook aandacht te schenken aan het instrument bij uitstek op het specifieke gebied van de rechten van de vrouw.

Het *Verdrag over de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van de Vrouw*, CEDAW, kwam tot stand in 1979 en trad in werking op 3 september 1981.

Het is een ambitieuze tekst, omdat ze elke vorm van discriminatie, waar ook ter wereld, verbiedt, ondanks de grote verschillen die er bestaan in de socio-economische en culturele sfeer. Dat is de reden dat het weliswaar een van de meest geratificeerde verdragen is uit het VN systeem, maar ook het grootste aantal 'reserves' telt, voorbehouden die landen formuleren ten aanzien van bepaalde artikelen uit het Verdrag. Dit laatste doet wel enigszins af aan de juridische betekenis van CEDAW wereldwijd.

Een andere factor is de aard van de bepalingen. Nog meer dan het geval is bij het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten zijn ze gericht op inspanningsverbintenissen. De tekst van de verschillende artikelen wijzen in de richting van een programmadocument: de staten zullen "alle passende maatregelen nemen". Dat levert geen echt harde mogelijkheden om de bepalingen langs juridische weg af te dwingen. Uitzonderingen vinden we in Artikel 9 ("verlenen vrouwen gelijke rechten als mannen"), Artikel 15 ("verlenen de vrouw gelijkheid aan de man voor de wet") en Artikel 16 ("verzekeren, op voet van gelijkheid.."). Maar, zoals in Artikel 3 wordt gesteld, gaat het in het Verdrag vooral om passende maatregelen om vrouwen "de uitoefening en het genot van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op gelijke voet met mannen te waarborgen".

Daar komt nog bij dat de inleiding, de Preambule, van het Verdrag een aantal eerder politieke beschouwingen bevat die gedeeltelijk wel (onderwijs, gezondheidszorg, werkgelegenheid..) maar gedeeltelijk ook niet direct (apartheid, racisme, zelfbeschikking..) te maken hebben met de specifieke problemen van vrouwen. Er is indertijd van verschillende zijden gesteld dat ook dit eigenlijk afbreuk doet aan de juridische betekenis, in de zin van het afdwingbare karakter, van het Verdrag.

Dat alles neemt niet weg dat het een aantal definities en normen formuleert waaraan bepaalde situaties kunnen worden getoetst. Die toetsing is in handen van een Comité, het VN Comité voor de Uitbanning van Discriminatie van de Vrouw, dat bestaat uit 23 onafhankelijke deskundigen (tussen haakjes: onlangs werd voor de eerste maal een man gekozen als lid van het CEDAW Comité: Prof. Cees Flinterman van de Universiteit van Maastricht). Het Comité ontvangt en bespreekt periodieke rapporten van de Staten die partij zijn bij het Verdrag en formuleert conclusies en aanbevelingen met betrekking tot bepaalde wetgevende of bestuurlijke maatregelen. Ook stelde het vooral de laatste jaren een aantal Algemene Commentaren op waarbij een interpretatie van de bepalingen van het Verdrag wordt gegeven, met name over geweld tegen vrouwen (nr. 19), gelijke rechten in het huwelijk (nr. 21), deelname aan het politieke en openbare leven (nr. 23) en vrouwen en gezondheid (nr. 24).

Een belangrijke stap vooruit was de totstandkoming van een Protocol bij het Verdrag, dat het individuen en groepen van individuen mogelijk maakt, aan het Comité 'mededelingen' te doen over vermeende schendingen. Ook is er voorzien in de mogelijkheid van een onderzoeksprocedure die het Comité kan instellen wanneer er aanwijzingen zijn van een patroon van ernstige schendingen.

Het Protocol trad in werking op 22 december 2000. Ons zijn geen gegevens bekend over een behandeling van reeds binnengekomen klachten.

