

Bijlage 1

Borg *mainstreaming* als uitgangspunt voor effectieve implementatie

Concretiseer het Plan van Aanpak

De Staat heeft, als verdragspartij, een belangrijke verantwoordelijkheid om de verschillende onderdelen van het verdrag geleidelijk te verwezenlijken. Dit wordt helder uitgelegd in het eerste gedeelte van de impactanalyse die in 2012 in opdracht van toenmalig staatssecretaris Mw. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner door het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) is opgeleverd.

Geleidelijke verwezenlijking van mensenrechten door Staten die Partij zijn

Om mensenrechten te verwezenlijken moeten maatregelen worden getroffen waarbij de Staat zich enerzijds onthoudt van inmenging en anderzijds actief handelt. De verplichtingen van de Staat zijn te onderscheiden in: de verplichting te *respecteren* (passief), te *beschermen* (actief), te *verwezenlijken* (actief) en te *bevorderen* (actief).

De verplichting te verwezenlijken is een dynamische verplichting. Het doel is om in duidelijk meetbare stappen zo snel mogelijk, binnen een afgebakend tijdsbestek, met het gebruik van de maximaal beschikbare middelen de volledige realisatie van een recht te bewerkstelligen. De verplichting geleidelijk te verwezenlijken moet niet worden begrepen als een 'open eind' regeling. De Staat moet actief en planmatig handelen en moet kunnen aantonen waarom er niet meer middelen ingezet (kunnen) worden, of bepaalde prioriteiten noodzakelijk zijn.

De Staat moet de geleidelijke verwezenlijking vorm geven door doelstellingen (targets) op te stellen en daaraan redelijke maatstaven en criteria te verbinden (benchmarks). Het is cruciaal dat de Staat aangeeft wat zij met het gebruik van haar beschikbare middelen kan verwezenlijken.

Ook het stellen van prioriteiten is onderdeel van geleidelijke verwezenlijking. De Staat moet alle belangen van alle segmenten uit de samenleving betrekken in de afweging wanneer zij bepaalt van welke rechten de implementatie direct uitgevoerd moet worden.

Het opstellen van een nationaal actieplan, en het aannemen van kaderwetgeving zijn voorbeelden van procedurele maatregelen die er aan bijdragen mensenrechten te realiseren. Daarnaast moeten nieuwe wet- en regelgeving en beleid de centrale doelstelling van mensenrechten realisatie uitdragen.

Bron: Ratificatie...En dan? SIM-rapportage, januari 2012, p. vi, 9-10, 12-15.

We kunnen veel leren van landen waar al ervaring is opgedaan met de opstelling en uitvoering van plannen voor de implementatie van het VN-verdrag. Hieronder geven we een korte beschrijving van de actieplannen van Duitsland, Finland en Spanje.

Duitsland: levensbrede aanpak

In het Duitse actieplan staan de voorgenomen maatregelen van de Duitse regering samengevat. Het plan is dynamisch van aard; er wordt, in een periode van tien jaar, stap voor stap op voortgebouwd. De Duitse regering heeft, in overleg met mensen met een beperking en hun organisaties, gefocust op twaalf themagebieden, waaronder: arbeid, onderwijs, preventie, rehabilitatie, gezondheid en zorg, bouwen en wonen, mobiliteit, kinderen, jeugd en familie, cultuur en vrije tijd, maatschappelijke en politieke participatie; persoonlijke rechten, vrouwen, senioren en internationale samenwerking. Voor ieder themagebied zijn focuspunten bepaald. Ieder themagebied is bovendien zorgvuldig in kaart gebracht op basis van statistische gegevens. Dwars door de themagebieden heen lopen integrale thema's waar bij implementatie steeds aandacht voor moet zijn: ondersteuningsbehoefte, toegankelijkheid, gender en mainstreaming, migratie, zelfbeschikking, de diversiteit van beperkingen en gelijkheid. De Duitse regering ziet de implementatie van het VN-verdrag als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Er zullen ook actieplannen en initiatieven komen van de Länder, gemeenten, ondernemingen, instituten, etc.

Finland: *mainstreaming* als strategie

Het Finse nationale beleidsprogramma 'A strong basis for inclusion and equality' stelt ambitieuze doelen die erop zijn gericht om per relevante beleidssector maatregelen te nemen vanuit het perspectief van de rechten, vrijheden en gelijke kansen van mensen met een beperking.¹ Het beleidsprogramma is op participatieve wijze tot stand gekomen. Verschillende ministeries, lokale overheden, en vertegenwoordigende organisaties van mensen met een beperking zijn met elkaar in gesprek gegaan over de uitdagingen en knelpunten die er liggen per beleidsterrein. Verder zijn er 1 landelijke en 6 regionale public hearings georganiseerd om input te krijgen. Dit heeft geresulteerd in een beleidsprogramma met 14 thematische gebieden en 122 concrete maatregelen.

