

Artikel

‘Een verdrag met potentieel vérstrekkende gevolgen’

De toepassing van het VN-verdrag Handicap door de Nederlandse rechter

Mr. G.J.W. Pulles*

1 Inleiding

Sinds de toetreding van het Koninkrijk der Nederlanden tot het VN-verdrag Handicap (‘het Verdrag’)¹ staan wij op de drempel van nieuwe rechtsontwikkelingen op het gebied van bescherming van de rechten van personen met een handicap. Een belangrijke rol zal zijn weggelegd voor de rechter, die over de toepassing en interpretatie van het Verdrag zal gaan oordelen in concrete gevallen. De rechter zal daarbij rekening moeten houden met de regels die gelden voor de toepassing van internationaal recht.

In Nederland geldt het uitgangspunt dat het internationale recht automatisch onderdeel is van de nationale rechtsorde en de status heeft van geldend recht.² Dit betekent dat zowel de wetgever, de uitvoerende macht als de rechter aan het in Nederland geldende internatio-

nale recht is gebonden en dat dient toe te passen. Dat geldt sinds de toetreding van Nederland ook voor het Verdrag.

In de parlementaire stukken, met name in de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet van het Verdrag (MvT),³ zijn veel voorbeelden opgenomen van de manier waarop de overheid toepassing wenst te geven aan de bepalingen uit het Verdrag. Dat gebeurt bijvoorbeeld via het aanpassen of maken van wetgeving en beleid. In de parlementaire stukken wordt ook ingegaan op de toepassing van het Verdrag door de Nederlandse rechter. De wetgever heeft zich er rekenschap van gegeven dat de wijze waarop de rechter de verdragsverplichtingen zal beoordelen mede bepalend zal zijn voor de gevolgen die het goedkeuren van het Verdrag uiteindelijk zal hebben. Zou de rechter bepalen dat veel bepalingen rechtstreeks werken of anderszins volledig en streng moeten worden getoetst, dan kan het Verdrag potentieel verstrekkende (financiële) gevolgen hebben.⁴

Dit artikel handelt over de wijzen waarop de rechter het Verdrag kan toepassen en op die manier kan laten doorwerken in de Nederlandse rechtsorde. Het stuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 worden de methoden besproken waarop de Nederlandse rechter het Verdrag kan toepassen. Aan bod komen rechtstreekse, indirecte en horizontale toepassing. Paragraaf 3 behandelt de invloed van Europese rechtspraak en van uitspraken van internationale verdragscomités op deze doorwerking. Paragraaf 4 besluit met een aantal conclusies.

* Mr. G.J.W. (Gerrit Jan) Pulles is advocaat in Amsterdam en verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, waar hij werkt aan een proefschrift over doorwerking van economische en sociale rechten.

1. Rijkswet houdende goedkeuring van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, *Stb.* 2016, 182. Tegelijkertijd werd ook aangenomen de Wet van 14 april 2016 tot uitvoering van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, *Stb.* 2016, 215. Dit laatste voorstel omvat wijzigingen van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) en van de Kieswet.

2. Dit fenomeen wordt ook wel aangeduid met de term *interne werking*. Zie P.A. Nollkaemper, *Kern van het internationaal Publiekrecht*, zevende druk, Den Haag: Boom 2016, p. 471.

3. *Kamerstukken II 2013/14, 33992 (R2034)*, 3.

4. In die zin oordeelde ook de Raad van State in zijn advies over de goedkeuringswet: *Kamerstukken II 2013/14, 33992, 4*, p. 5.

2 Toepassing van het Verdrag door de Nederlandse rechter

2.1 Rechtstreekse werking

De meest verstrekkende manier waarop een regel van internationaal recht in onze rechtsorde kan doorwerken is via de rechtsfiguur van de rechtstreekse werking. Met de term ‘rechtstreekse werking’ wordt hier bedoeld op de toepassing van een internationaalrechtelijke regel in een concreet geval, als zelfstandige beslisnorm, zonder ‘tussenkost’ van een regel van nationaal recht. Of een bepaling van internationaal recht rechtstreeks doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde is in de eerste plaats een zaak van nationaal recht.⁵

• *Staatsrechtelijk kader*

Artikel 93 Gw bepaalt dat verdragsbepalingen ‘die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden’, moeten worden toegepast door de rechterlijke en bestuurlijke instanties. Artikel 94 Gw voegt daaraan toe dat binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften buiten toepassing blijven wanneer zij niet verenigbaar zijn met een ieder verbindende verdragsbepalingen. In de Nederlandse rechtspraak wordt het wat archaisch aandoende grondwettelijke ‘een ieder verbindend’ steeds vaker vervangen door de term ‘rechtstreeks werkend’.⁶ Ook hier zal uitsluitend die laatste terminologie worden gebruikt.

