

Bijlage 1

Beknibbel niet op de betekenis van het VN-verdrag

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.¹

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.²

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.³ 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.

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.⁴

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

¹ P. 5-10.

² https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en

³ TK, 2013-2014, 33 992 (R2034), nr. 4, p. 10-11.

⁴ TK, 2013-2014, 33 992 (R2034), nr. 3, p. 43.

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.

Het College voor de Rechten van de Mens (CRM) heeft in een eerder advies⁵ aangegeven dat de interpretatieve verklaring bezwaarlijk is, omdat het de uitleg van het verdragsartikel afhankelijk maakt van nationale wetgeving. Ook gaf het CRM aan dat de interpretatieve verklaring overbodig is, omdat het gewaarborgde recht ook in andere verdragen is vastgelegd. Uit de uitleg van de regering in de nota naar aanleiding van het nader verslag blijkt dat de interpretatieve verklaring bedoeld is om aan te geven dat artikel 10 van het VN-verdrag aansluit bij artikel 2 van het EVRM en de daarbij ontwikkelde jurisprudentie. Daarbij wijst de regering met name op de wettelijke mogelijkheden die Nederland heeft ingevoerd om zwangerschappen op verschillende tijdstippen te mogen afbreken. Naar aanleiding van deze uitleg geeft het CRM aan dat het zich kan vinden in het afleggen van deze interpretatieve verklaring.⁶

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.⁷

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.⁸ 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.

⁵ Advies over de wetsvoorstellen ter ratificatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, september 2014, p. 7.

⁶ Brief van het CRM aan de vaste commissie voor VWS van de Tweede Kamer, 28 september 2015, p.3.

⁷ P. 6-7.

⁸ TK, 2013-2014, 33 992 (R2034), nr. 6, p. 52.

Argumentatie van het College voor de Rechten van de Mens:

Het College voor de Rechten van de Mens (CRM) constateert dat een belangrijk uitgangspunt van het VN-verdrag is dat mensen met een beperking de mogelijkheid hebben om regie over hun eigen leven te voeren. Inbreuken daarop, bijvoorbeeld doordat anderen beslissen over grote en kleine zaken in iemands leven, dienen daarom in beginsel niet voor te komen. Echter, een absolute uitleg van het VN-verdrag, waarin geen enkele mogelijkheid wordt geboden om namens een persoon met een beperking te beslissen, kan in bijzondere situaties ten nadele van de betrokkene uitpakken. Dit is ook waarom de regering een interpretatieve verklaring bij artikel 12 wil afleggen. Het CRM is van mening dat een dergelijke uitleg niet in een interpretatieve verklaring hoeft te worden vastgelegd. Het CRM stelt voor dat de regering in plaats daarvan een dialoog voert met het onafhankelijke VN Comité voor de Rechten van Personen met een Beperking over de uitleg van het *General Comment* no. 1 over artikel 12.⁹

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.*¹⁰

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.¹¹ In de Memorie van

⁹ Brief van het CRM aan de vaste commissie voor VWS van de Tweede Kamer, 28 september 2015, p.3.

¹⁰ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en

¹¹ Advies over de wetsvoorstellen ter ratificatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, september 2014, p. 8.

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 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.¹²

Aanvulling en toelichting van de regering:

De regering wil deze interpretatieve verklaring herhalen en herzien bij bekrachtiging van het VN-verdrag.¹³ Zie de nota naar aanleiding van het nader verslag behorend bij het voorstel Goedkeuringswet voor de beschrijving van de inhoud van deze verklaring.¹⁴

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.¹⁵ Zie de nota naar aanleiding van het nader verslag behorend bij het voorstel Goedkeuringswet voor de beschrijving van de inhoud van deze verklaring.¹⁶

¹² https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en

¹³ TK, 2013-2014, 33 992 (R2034), nr. 3, p. 55.

¹⁴ p. 8.

¹⁵ TK, 2013-2014, 33 992 (R2034), nr. 3, p. 55.

¹⁶ p. 6-7.

Argumentatie van het College voor de Rechten van de Mens:

Volgens het College voor de Rechten van de Mens (CRM) geeft artikel 15 van het VN-verdrag dezelfde bescherming aan burgers als artikel 7 van het Internationale Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten. De bestaande Nederlandse wettelijke regeling ten aanzien van niet-therapeutisch onderzoek met wilsonbekwamen heeft in het verleden tot kritiek van het VN mensenrechtencomité geleid. Dit comité constateerde dat de Nederlandse regelgeving niet in overeenstemming was met artikel 7 van het Internationale Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten. Naar mening van het CRM doet de interpretatieve verklaring die de regering nu wil afleggen afbreuk aan het bepaalde in artikel 15 lid 1 van het VN-verdrag.¹⁷

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.*¹⁸

De regering wil deze verklaring bij bekrachtiging herhalen.

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.¹⁹ 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.