De Finse overheid ziet de implementatie van het VN-verdrag als een gedeelte verantwoordelijkheid van de publieke en de private sector. Maar wel met een leidende rol voor de overheid. De overheid stimuleert de private sector actief om zelf maatregelen te nemen.

Hoewel het Finse beleidsprogramma zeer ambitieus is, verwacht de Finse overheid niet dat dit leidt tot veel extra kosten: 'It is estimated that more than half of the measures of the Disability Policy Programme can be realised without extra costs to the administrative sector implementing them. It is all about rearranging activities and the use of available resources in a more efficient way' (p. 4 en p. 91).

Om dit te bereiken wordt actief ingezet op mainstreaming van disability policy als strategie: Disability policy moet in het gehele overheidsapparaat (landelijk, lokaal) onderdeel worden van planning, programma's en beslissingen. Dat betekent ook dat de beleidsdoelen integraal zijn

¹ A Strong Basis For Inclusion and Equality. Finland's Disability Policy Programme. 2010-2015. Ministry of Social Affairs and Health.

geformuleerd (bijvoorbeeld: zelfstandig wonen), en dat er vanuit de verschillende overheidssectoren wordt gekeken hoe hier vanuit hun perspectief (maatschappelijke participatie, werk, onderwijs, persoonlijke integriteit, etc.) aan kan worden bijgedragen. De specifieke maatregelen die wel extra geld kosten worden apart vermeld.

Spanje: nieuwe inclusieve economie

De Spaanse regering heeft een strategie ontwikkeld voor de periode 2012-2020.² Deze strategie wordt niet alleen in het kader geplaatst van het VN-verdrag, maar ook in het kader van de *European Disability Strategy 2010-2020*. De onderwerpen waar de strategie zich op concentreert zijn: toegankelijkheid, werkgelegenheid, onderwijs, armoede en sociale exclusie, informatie, participatie, gelijkheid en kwetsbare groepen (vrouwen, kinderen, senioren en mensen met beperkingen in rurale gebieden), gezondheid, ontwikkelingssamenwerking, en de 'nieuwe inclusieve economie'. Voor ieder onderwerp worden maatregelen voorgesteld. Deze maatregelen worden geconcretiseerd in taken en tijdsgebonden activiteiten in een bijbehorend actieplan. Er worden ook maatregelen genomen om statistische informatie te verzamelen en om het actieplan te evalueren.

Richt een levensbreed coördinatiesysteem in

In artikel 33 van het VN-verdrag is beschreven hoe staten die partij zijn invulling dienen te geven aan hun implementatiestructuur. In het eerste lid staat beschreven dat staten binnen hun bestuurlijke organisatie een of meer contactpunten (*focal points*) dienen aan te wijzen voor aangelegenheden die betrekking hebben op de uitvoering van het VN-verdrag. In de Memorie van Toelichting behorend bij de Goedkeuringswet is beschreven dat in Nederland het ministerie van VWS is aangewezen als contactpunt binnen de overheid.³

Daarnaast staat in artikel 33 van het VN-verdrag dat overheden 'naar behoren' aandacht dienen te besteden aan het instellen van een coördinatiesysteem (*coordination mechanism*) binnen de overheid. Het onderstaande kader geeft nadere uitleg over de invulling van coördinatiesystemen, en laat zien dat er in landen als Denemarken en Zweden interdepartementale commissies als coördinatiesysteem zijn ingericht.

De invulling van coördinatiesystemen in Europa

Coordination mechanisms aim to boost cooperation between ministries and to avoid that policymakers adopt isolated measures. While the establishment or designation of a coordination mechanism is not a legal obligation, it could help States to tackle the rights of persons with disabilities in a consistent manner. Coordination mechanisms can also serve to mainstream disability across government beyond the ministries of social affairs, which are traditionally

² Estrategia Española sobre discapacidad. 2012-2020. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

³ TK, 2013-2014, 33 992 (R2034), nr. 3, p. 95.

responsible for persons with disabilities. They avoid that focal points become the only governmental departments concerned with the implementation of CRPD.

The coordination mechanism should be run by a department that can take the lead, preferably at the highest level of government. It should not only be able to take initiatives but also to liaise with international human rights bodies, including UN treaty bodies.

The great majority of EU member States Parties to CRPD have established or designated a coordination mechanism. The coordination mechanisms are, in most cases, also the focal points. This is the case with Austria, Belgium, the Czech Republic, Italy, Lithuania, Romania and the United Kingdom. Provided they have the capacity to liaise with other ministries, there is no obstacle to giving focal points the additional role of coordination mechanism. Some States have established or designated coordination mechanisms which are different to the focal points.