• *De door de Hoge Raad aangelegde maatstaf*

In ons staatsbestel is het uiteindelijke oordeel over rechtstreekse werking voorbehouden aan de rechter.⁷ In een uitspraak van 10 oktober 2014 formuleerde de Hoge Raad de maatstaf die in dat kader door de rechter moet worden aangelegd.⁸ De Hoge Raad overwoog:

‘3.5.1. De vraag in hoeverre een verdragsbepaling rechtstreekse werking toekomt in de zin van de art. 93 en 94 Gw, dient te worden beantwoord door uitleg daarvan. Die uitleg moet plaatsvinden aan de hand van de maatstaven van de art. 31–33 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969 (...).

3.5.2. Indien noch uit de tekst, noch uit de totstandkomingsgeschiedenis volgt dat geen rechtstreekse

werking van de verdragsbepaling is beoogd, is de inhoud van die bepaling beslissend. Het gaat erom of deze onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht te worden toegepast (...).

3.5.3. Indien het op grond van een verdragsbepaling in de nationale rechtsorde te bewerkstelligen resultaat onvoorwaardelijk is en voldoende nauwkeurig is omschreven, belet de enkele omstandigheid dat de wetgever of de overheid keuze- of beleidsvrijheid toekomt wat betreft de te nemen maatregelen ter verwezenlijking van dat resultaat, niet dat de bepaling rechtstreekse werking heeft. Of van die werking sprake is, hangt af van het antwoord op de vraag of de bepaling in de context waarin zij wordt ingeroepen, als objectief recht kan functioneren. Anders dan de Staat betoogt, betekent het enkele bestaan van keuze- of beleidsvrijheid dus niet dat geen sprake kan zijn van rechtstreekse werking (...).

In deze overwegingen – die sterk door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) zijn beïnvloed⁹ – benadrukt de Hoge Raad allereerst het primaat van de bewoordingen van de in te roepen bepaling. Die bewoordingen moeten *onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig* zijn om rechtstreeks te kunnen worden ingeroepen.

Van groot belang voor de doorwerking is ook de nog niet eerder zo duidelijk geformuleerde overweging (3.5.3) dat verdragsbepalingen waarin de overheid keuze- of beleidsvrijheid wordt gelaten rechtstreeks kunnen werken. Deze overweging heeft met name gevolgen voor de doorwerking van de economische en sociale rechten in het Verdrag, zoals het recht op gezondheid, onderwijs en huisvesting. Die rechten zijn vaak zodanig geformuleerd dat aan een staat de nodige keuze- of beleidsvrijheid wordt gelaten bij de verwerkelijking ervan. Om die reden werd aan deze rechten vaak rechtstreekse werking onthouden. De Hoge Raad verruimt met dit arrest de mogelijkheden om een beroep te doen op rechtstreekse toepasselijkheid van economische en sociale verdragsrechten.

Minstens even belangwekkend is het oordeel dat bij het toekennen van rechtstreekse werking rekening kan worden gehouden met de *feitelijke context* waarin een bepaling wordt ingeroepen (r.o. 3.5.3). Deze contextuele benaderingswijze van het leerstuk van rechtstreekse werking is niet nieuw, maar speelde tot op heden geen prominente rol in de doctrine en jurisprudentie.¹⁰ Tegenover de contextuele benadering staat de *dichotome benadering*, die er – kort gezegd – van uitgaat dat een

5. Voor een uitvoeriger behandeling van de doorwerking zie: Nollkaemper (2016), hoofdstuk 13.

6. Zie ook het voorstel van de Staatscommissie Grondwet in haar Rapport uit november 2010 (p. 130): ‘De Staatscommissie stelt in het kader van de bevordering van de toegankelijkheid van de Grondwet voor de artikelen 93 en 94 Grondwet te verduidelijken door achtereenvolgens de termen “een ieder (...) verbinden” en “een ieder verbindende” te vervangen door “rechtstreeks (...) werken” respectievelijk “rechtstreeks werkende”.’