**Vaststelling XI : Het Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van de Vrouw is volgens deskundigen uit juridisch oogpunt een eerder zwak instrument. Het Verdrag handelt ook vooral over passende maatregelen die door de verdragspartijen dienen te worden genomen om vrouwen "de uitoefening en het genot van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op gelijke voet met mannen te waarborgen".**

**Toch kan het, met name door het werk van het Toezichthoudende Comité, een belangrijke bijdrage leveren aan de nadere definitie en afbakening van de rechten van de vrouw. Op die manier kan het een bijkomende ondersteuning vormen bij de afdwinging van die rechten voor andere, nationale, regionale en internationale mensenrechtenfora.**

**België:** België is vanaf 10 juli 1985 partij bij het Verdrag, maar heeft het Protocol (nog) niet geratificeerd evenmin als het amendement op Artikel 20, paragraaf 1, van het Verdrag, betreffende de vergaderingen van het Comité.

Tot nu toe werden vier periodieke rapporten aan het Comité voorgelegd, het laatste waarvan, het gecombineerde derde en vierde rapport over de periode 1989-1997, dateert van 1998. Het bespreekt artikel na artikel van het Verdrag, waarbij aandacht wordt besteed aan de ontwikkelingen op het niveau van alle nationale overheden, en desgevallend aan de Europese wetgeving terzake. Veel aandacht wordt geschonken aan initiatieven op het gebied van positieve actie, in het onderwijs, en aan de gelijkschakeling van mannen en vrouwen met betrekking tot tewerkstelling en op het werk.

Het rapport werd op 10 juni 2002 door het Comité besproken. In de dialoog met de nationale delegatie kwamen de laatste ontwikkelingen met betrekking tot nationale wetgeving nog ter sprake (zie voor een uitvoerig verslag: VN Persbericht WOM/1344, 10 June 2002).

Positief werd vooral bevonden: het tewerkstellingsbeleid, en acties in verband met de verdeling van huishoudelijke taken, stereotiepe rollenpatronen in reclame en in de media...

Ook de recente wetgeving in verband met seksuele intimidatie (1992, 1995), mensenhandel (1995), en geweld tussen echtgenoten (1997) werd positief beoordeeld.

Het Comité signaleert echter ook een aantal problemen.



**Vaststelling XII : Het CEDAW Comité constateert na kennisname en bespreking van het gecombineerde derde en vierde Belgische rapport onder meer:**

- België heeft het Protocol bij het Verdrag nog niet geratificeerd, evenmin als het amendement op Artikel 20, 1 van het Verdrag, betreffende de vergaderingen van het Comité.
- de implementatie en follow-up van de op nationaal vlak reeds genomen wettelijke maatregelen is (nog) onvoldoende;
- het rapport verwijst als de juridische basis voor het nationale gelijkheidsbeleid naar het 'Beijing Platform for Action' dat op zich zelf geen bindend instrument is, in plaats van naar de bepalingen van het CEDAW Verdrag zelf;
- informatie over de status en de verwezenlijking van de rechten van vrouwelijke migranten en vluchtelingen ontbreekt;
- geweld en seksueel geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld, is een schending van de rechten van de vrouw;
- de wettelijke sancties tegen de handel in vrouwen en meisjes hebben onvoldoende afschrikkende werking...

Op deze bemerkings komen we terug bij het formuleren van de *Aanbevelingen* aan het slot van dit Advies.

## **V. VASTSTELLINGEN EN AANBEVELINGEN**

Vaststelling I : Maatregelen die door staten moeten worden genomen op allerlei gebieden, in het bijzonder op politiek, sociaal, economisch en cultureel vlak, om te komen tot de volledige ontplooiing en ontwikkeling van vrouwen, dienen om "de uitoefening en het genot van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op gelijke voet met mannen te waarborgen" (Artikel 3 van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van de vrouw). Zij mogen niet verward worden met de rechten van de vrouw zelf.

**AANBEVELING:** in het discours over de 'rechten van de vrouw' dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de rechten zoals neergelegd in en beschermd onder nationale wetgeving en enkele internationale en Europese mensenrechteninstrumenten enerzijds en maatregelen die "de uitoefening en het genot" van die rechten mogelijk moeten maken anderzijds. Bij deze laatste kan sprake zijn van een scala van maatregelen, gaande van wetgeving tot bepaalde promotiecampagnes. De verwezenlijking van de rechten van de vrouw echter geschiedt op nationaal, Europees en internationaal niveau in gerechtelijke of quasi-gerechtelijke procedures voor de bevoegde instanties.