A distinct coordination mechanism can further boost cooperation between ministries. The Inter-ministerial Committee of civil servants on disability matters in Denmark, the *Comité interministériel du handicap* (CIH) in France, the Federal Government Commissioner for Matters relating to Persons with Disabilities in Germany, the National Disability Council in Spain and a High Level Interministerial Working Group in Sweden are especially entrusted with coordinating all matters relating to the implementation of the Convention.

Bron: Study on the implementation on article 33 of the UN convention for the rights of persons with disabilities in Europe, OHCHR Regional Office for Europe, p. 5 en 13.

Maak afspraken over de Lokale Inclusie Agenda

Ook gemeenten hebben een rol te spelen bij de implementatie van het VN-verdrag. Zeker nu de gemeenten door de decentralisaties meer taken en verantwoordelijkheden hebben gekregen die mensen met een beperking, aandoening of chronische ziekte aangaan. Dat blijkt al uit de Memorie van Toelichting (o.a. p. 7) van de Wmo 2015: 'De regering verwacht van gemeenten dat zij op lokaal niveau verdere uitwerking geven aan het uitgangspunt van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en daarmee een bijdrage leveren aan het realiseren van een inclusieve samenleving.'

Het VN-verdrag kan prima dienen als een richtinggevend kader waarbinnen de decentralisaties in het sociale domein (Wmo 2015, Participatiewet, Jeugdwet, Passend Onderwijs) betekenis en invulling krijgen. Ook op lokaal niveau kan *mainstreaming* bijdragen aan een mensgerichte aanpak en ontschotting van beleid.

In veel gemeenten is al ervaring opgedaan met het werken aan toegankelijkheid en lokale inclusie. Deze gemeenten kunnen als voorbeeld dienen en betrokken worden bij de ontwikkeling van de lokale inclusie agenda. Ook de ervaringen die in het verleden zijn opgedaan met Agenda 22, de ervaringen van de Taakgroep Handicap en Lokale Samenleving, Programma VCP, het project 'VN-verdrag om de hoek' en het project 'VN-panels in positie' van de Coalitie voor Inclusie en het

project 'de Inclusieve Stad' van Disability Studies in samenwerking met Hogeschool Windesheim en de gemeente Almere kunnen worden meegenomen.

De rol van gemeenten bij de uitvoering van mensenrechtenverdragen is overigens niet vrijblijvend (en de systeemverantwoordelijkheid van de landelijke overheid ook niet). In dit kader is het interessant om de recente *concluding observations* van het Kinderrechtencomité over de Nederlandse implementatie van het Kinderrechtenverdrag te lezen:

Concluding observations van het Kinderrechtencomité

The Committee notes that under the 2015 Youth Act, municipal authorities of the Netherlands are responsible for services aimed at children. While noting that it is early to evaluate the impact of such decentralization process, the Committee is concerned that the process has been carried out under a time pressure which can affect the quality, timeliness and capacity of municipalities in fulfilling newly acquired tasks. It is also concerned that decentralization can create disparities in accessing services aimed at children among different municipalities.

The Committee recommends that the State party ensure that the municipalities of the Netherlands, including the Caribbean municipalities (St Eustatius, Saba and Bonaire) have sufficient and appropriate capacity and resources to carry out their newly assigned tasks in a timely manner without a negative impact on the quality and quantity of services aimed at children. It also urges the State party to ensure that children in all municipalities, including in Caribbean municipalities, have equal access to quality services that are provided in accordance with appropriate standards.

Bron: Committee on the Rights of the Child. Concluding observations on the fourth periodic report of The Netherlands (2015, punt 12 en 13).

Bijlage 2

Zorg voor samenhang tussen algemene voorzieningen en individuele aanpassingen

De volgende voorbeelden uit Noorwegen en Spanje laten zien hoe het stapsgewijs treffen van algemene voorzieningen wettelijk geborgd kan worden.

Goed voorbeeld: general en individual accommodation in Noorse wetgeving

The Anti-Discrimination and Accessibility Act imposes a duty to ensure both universal design (general accommodation) and individual accommodation. By 'universal design' is meant design or accommodation of the main system as regards the physical conditions so that the normal function of the undertaking can be used by as many people as possible. Individual accommodation is intended to meet individual needs. Regulations governing individual accommodation are additional and supplementary to the duty to ensure universal design, and are limited to specific areas of social activity that are deemed to have particular significance for individuals. The duty to ensure universal design and individual accommodation is subject to considerations of disproportionate burdens.

Public and private undertakings serving the general public have a duty to ensure universal design of the undertaking's normal function as long as this does not impose a disproportionate burden on the undertaking. Universal design in other areas, such as transport and communication, is regulated by sector legislation. The duty to provide individual accommodation is imposed on employers, kindergartens, schools, educational institutions and some municipal services under the Health and Care Services Act.

Public authorities, employers and employer organisations are subject to activity and reporting obligations. Public authorities must make active, targeted and systematic efforts to promote the objective of the Act.