7. Zie bijvoorbeeld F.M.C. Vlemminx en A.C.M. Meuwese, ‘Commentaar op artikel 93 van de Grondwet’, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2017 (www.nederlandrechtsstaat.nl).

8. HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928, *JB* 2014/224 m.nt. J.J.J. Sillen, *NJ* 2015/12 m.nt. E.A. Alkema, *AB* 2015/21 m.nt. S. Philipsen en J.C. de Wit, 20150305 m.nt. R.J.B. Schutgens.

9. Zie onder meer HvJ EU 19 november 1991, C-6/90 en C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428 (*Francovich*), punt 11; HvJ EU 11 juli 2002, C-62/00, ECLI:EU:C:2002:435 (*Marks & Spencer*), punt 25, en HvJ EU 5 oktober 2004, C-397/01–C-403/01, ECLI:EU:C:2004:584, (*Pfeiffer* e.a.), punt 103. Voor een uitgebreidere bespreking van het HR-arrest op dit punt: B.C.A. Toebes, ‘Tabakszaak tegen Nederland’, *NJB* 37 (2015), p. 2606–2611.

10. Zie hierover J.W.A. Fleuren, *Een ieder verbindende bepalingen van verdragen*, Den Haag: Boom 2004, p. 69 e.v.; aldaar ook andere benamingen voor deze benadering: ‘relatief’, ‘concreet’ en ‘situatief’.

verdragsbepaling, afhankelijk van de interpretatie daarvan, ofwel altijd rechtstreeks doorwerkt ofwel in het geheel niet. De formulering van artikel 93 Gw werkt een dichotome benadering in de hand. Dat artikel spreekt immers van ‘verdragen ... die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden’, waarmee de indruk wordt gewekt dat bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties in twee categorieën te verdelen zijn, te weten bepalingen die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden en overige bepalingen.¹¹

Naar het *waarom* van de introductie van de contextafhankelijke benadering is het gissen, de Hoge Raad motiveert zijn uitspraak op dat punt helaas niet. Deze ontwikkeling zou van grote invloed kunnen zijn op de rechtspraak over rechtstreekse werking – de bevoegdheden voor de rechter op dat gebied worden de facto immers zeer verruimd. Of rechters van deze nieuwe mogelijkheden gebruik zullen maken is nog niet te zeggen. De enige ondubbelzinnige toepassing van de contextuele aanpak is vooralsnog te vinden in een uitspraak van Rechtbank Midden-Nederland van 23 september 2016. De rechtbank komt daarin, na een uitgebreide analyse van de feiten, tot de conclusie dat in het licht van de context rechtstreekse werking toekomt aan een door de eisende partij ingeroepen bepaling uit het VN-Vrouwenverdrag.¹² Niet alle rechters zullen zo veel werk in een uitspraak willen steken. Of de contextuele aanpak van toegevoegde waarde zal zijn bij de toepassing van het Verdrag zal nog moeten blijken.

- *Belang van de opvattingen van de wetgever?*

Hoewel dat niet hoeft, houdt de rechter in de praktijk regelmatig rekening met de opvattingen van de wetgever over rechtstreekse werking. De MvT merkt daarover op: ‘De Nederlandse rechter is niet gebonden aan het standpunt van de Nederlandse wetgever over de rechtstreekse werking van bepalingen, maar kan dit standpunt wel betrekken in (de motivering van) zijn oordeel of uitspraak.’¹³

Met betrekking tot een aantal bepalingen geeft de MvT de rechter een voorzet. Zo wordt onder meer opgemerkt dat door de rechter rekening kan worden gehouden met de omstandigheid dat bepalingen uit het Verdrag overeenkomen met bepalingen uit andere verdragen, ten aanzien waarvan rechtstreekse werking mogelijk moet worden geacht of reeds is vastgesteld. Rechtstreekse werking van deze overlappende bepalingen uit het Verdrag ligt dan voor de hand.¹⁴

Elders in de MvT neemt de wetgever een terughoudend standpunt in over de rechtstreekse werking. In het licht van het hierboven besproken arrest van de Hoge Raad moet een deel van die toelichting echter als achterhaald worden beschouwd. Zo stelt de MvT dat veel verdragsbepalingen ‘een opdracht aan de staat inhouden om

maatregelen te nemen met als doel de rechten van personen met een handicap te verzekeren. Deze bepalingen expliciteren echter niet precies welke maatregelen de staat dient te nemen en op welke wijze. Omdat deze bepalingen onvoldoende nauwkeurig of concreet zijn om een oplossing voor te schrijven in een individueel geval is de regering dan ook van mening dat deze bepalingen geen rechtstreekse werking toekomt.’¹⁵ Het moge duidelijk zijn dat dit standpunt niet langer volledig houdbaar is door de bovengenoemde uitspraak van de Hoge Raad, waarin juist wordt bepaald dat het bestaan van keuze- of beleidsvrijheid rechtstreekse werking *niet* in de weg hoeft te staan.