**Het is aan te bevelen dit onderscheid niet uit het oog te verliezen; dit geldt zowel voor overheidsinstanties als voor de betrokken niet-gouvernementele organisaties.**

Vaststelling II : Het is te betreuren dat gedurende lange jaren de discussie over de status (en de rechten) van de vrouw werd gevoerd los van de algemene discussie over de bescherming van de rechten van de mens en los van de belangrijke ontwikkelingen die daarin plaats vonden.

**AANBEVELING:** Zowel binnen de VN Commissie voor de Status van de Vrouw als binnen het VN Comité voor de Uitbanning van Discriminatie van de Vrouw dient meer dan tot nu toe het geval was de band te worden gelegd met de algemene mensenrechteninstrumenten van de Verenigde Naties. Verwijzingen naar bepaalde ontwikkelingen daar, of naar een eventuele parallel of samenloop, zouden steeds moeten worden opgenomen in de besprekingen en documenten van deze organen.

Vaststelling III : De legitieme monitoring van schendingen van de rechten van vrouwen als schendingen van de rechten van de mens, en een vrouwgerichte interpretatie en evolutie van de bestaande universele mensenrechtenverdragen, kan alleen plaats vinden in en door de toezichthoudende instanties ingesteld bij die verdragen.

**AANBEVELING: De Comités ingesteld om toe te zien op de naleving van de internationale verdragen voor de rechten van de mens zouden voortdurend op de hoogte moeten worden gehouden van nieuwe ontwikkelingen en gedachtestromen op het gebied van de rechten van vrouwen. Eventuele 'nieuwe' rechten, zoals met betrekking van geweld tegen vrouwen, of het recht op reproductieve gezondheidszorg, dienen daar aan te orde te worden gesteld, naar aanleiding van nationale rapporten of naar aanleiding van 'mededelingen' van slachtoffers.**

Vaststelling IV : Voor het toezicht op de naleving van in internationale instrumenten neergelegde verplichtingen met betrekking tot de bescherming van de rechten van de mens staan verschillende mogelijkheden open, die alle hun eigen betekenis hebben voor een aangepaste en evoluerende interpretatie en toepassing. Voor een 'juridisering' van die bescherming is het individueel klachtrecht zelfs cruciaal.

In al deze procedures is echter in de loop der jaren onvoldoende aandacht besteed aan de rechten van de vrouw.

**AANBEVELING: Een belangrijk element bij het opstellen van nationale periodieke rapporten is het verplicht opnemen van informatie over de bescherming van de rechten van de vrouw in alle vormen van rapportage naar internationale mensenrechteninstanties: het moet daarbij niet alleen gaan over de rapporten met betrekking tot het CEDAW Verdrag. Nationale vrouwenorganisaties, vaak de belangrijkste bron van informatie terzake, moeten direct betrokken worden bij de totstandkoming van al deze rapporten, en in de gelegenheid worden gesteld kritisch commentaar te leveren.**

Vaststelling V: hoewel het BUPO Verdrag in samenhang met het Eerste Protocol zeer reële mogelijkheden biedt voor een behandeling van klachten met betrekking tot de rechten van de vrouw en meer in het bijzonder met betrekking tot situaties van discriminatie, is daar te weinig (en vanuit België nooit) gebruik van gemaakt. Deze jarenlange veronachtzaming van belangrijke juridische mogelijkheden voor de bescherming van de rechten van de vrouw is onbegrijpelijk. Het heeft ook verhinderd dat het Verdrag op een meer vrouwvriendelijke manier werd geïnterpreteerd en toegepast.

**AANBEVELING: Er dienen dringend initiatieven te worden genomen met betrekking tot de voorbereiding en begeleiding van vrouwen die een klacht willen indienen bij daarvoor in aanmerking komende Europese en internationale instanties. Daarbij dient het allereerst te gaan om een voorbereiding en begeleiding op juridisch vlak; anderzijds kan materiële en persoonlijke steun onontbeerlijk zijn. Hier ligt een belangrijke taak voor vrouwenorganisaties, maar ook voor NGO's die actief zijn op het gebied van de mensenrechten.**

Vaststelling VI : Tot nu toe werd aangenomen dat de economische, sociale en culturele rechten geen directe werking bezitten en niet kunnen worden ingeroepen voor nationale en internationale gerechtelijke instanties. In de rechtsleer bestaat er sinds enkele jaren echter een tendens om aan (bepaalde) economische en sociale rechten directe werking toe te kennen.