Bron: UN Convention on the rights of persons with disabilities. Norway's initial report, p. 8-9.

Goed voorbeeld: universal design in Spaanse wetgeving

In de algemene wet voor de rechten en sociale inclusie van personen met een beperking maakt universal design onderdeel uit van het bredere begrip universele toegankelijkheid (artikel 2). Universele toegankelijkheid is opgenomen in het doel en in de kernprincipes van deze wet (artikel 1 en 3).

De wet regelt dat de publieke sector relevante maatregelen moet nemen die de universele toegankelijkheid op voet van gelijkheid met anderen garanderen (artikel 22). Dit geldt voor verschillende terreinen, zoals onder andere: gebouwen en infrastructuur, urbane openbare ruimte,

telecommunicatie, goederen en diensten voor publiek gebruik, werk, transport en het overheids- en justitieel apparaat (artikel 5).

De overheid moet de basiscondities voor toegankelijkheid en non-discriminatie in al deze verschillende gebieden reguleren. De uitvoering hiervan is geleidelijk (artikel 23).

Bron: Ley general de derechos de personas con discapacidad y de su inclusión social. Ministerio de sanidad, servicios sociales e igualdad (2013).

Bijlage 3

Maak de Kieswet inclusief

Verhoog het percentage toegankelijke stembureaus geleidelijk

Het aantal stemlokalen dat verplicht toegankelijk moet zijn wordt in het wetsvoorstel Uitvoeringswet gehandhaafd op minimaal 25%. In de praktijk blijkt dat dit percentage niet of ternauwernood door gemeenten gehaald wordt.⁴ Het argument van de regering is dat het voor gemeente moeilijk wordt om bij een hoger verplicht percentage locaties te vinden die kunnen dienen als toegankelijk stemlokaal.⁵ Het lijkt ons echter niet onredelijk om van gemeenten te vragen om het aantal toegankelijke stemlokalen in een periode van tien jaar geleidelijk te verhogen tot 90%. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld worden ondersteund door de ontwikkeling van een toolkit die de noodzakelijke stappen voor het realiseren van brede toegankelijkheid van stemlokalen en -middelen beschrijft. Om ervoor te zorgen dat het verplichte percentage ook daadwerkelijk gehaald wordt is het belangrijk om tijdens verkiezingen steekproefsgewijs te meten.

Borg toegankelijkheid voor alle soorten beperkingen

Het wetsvoorstel Uitvoeringswet handhaaft de nauwe benadering van het begrip toegankelijkheid in de huidige Kieswet. Er staat in artikel J4 van de Kieswet dat stemlokalen zodanig moeten zijn ingericht dat kiezers met een lichamelijke beperking zoveel mogelijk zelfstandig hun stem kunnen uitbrengen. Deze toegankelijkheid zou ook geregeld moeten worden voor mensen met andere soorten beperkingen, aandoeningen of chronische ziekten. Bovendien zou de Kieswet niet alleen de toegankelijkheid van stemlokalen, maar ook van stemmiddelen en -procedures (denk aan kandidatenlijsten, verkiezingspassen, stemcomputers, etc.) moeten regelen.

Borg ondersteuning in het stemhokje

Tenslotte regelt de Kieswet in artikel J28 ondersteuning van mensen met een lichamelijke beperking in het stemhokje. De Kieswet zou deze ondersteuning ook moeten regelen voor mensen met een andere beperking, aandoening of chronische ziekte.

Wij vinden het zeer belangrijk dat alle mensen met een beperking, aandoening of ziekte kunnen kiezen voor ondersteuning bij het uitbrengen van hun stem, óók in het stemhokje. Daarbij kiest de persoon zelf wie de ondersteuning biedt. Het recht op zelfgekozen ondersteuning bij het uitbrengen van een stem staat letterlijk beschreven in artikel 29 van het VN-verdrag. Hierin staat dat Staten die Partij zijn zich verplichten om de vrije wilsuiting van personen met een handicap als kiezers te

⁴ TK, 2014-2015, 33 990, nr. 6, p. 22.

⁵ TK, 2014-2015, 33 990, nr. 6, p. 22.

waarborgen en daartoe, waar nodig, op hun verzoek ondersteuning toe te staan bij het uitbrengen van hun stem door een persoon van hun eigen keuze.

Volgens de regering is er in het geval van ondersteuning van mensen met een verstandelijke beperking gevaar voor intimidatie en family voting.⁶ Wij zien echter niet in waarom mensen met een beperking, aandoening of chronische ziekte iemand een volmacht kunnen geven om voor hen te stemmen, terwijl het niet mogelijk is om ondersteuning te krijgen bij het zelf stemmen. Als het gaat om het gevaar van intimidatie is dat bij het verlenen van een volmacht (in de thuissituatie) zeker zo groot.