2.2 Indirecte doorwerking

Een minder verstrekkende, maar voor de praktijk niet minder belangrijke manier om internationaal recht te laten doorwerken, is via indirecte toepassing. De rechter gebruikt een regel van internationaal recht dan niet als zelfstandige beslisregel, maar om invulling te geven aan nationale regels. Om die reden wordt deze techniek ook aangeduid als ‘verdragsconforme interpretatie’. Veel verdragsrecht vindt op deze wijze toepassing in de Nederlandse rechtspraak. Aangenomen kan worden dat de Nederlandse rechter zelfs de plicht heeft om waar mogelijk het Nederlandse recht conform het internationale recht uit te leggen.¹⁶

Nu Nederland zich pas in 2016 juridisch aan het Verdrag heeft gebonden is er nog weinig rechtspraak waarin het Verdrag indirecte toepassing vindt. Een enkele rechter heeft het in het verleden aangedurfd om op huidige stand van zaken vooruit te lopen, maar de rechtsontwikkeling op dit gebied moet nog op gang komen.¹⁷

2.3 Horizontale werking

Veel obstakels met betrekking tot toegankelijkheid, participatie en zelfstandigheid van personen met een handicap zullen zich voordoen in horizontale situaties, tussen private actoren. Voorbeelden zijn toegankelijkheid van treinen en horecagelegenheden, de bereikbaarheid en toegankelijkheid van online diensten en de mogelijkheid zelfstandig in een gehuurd huis te kunnen wonen. Meer nog dan bij veel andere verdragen is daarom de kwestie van horizontale werking van de verdragsbepalingen actueel.

Met ‘horizontale werking’ wordt bedoeld op toepassing van een verdragsbepaling tussen niet in een overheids-

11. Fleuren, p. 68.

12. ECLI:NL:RBMNE:2016:5113, r.o. 15 en 16.

13. *Kamerstukken II* 2013/14, 33992, 3, p. 9.

14. MvT, p. 9. Voorbeelden zijn het recht op eerbiediging van de lichamelijke en geestelijke integriteit, het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op privacy.

15. MvT, p. 9.

16. HR 16 november 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC0044, NJ 1992, 107 m.nt. J.C. Schultsz. De Hoge Raad bepaalde in r.o. 3.2.3 dat ‘de Nederlandse rechter het Nederlandse recht zoveel mogelijk aldus dient uit te leggen en toe te passen dat de Staat aan zijn verdragsverplichtingen voldoet’. In deze zaak hadden partijen zich op het relevante verdragsrecht beroepen. Of deze plicht ook geldt wanneer partijen dat nalaten is twijfelachtig.

17. Zie bijvoorbeeld Hof Leeuwarden 13 april 2010, ECLI:NL:GHLEE:2010:BM1464 en CRvB 5 augustus 2016 ECLI:NL:CRVB:2016:3057, r.o. 4.6.

hoedanigheid handelende rechtssubjecten onderling.¹⁸ Hoewel in theorie casus denkbaar zijn waarin een internationale bepaling *rechtstreeks* tussen particulieren geldt, is in de praktijk vrijwel altijd sprake van indirecte horizontale werking via verdragsconforme uitleg, bijvoorbeeld van de zorgvuldigheidsnorm van artikel 6:162, lid 2, BW (onrechtmatige daad). Daarbij kan ook toepassing worden gegeven aan niet-rechtstreeks werkende verdragsbepalingen.¹⁹

Ook hier geldt dat de rechtsontwikkeling nog op gang moet komen. Dat lijkt een kwestie van tijd, nu een aantal belangenverenigingen en non-gouvernementele organisaties al heeft aangekondigd zich op deze terreinen in te willen gaan zetten.²⁰

3 Internationaalrechtelijke invloeden

Bij het toepassing geven aan het Verdrag kan de Nederlandse rechter ook bij andere internationale rechtsbronnen te rade gaan. Voor de praktijk zijn met name de uitspraken van Europese rechters en van internationale verdragscomités van belang. Die komen in deze paragraaf aan bod.