**AANBEVELING:** In de nationale rechtsorde dient nu verder uitwerking te worden gegeven aan de in de Grondwet neergelegde sociale grondrechten, maar ook internationaal dient dit tot uiting te komen in de erkenning van een individueel klachtrecht met betrekking tot deze rechten, neer te leggen in een facultatief protocol bij het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.

Met betrekking tot deze materie, die juist voor de rechten van de vrouw van groot belang is, dient dringend verder onderzoek te worden verricht, bijvoorbeeld in opvolging van wat in Nederland reeds werd gedaan (zie de "Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights" van 1987, alsmede een Advies terzake, opgesteld op verzoek van de Minister van Buitenlandse Zaken van Nederland: 'Advisory Report on Economic, Social and Cultural Rights', 1995).

De resultaten van dit onderzoek dienen te worden voorgelegd aan de bevoegde Ministers.

Vaststelling VII : In principe zijn alle rechten van de vrouw afdoende beschermd in de algemene mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties. In de praktijk van de betreffende instanties, in de periodieke rapporten van de lidstaten, in de algemene commentaren en in de jurisprudentie werd echter traditioneel niet evenredig aandacht besteed aan de problematiek met betrekking tot de rechten van de vrouw.

**AANBEVELING:** Hoewel de toezichthoudende instanties bij de internationale mensenrechtenverdragen hun bevindingen, conclusies en aanbevelingen officieel gronden op de inlichtingen die hun door de nationale overheid of door individuen-slachtoffers van schendingen worden verschaft, is het sinds jaren de gewoonte dat zij daarnaast eveneens gebruik maken van informatie afkomstig van bevoegde mensenrechtenorganisaties. Hier ligt een belangrijke taak voor die NGO's die zich bezig houden met de rechten van de vrouw.

Vaststelling VIII : Na de inwerkingtreding van Protocol No. 12 bij het Europees Verdrag zal nog meer dan vroeger de mogelijkheid bestaan om op een juridische wijze de rechten van de vrouw te verwezenlijken en af te dwingen. Het feit dat in de loop der jaren in zo geringe mate door, voor en namens vrouwen gebruik werd gemaakt van dit zeer gesofistikeerde mensenrechteninstrument is te betreuren. Het heeft ook verhinderd dat het Verdrag op een meer 'vrouwvriendelijke' wijze werd geïnterpreteerd en toegepast.

**AANBEVELING:** België dient zo spoedig mogelijk over te gaan tot de ratificatie van de Protocollen nr. 7 en nr. 12 bij het Europees Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

Het is belangrijk dat zaken die betrekking zouden hebben op een evolutieve vrouwgerichte interpretatie van bijvoorbeeld Artikel 3 over 'foltering of onmenselijke of vernederende behandeling..' aan het Hof zouden worden voorgelegd.

Niet-gouvernementele vrouwen- en mensenrechtenorganisaties dienen met juridisch advies en begeleiding vrouwen bij te staan in procedures voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Vaststelling IX : België is pas zeer laat toegetreten tot het Europees Sociaal Handvest; het heeft het 'Herziene Handvest' van 1996, dat in werking trad in 1999, niet geratificeerd, evenmin als het Protocol voor Collectieve Klachten dat in werking trad in 1998.

**AANBEVELING: België dient zo spoedig mogelijk over te gaan tot de ratificatie van het 'Herziene Handvest' en van het Protocol voor Collectieve Klachten.**

Vaststelling X : In de praktijk wordt de nationale regelgeving én de praktijk met betrekking tot de gelijkberechtiging van mannen en vrouwen, althans op het gebied van de economische en sociale rechten, nu grotendeels verwezenlijkt via de EG regelgeving op dit gebied.