De regering heeft het voornemen om een interpretatieve verklaring af te geven bij artikel 29 van het VN-verdrag.⁷ Deze verklaring zal verduidelijken dat de term 'ondersteuning' door Nederland wordt opgevat als ondersteuning buiten het stembokje, behoudens voor zover het fysiek noodzakelijke ondersteuning betreft. Wij vinden dat deze interpretatieve verklaring geschrapt moet worden (zie bijlage 4 voor een uitgebreide toelichting).

⁶ TK, 2013-2014, 33 992 (R2034), nr. 3, p. 89-90.

⁷ TK, 2013-2014, 33 992 (R2034), nr. 3, p. 89.

Bijlage 4

Het verdrag verdient heroverweging van de interpretatieve verklaringen

Hieronder presenteren wij een overzicht van alle interpretatieve verklaringen die de Nederlandse regering wil afgeven bij de ratificatie van het VN-verdrag, inclusief de argumentatie van de Raad van State en het College voor de Rechten van de Mens. Voor de argumentatie van de regering, zie het overzicht in de nota naar aanleiding van het nader verslag behorend bij het voorstel Goedkeuringswet.⁸

Artikel 10: Recht op leven

De interpretatieve verklaring die de Nederlandse regering bij ondertekening van het VN-verdrag heeft afgelegd is:

The Kingdom of the Netherlands acknowledges that unborn human life is worthy of protection. The Kingdom interprets the scope of Article 10 to the effect that such protection – and thereby the term «human being» – is a matter for national legislation.⁹

De regering wil deze verklaring bij bekrachtiging herhalen.

Argumentatie Raad van State en het College voor de Rechten van de Mens:

Volgens de Raad van State (RvS) kan deze interpretatieve verklaring worden opgevat als een verkapt voorbehoud.¹⁰ Immers, de gegeven verklaring kan zo worden uitgelegd dat het recht op leven enkel toekomt aan het geboren leven en dat de bescherming van het ongeboren leven "a matter for national legislation" is. Zo'n uitleg zou de regering in wezen carte blanche geven ten aanzien van de bescherming van ongeboren leven.

Ook het College voor de Rechten van de Mens stelt dat de verklaring geen nadere uitleg geeft van het VN-verdrag, maar ondertussen wel de reikwijdte van deze verdragsbepaling afhankelijk maakt van nationale wet- en regelgeving.¹¹ Dit strookt volgens het CRM niet met de aard van het instrument interpretatieve verklaring.

⁸ P. 5-10.

⁹ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en

¹⁰ TK, 2013-2014, 33 992 (R2034), nr. 4, p. 10-11.

¹¹ Advies over de wetsvoorstellen ter ratificatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, september 2014, p. 7.

De RvS adviseert om de verklaring te clausuleren door de toevoeging dat deze verklaring dezelfde werking heeft als artikel 2 van het EVRM en aansluit bij de uitspraken van het EHRM. Dit advies is inmiddels opgevolgd.¹²

Echter, zelfs met deze toevoeging vraagt de RvS zich af wat de noodzaak is van deze interpretatieve verklaring. Het recht op leven is reeds neergelegd in meerdere mensenrechtenverdragen. Bij geen van die verdragsbepalingen heeft de Nederlandse regering het noodzakelijk geacht om een interpretatieve verklaring af te leggen. En dit is ook niet door andere landen gedaan. Dezelfde vraagtekens worden geplaatst door het College voor de Rechten van de Mens.¹³

Het College voor de Rechten van de Mens ziet artikel 10 met name als een non-discriminatiebepaling, die voldoende ruimte biedt voor een belangenafweging in gevallen waarin er een situatie ontstaat van ondraaglijk en uitzichtloos lijden zolang mensen met een beperking op voet van gelijkheid het recht op leven kunnen genieten.

Artikel 12: Gelijkheid voor de wet

De interpretatieve verklaring die de Nederlandse regering bij bekrachtiging van het VN-verdrag wil afleggen is:

Zie de nota naar aanleiding van het nader verslag behorend bij het voorstel Goedkeuringswet voor de beschrijving van de inhoud van deze verklaring.¹⁴

Toelichting van de regering:

Naar oordeel van de regering is het noodzakelijk dat voor bepaalde (uitzonderlijke) situaties de mogelijkheid blijft bestaan dat de handelingsbekwaamheid kan worden beperkt.¹⁵ Het verdrag biedt deze ruimte volgens de regering wel, maar de General Comment nr. 1 niet. Volgens de regering is het in niemands belang wanneer de ondercuratelestelling als *ultimum remedium* niet ingezet kan worden. Zie voor uitgebreide argumentatie de nota naar aanleiding van het nader verslag behorend bij het voorstel Goedkeuringswet.

¹² TK, 2013-2014, 33 992 (R2034), nr. 3, p. 43.