Ook het College voor de Rechten van de Mens (CRM) is van mening dat met de interpretatieve verklaring feitelijk een voorbehoud wordt gemaakt op de tekst van artikel 23 van het VN-verdrag.²⁰

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

¹⁷ Brief van het CRM aan de vaste commissie voor VWS van de Tweede Kamer, 28 september 2015, p. 3-4.

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. 4, p. 11-12.

²⁰ Brief van het CRM aan de vaste commissie voor VWS van de Tweede Kamer, 28 september 2015, p. 4.

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. Het CRM is eveneens van mening dat uit de voorgenomen interpretatieve verklaring en de uitleg van de regering in de Kamerstukken blijkt dat de regering het belang van het kind voorop stelt bij reproductieve rechten van mensen met een beperking.²¹

Het CRM legt de vinger bovendien op een pijnlijk punt: de interpretatieve verklaring maakt een onderscheid tussen mensen met en zonder beperking. Immers, aan mensen met een beperking kunnen extra eisen worden gesteld of zij kunnen zelfs belemmerd worden om kinderen te krijgen, op grond van overwegingen die samenhangen met de vraag of zij in staat zullen zijn kinderen op te voeden. Volgens het CRM is dit in strijd met artikel 5 van het VN-verdrag, waarin nu juist het gelijkheidsbeginsel is vastgelegd.

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.²²

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 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.²³

²¹ Brief van het CRM aan de vaste commissie voor VWS van de Tweede Kamer, 28 september 2015, p. 4.

²² p. 9.

²³ p. 9.

Argumentatie van het College voor de Rechten van de Mens:

Het College voor de Rechten van de Mens (CRM) merkt op dat de regering bij deze verklaring in het bijzonder verwijst naar het aanbod van vruchtbaarheidstechnieken als IVF. In Nederland is dat aanbod mede afhankelijk van medische factoren en van de situatie waarin het kind terecht komt. Het CRM stelt vast dat het belang van het kind een wezenlijke factor is. Het CRM vraagt zich echter af hoe de er, los van medische overwegingen, een beslissing tot stand komt of het aanbod van een vruchtbaarheidstechniek geweigerd mag worden wanneer de situatie waarin een kind terecht komt daartoe aanleiding geeft. De beslissing van de (behandelend) arts over de toegang tot de vruchtbaarheidsbehandeling zou moeten voldoen aan eisen van proportionaliteit en noodzakelijkheid, om te voorkomen dat willekeur een rol speelt.

De interpretatieve verklaring lijkt bovendien volgens het CRM niet overeen te komen met artikel 5 van het VN-verdrag, waarin is vastgelegd dat eenieder gelijk is voor de wet, en recht heeft op dezelfde bescherming door en hetzelfde voordeel van de wet.²⁴

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.²⁵

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.²⁶

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 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

²⁴ Brief van het CRM aan de vaste commissie voor VWS van de Tweede Kamer, 28 september 2015, p. 4.

²⁵ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en

²⁶ P. 9-10.

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.²⁷ Onderdeel f is bedoeld om mensen met een beperking er tegen te beschermen dat door beslissingen van derden hen zorg wordt ontnomen. 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.²⁸

Toelichting van de regering:

Alleen waar het de fysieke onmogelijkheid betreft om het stembiljet in te vullen, moet bijstand in het stembokje worden toegelaten.²⁹ 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 waarin de Nederlandse wetgeving op dit punt wordt toegelicht. Immers, conform artikel J 28 Kieswet, wordt in het stembokje slechts aan kiezers vanwege hun lichamelijke gesteldheid bijstand toegestaan.

²⁷ Advies over de wetsvoorstellen ter ratificatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, september 2014, p. 10.

²⁸ P. 10.

²⁹ TK, 2013-2014, 33 992 (R2034), nr. 3, p. 89-90.

Kiezers met bijvoorbeeld een verstandelijke handicap worden geacht hun stem zelfstandig, zonder bijstand in het stembokje, uit te brengen. Uiteraard moet hen buiten het stembokje 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).

Argumentatie van het College voor de Rechten van de Mens:

Het College voor de Rechten van de Mens (CRM) merkt op dat het VN-verdrag geen onderscheid maakt naar de aard van de beperking. Vanuit dat beginsel doet een alternatieve uitleg van het verdrag zoals neergelegd in de voorgenomen interpretatieve verklaring, afbreuk aan het doel en de strekking van het VN-verdrag. Ook in praktische zin meent het CRM dat de onderbouwing die de regering geeft, onvoldoende is om een dergelijke interpretatie te rechtvaardigen. Immers, ondersteuning in het stembokje van een persoon met een ander dan een verstandelijke handicap is onder voorwaarden wel toegestaan. In die gevallen kan het recht van personen met een beperking om in het geheim en zonder intimidatie hun stem uit te brengen en ter waarborging van de vrije wilsuiting van de kiezer evenmin worden gewaarborgd.³⁰

³⁰ Brief van het CRM aan de vaste commissie voor VWS van de Tweede Kamer, 28 september 2015, p. 4-5.