**AANBEVELING: De ontwikkelingen op het gebied van de gelijke rechten van vrouwen en mannen in het kader van de Europese Gemeenschap moeten met name ook door de niet-gouvernementele organisaties van nabij worden gevolgd, kritisch besproken en bekend gemaakt. Een voortdurend toezien op de infiltratie van de Europese regelgeving in de nationale rechtsorde is uiterst belangrijk, en steun dient te worden verleend aan acties voor nationale gerechtelijke instanties waarbij door vrouwen een beroep wordt gedaan op die regelgeving.**

Vaststelling XI : Het Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van de Vrouw is volgens deskundigen uit juridisch oogpunt een eerder zwak instrument. Het Verdrag handelt ook vooral over passende maatregelen die door de verdragspartijen dienen te worden genomen om vrouwen "de uitoefening en het genot van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op gelijke voet met mannen te waarborgen".

Toch kan het, met name door het werk van het toezichthoudende Comité, een belangrijke bijdrage leveren aan een nadere definitie en afbakening van de rechten van de vrouw. Op die manier kan het een bijkomende ondersteuning vormen bij de afdwinging van die rechten voor andere, nationale, regionale en internationale mensenrechtenfora.

**AANBEVELING: België dient zo spoedig mogelijk de procedure van de ratificatie van het facultatieve protocol bij het CEDAW Verdrag te voltooien en steun te verlenen aan het amendement van Artikel 20 met betrekking tot de vergaderingen van het Comité. Bij de voorbereiding en de bespreking van volgende nationale rapporten dienen de bevoegde organisaties formeel te worden betrokken. Anderzijds dient aandacht te worden besteed aan de samenhang van het CEDAW Verdrag met de algemene mensenrechtenverdragen.**

Vaststelling XII : Het CEDAW Comité constateert na kennisname van het gecombineerde derde en vierde Belgische rapport onder meer:

- België heeft het Protocol bij het Verdrag nog niet geratificeerd, evenmin als het amendement op Artikel 20, 1 van het Verdrag betreffende de vergaderingen van het Comité.
- de implementatie en follow-up van de op nationaal vlak reeds genomen wettelijke maatregelen is (nog) onvoldoende;
- het rapport verwijst als de juridische basis voor het nationale gelijkheidsbeleid naar het 'Beijing Platform for Action' dat op zich zelf geen bindend instrument is, in plaats van naar de bepalingen van het CEDAW Verdrag zelf;
- informatie over de status en de verwezenlijking van de rechten van vrouwelijke migranten en vluchtelingen ontbreekt;
- geweld en seksueel geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld, is een schending van de rechten van de vrouw;
- de wettelijke sancties tegen de handel in vrouwen en meisjes hebben onvoldoende afschrikkende werking...

**AANBEVELINGEN: de conclusies van het Comité zijn duidelijk; het formuleert ook in niet mis te verstane bewoordingen verschillende aanbevelingen, waarvan wij er hier enkele overnemen (maar zie voor het geheel: UN Doc. C/2002/II/CRP.3/Add.3)**

België wordt aangespoord zo spoedig mogelijk de ratificatie van het Protocol bij het Verdrag te voltooien, evenals de goedkeuring van het amendement op Artikel 20 van het Verdrag betreffende de frequentie van de vergaderingen van het Comité.

Het 'Beijing Platform' dient te worden gehanteerd in de juiste juridische context: het is geen juridisch bindende tekst, maar een 'bijkomend beleidsinstrument'.

De juridische status en de bescherming van de rechten van vrouwelijke asielzoekers, vluchtelingen en migranten dient kritisch te worden onderzocht.

Er dient werk te worden gemaakt van een juridische bescherming tegen huiselijk geweld, op nationaal, maar ook op internationaal vlak.

**VI. BESLUIT:** De verwezenlijking van de rechten van de vrouw is een niet aflatende taak. Maar het is niet alleen een nationale aangelegenheid. De bescherming van de rechten van de vrouw, als rechten van de mens, is een essentiële voorwaarde voor vrede in de wereld.

Die bescherming is sinds jaren impliciet neergelegd in verschillende nationale, Europese en internationale mensenrechteninstrumenten. Het is van cruciaal belang dat door gerichte juridische actie een vrouwbewuste interpretatie en toepassing van die instrumenten tot stand wordt gebracht.

Dat is wat 'mainstreaming' eigenlijk betekent.

---