¹³ Advies over de wetsvoorstellen ter ratificatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, september 2014, p. 7.

¹⁴ P. 6-7.

¹⁵ TK, 2013-2014, 33 992 (R2034), nr. 6, p. 52.

Artikel 14: Vrijheid en veiligheid van de persoon

De interpretatieve verklaring die de Nederlandse regering bij ondertekening van het VN-verdrag heeft afgelegd is:

The Kingdom of the Netherlands recognises that all persons with disabilities enjoy the right to liberty and security of person, and a right to respect for physical and mental integrity on an equal basis with others. Furthermore, the Kingdom of the Netherlands declares its understanding that the Convention allows for compulsory care or treatment of persons, including measures to treat mental illnesses, when circumstances render treatment of this kind necessary as a last resort, and the treatment is subject to legal safeguards.¹⁶

De regering wil deze verklaring bij bekrachtiging herhalen.

Argumentatie van het College voor de Rechten van de Mens:

In de MvT behorende bij het voorstel Goedkeuringswet wordt beschreven dat het gevaarscriterium van de Wet BOPZ voorkomt dat het enkele bestaan van een beperking een grond voor opname zou kunnen zijn. Ook in de vergelijkbare criteria zoals te vinden in de voorgenomen WVGG (ernstige schade) en de voorgenomen WZD (ernstig nadeel) wordt (terecht) deze lijn aangehouden.

Om deze reden vraagt het College voor de Rechten van de Mens zich af of de interpretatieve verklaring die de regering voorstelt bij dit artikel wel noodzakelijk is.¹⁷ In de Memorie van Toelichting wordt uitgelegd dat vrijheidsontneming in de Nederlandse wetgeving gebaseerd is op het criterium of iemand een gevaar vormt voor zichzelf of zijn omgeving. Hiermee wordt voorkomen dat het enkele bestaan van een beperking reden kan zijn voor vrijheidsontneming.

Artikel 15: Vrijwaring van foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing

De interpretatieve verklaring die de Nederlandse regering bij ondertekening van het VN-verdrag heeft afgelegd is:

Bij de tweede volzin van artikel 15, eerste lid:

The Netherlands declares that it will interpret the term 'consent' in Article 15 in conformity with international instruments, such as the Council of Europe Convention on Human Rights and Biomedicine and the Additional Protocol concerning Biomedical Research, and with national

¹⁶ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en

¹⁷ Advies over de wetsvoorstellen ter ratificatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, september 2014, p. 8.

legislation which is in line with these instruments. This means that, as far as biomedical research is concerned, the term 'consent' applies to two different situations:

1. consent given by a person who is able to consent, and
2. in the case of persons who are not able to give their consent, permission given by their representative or an authority or body provided for by law.

The Netherlands considers it important that persons who are unable to give their free and informed consent receive specific protection. In addition to the permission referred to under 2. above, other protective measures as included in the above-mentioned international instruments are considered to be part of this protection.¹⁸

Aanvulling en toelichting van de regering:

De regering wil deze interpretatieve verklaring herhalen en herzien bij bekrachtiging van het VN-verdrag.¹⁹ Zie de nota naar aanleiding van het nader verslag behorend bij het voorstel Goedkeuringswet voor de beschrijving van de inhoud van deze verklaring.²⁰

Doel van deze aanvulling is om te verduidelijken dat het Koninkrijk de doelstelling van de verdragsbepaling ziet in het licht van een afdoende bescherming van de proefpersoon afgezet tegen de belangen van ontwikkeling van de medische wetenschap voor deze patiëntengroep en de ontwikkeling van nieuwe therapieën of diagnostiek, in lijn met de eerder genoemde wetgeving.²¹ Zie de nota naar aanleiding van het nader verslag behorend bij het voorstel Goedkeuringswet voor de beschrijving van de inhoud van deze verklaring.²²

Artikel 23: Eerbiediging van de woning en het gezinsleven

De interpretatieve verklaring die de Nederlandse regering bij ondertekening van het VN-verdrag heeft afgelegd is:

*With regard to Article 23 paragraph 1(b), the Netherlands declares that the best interests of the child shall be paramount.*²³

De regering wil deze verklaring bij bekrachtiging herhalen.

¹⁸ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en

¹⁹ TK, 2013-2014, 33 992 (R2034), nr. 3, p. 55.

²⁰ P. 8.

²¹ TK, 2013-2014, 33 992 (R2034), nr. 3, p. 55.

²² P. 6-7.

²³ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en

Argumentatie van de Raad van State en het College voor de Rechten van de Mens:

De Raad van State (RvS) stelt dat deze interpretatieve verklaring eigenlijk een verkapt voorbehoud is.²⁴ Voor de toelaatbaarheid van dit voorbehoud zal de regering moeten aantonen dat dit voorbehoud niet ingaat tegen de strekking en het doel van het VN-verdrag. Deze stevige uitspraak van de RvS komt voort uit de observatie dat de interpretatieve verklaring niet zozeer gaat over onderdeel b van het eerste lid van artikel 23, maar zeker ook betrekking heeft op onderdeel a van hetzelfde lid. Dit is problematisch, omdat juist in onderdeel a het recht om in vrijheid een gezin te stichten zonder meer wordt erkend.

Volgens de RvS wordt nu de indruk gewekt dat de Nederlandse regering vindt dat aan het belang van een toekomstig kind per definitie meer gewicht zal moeten toekomen dan aan enig ander betrokken belang. Door in het geheel geen ruimte te laten voor een belangenafweging worden naar het oordeel van de RvS de grenzen overschreden van de strekking en het doel van het verdrag. Ook het College voor de Rechten van de Mens (CRM) is van mening dat de interpretatieve verklaring in strijd is met het verdrag.²⁵ In artikel 3 van het IVRK staat al dat het belang van kinderen altijd voorop staat bij maatregelen die kinderen aangaan. Volgens het CRM staat het belang van het kind bovendien voldoende zorgvuldig opgeschreven artikel 23 van het VN-verdrag. Het CRM legt de vinger op een pijnlijk punt: de interpretatieve verklaring wekt de suggestie dat er in het belang van het (onverwerkte) kind een uitzondering mogelijk is op de rechten uit artikel 23, eerste lid, onderdeel b. Hiermee wordt (on)verantwoord ouderschap verbonden aan het hebben van een (geestelijke) beperking en wordt ingrijpen in het belang van het (onverwerkte) kind gerechtvaardigd. Dit is volgens het CRM in strijd met het verdrag omdat hiermee onderscheid wordt gemaakt tussen mensen met en mensen zonder een beperking.

Artikel 25, onderdeel a en f: Gezondheid

De interpretatieve verklaring die de Nederlandse regering bij bekrachtiging van het VN-verdrag bij onderdeel a wil afleggen is:

Zie de nota naar aanleiding van het nader verslag behorend bij het voorstel Goedkeuringswet voor de beschrijving van de inhoud van deze verklaring.²⁶

Toelichting van de regering:

Nederland meent dat de bepaling betrekking heeft op de aanspraken die verzekerden kunnen maken en de vergoeding van kosten. Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling een verboden onderscheid te maken bij de aanspraken en vergoedingen. Dit laat onverlet dat door hulpverleners de aard en het aanbod van hulpverlening op medisch inhoudelijke gronden wordt vastgesteld. Dit kan bijvoorbeeld een rol spelen bij het aanbod van vruchtbaarheidstechnieken in relatie tot

²⁴ TK, 2013-2014, 33 992 (R2034), nr. 4, p. 11-12.

²⁵ Advies over de wetsvoorstellen ter ratificatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, september 2014, p. 9-10.

²⁶ p. 9.

verantwoord ouderschap en de belangen van het gewenste kind. Bij het aanbieden van IVF wordt bijvoorbeeld gekeken naar zowel medische factoren die de kans op succes bepalen als de belangen van het gewenste kind en de mogelijkheden van de wensouders tot verantwoord ouderschap. Dit kan betekenen dat een handicap een specifiek aanbod voor zorg in de weg staat, zoals dat overigens ook op basis van een ziekteverloop of andere specifieke kenmerken van de patiënt kan zijn. Om het genoemde onderscheid te verduidelijken, zal bij bekrachtiging door het Koninkrijk der Nederlanden een interpretatieve verklaring worden afgelegd ten aanzien van onderdeel a.

Zie ook de nota naar aanleiding van het nader verslag behorend bij het voorstel Goedkeuringswet.²⁷

Argumentatie van het College voor de Rechten van de Mens:

Het College stelt vast dat het onderscheid dat het wetsvoorstel hiermee maakt tussen (wens)ouders met en zonder handicap, zich niet verhoudt met het discriminatieverbod zoals dat in artikel 5 van het verdrag wordt bepaald.²⁸ De interpretatieve verklaring staat ook haaks op de eerbiediging van het gezinsleven uit artikel 23, eerste lid van het verdrag.

De interpretatieve verklaring die de Nederlandse regering bij ondertekening van VN-verdrag bij onderdeel f heeft afgelegd is:

*The individual autonomy of the person is an important principle laid down in Article 3 (a) of the Convention. The Netherlands understands Article 25 (f) in the light of this autonomy. This provision is interpreted to mean that good care involves respecting a persons wish with regard to medical treatment, food and fluids.*²⁹

Aanvulling van de regering:

Bovenstaande interpretatieve verklaring zal bij bekrachtiging worden aangevuld. Zie de nota naar aanleiding van het nader verslag behorend bij het voorstel Goedkeuringswet voor een inhoudelijke beschrijving van deze uitbreiding.³⁰

Toelichting van de regering:

In de verklaring was nog niet meegenomen dat discriminatie als bedoeld in artikel 25 onder f moet worden gezien als het maken van een verboden onderscheid. Van belang is dat patiënten die niet

²⁷ p. 9.

²⁸ Advies over de wetsvoorstellen ter ratificatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, september 2014, p. 10.

²⁹ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en

³⁰ p. 9-10.

in staat zijn tot een redelijke waardering van de eigen belangen de beste zorg krijgen, toegesneden op hun persoonlijke situatie. Het achterwege laten van een aanbod tot zorg of diensten op basis van inzichten in wat verantwoorde zorg is, zodat afgezien wordt van zinloos medisch handelen, levert geen verboden onderscheid op en valt daarmee naar opvatting van het Koninkrijk der Nederlanden buiten de doelstelling van de verdragsbepaling. Zo kan ook op medische gronden worden besloten dat het toedienen van voedsel en vocht wordt gestaakt. Dit zal aan de reeds afgelegde interpretatieve verklaring worden toegevoegd alvorens deze wordt herhaald.

Argumentatie van het College voor de Rechten van de Mens:

Deze interpretatieve verklaring is overbodig.³¹ Onderdeel f is bedoeld om mensen met een beperking er tegen te beschermen dat door beslissingen van derden hen zorg wordt ontzegd. Het vloeit uit de algemene beginselen van het verdrag voort dat de wil en voorkeuren van mensen met een beperking moet worden gerespecteerd. De interpretatieve verklaring voegt hier niets aan toe.

In de Memorie van Toelichting wordt bij onderdeel f verder vermeld dat afzien van zinloos medisch handelen geen verboden onderscheid oplevert en dat op medische gronden besloten kan worden dat het toedienen van voedsel en vocht wordt gestaakt. De regering geeft aan dat dit aan de interpretatieve verklaring bij onderdeel f zal worden toegevoegd. Het College merkt hierover op dat het verdrag voorschrijft dat ook hier de wil en voorkeuren van de persoon in kwestie moeten worden gerespecteerd.

Artikel 29: Participatie in het politieke en openbare leven

De interpretatieve verklaring die de Nederlandse regering bij bekrachtiging van het VN-verdrag wil afleggen is:

Zie de nota naar aanleiding van het nader verslag behorend bij het voorstel Goedkeuringswet voor een inhoudelijke beschrijving van deze verklaring.³²

Toelichting van de regering:

Alleen waar het de fysieke onmogelijkheid betreft om het stembiljet in te vullen, moet bijstand in het stembokje worden toegelaten.³³ In dat geval kan de ondersteuning niet geacht worden de zelfstandigheid van het stemmen in gevaar te brengen, omdat het slechts de handeling sec ondersteunt. Derhalve moet de term «ondersteuning» worden opgevat als ondersteuning buiten het stembokje, behoudens voor zover het fysiek noodzakelijke ondersteuning betreft. Het Koninkrijk der Nederlanden zal op dit punt bij bekrachtiging een interpretatieve verklaring afleggen

³¹ Advies over de wetsvoorstellen ter ratificatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, september 2014, p. 10.

³² P. 10.

³³ TK, 2013-2014, 33 992 (R2034), nr. 3, p. 89-90.

waarin de Nederlandse wetgeving op dit punt wordt toegelicht. Immers, conform artikel J 28 Kieswet, wordt in het stemhokje slechts aan kiezers vanwege hun lichamelijke gesteldheid bijstand toegestaan.

Kiezers met bijvoorbeeld een verstandelijke handicap worden geacht hun stem zelfstandig, zonder bijstand in het stemhokje, uit te brengen. Uiteraard moet hen buiten het stemhokje alle ondersteuning worden verleend en toelichting worden gegeven over de wijze waarop de stem moet worden uitgebracht. Daarnaast is van belang dat als kiezers met een mentale of intellectuele beperking bijstand wordt verleend bij het uitbrengen van de stem, niet kan worden voorkomen dat er sprake is van ongewenste beïnvloeding op de persoon met een handicap, en de facto de begeleider de keuze bepaalt. Kiezers met een mentale of intellectuele handicap hebben op grond van artikel 29, onderdeel a, subonderdeel ii, van het verdrag, recht op het uitbrengen van hun stem zonder intimidatie. Het toestaan van ondersteuning aan personen met een mentale of intellectuele handicap verdraagt zich hier moeilijk mee. Bovendien zou dat in strijd zijn met het principe dat een ieder slechts één stem heeft en een risico op *family voting* vormen. Bij een fysieke handicap ligt dit anders omdat dan de ondersteuning niet geacht kan worden de zelfstandigheid van het stemmen in gevaar te brengen (maar de handeling sec ondersteunt).