3.1 Doorwerking via Europees recht

• *Recht van de Europese Unie*

Internationaal verdragsrecht werkt door in het Unierecht, en via het Unierecht in de nationale rechtsorden van de lidstaten.²¹ Internationaal recht dat werking heeft op terreinen waar ook de Europese Unie (EU) bevoegdheden uitoefent en – indien het om verdragen gaat – waarbij de Unie partij is, behoort automatisch tot de rechtsorde van de EU. Het EU-recht is zo op veel terreinen gekleurd en mede gevormd door internationaal recht.²² Grote delen van dat EU-recht hebben rechtstreekse werking in de nationale rechtsorde. Ook bepalingen uit internationale mensenrechtenverdragen kunnen op deze manier – geïncorporeerd in het EU-recht – doorwerken. Die doorwerking heeft een belangrijke impuls gekregen met de inwerkingtreding van het

Verdrag van Lissabon en het bindend worden van het EU-Grondrechtenhandvest op 1 december 2009.

• *Het Verdrag in het Unierecht*

Het Verdrag is in 2009 door de Europese Unie goedgekeurd en maakt sindsdien deel van de rechtsorde van de Unie.²³ Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn de bepalingen van het Verdrag niet onvoorwaardelijk en niet voldoende nauwkeurig om er de rechtshandelingen van de EU aan te kunnen toetsen en werken zij niet rechtstreeks in het Unierecht door.²⁴ Dat neemt niet weg dat uit de voorrang van door de EU gesloten verdragen volgt dat het Unierecht zo veel mogelijk in overeenstemming met het Verdrag moet worden uitgelegd. De bepalingen uit het Verdrag werken zodoende wel *indirect* door in het Unierecht.²⁵

Een voorbeeld van deze vorm van doorwerking is te vinden in de rechtspraak over de definitie van het begrip handicap. Het recht van de EU kent geen ‘eigen’ definitie van dat begrip. Noch het EU-Handvest noch het overige Unierecht geeft aan wat onder handicap moet worden verstaan. Het Hof van Justitie heeft in een aantal arresten nadere invulling gegeven aan het begrip, met name in het kader van de toepassing van het verbod van discriminatie op grond van handicap in arbeid en beroep. Daarbij interpreteert het Hof van Justitie het Unierecht sinds een aantal jaren conform het Verdrag.²⁶

• *EVRM*

Internationaal recht kan ook doorwerken via de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Dat gebeurt wanneer het EHRM bij de interpretatie van de bepalingen van het EVRM gebruikmaakt van beginselen en bepalingen uit andere internationaalrechtelijke bronnen. Het EHRM doet dat regelmatig en put daarbij vaak uit andere mensenrechtenverdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), het VN-Vluchtelingenverdrag en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Ook het Verdrag wordt door het EHRM regelmatig als toetsingskader aangehaald.²⁷ Ten aanzien van uitspraken van het EHRM en de daarin vervatte interpretaties van het EVRM geldt, ongeacht of Nederland in een procedure partij was of niet, dat deze volgens de in Nederland heersende leer geacht worden deel uit te maken van de verdragsbepaling waarop zij betrekking hebben. Dit wordt ook ‘incorporatie’

18. Zie voor een algemene inleiding: A.J. Nieuwenhuis, M. den Heijer en A.W. Hins, *Hoofdstukken grondrechten*, 4e druk, Nijmegen: Ars Aequi 2017, hoofdstuk 8; zie ook MvT, *Kamerstukken II* 2013/14, 33992 (R2034), 3, p. 10.

19. Zie bijvoorbeeld Hof Amsterdam 22 september 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:3932, r.o. 3.5.

20. Zie bijvoorbeeld de website van het *Public Interest Litigation Project (PILP)*, <https://pilpnjcm.nl/dossiers/treinen-zonder-toilet/>; een aantal mogelijke juridische strijdpunten geeft ook het artikel van C.A. Goudsmit in het eerste nummer van dit tijdschrift: ‘Uitbreiding WGBH/CZ met goederen en diensten’, *H&R* 2016/1, november 2016.

21. Zie voor een uitgebreider behandeling: Nollkaemper (2016), p. 502-506.

22. HvJ EG 30 april 1974, T-181/73 (*Haegman*). Dat geldt ook voor gewoonterecht: HvJ EU 24 november 1992, C-286/90 (*Poulsen*), ECLI:EU:C:1992:453. Zie voor een uitgebreide behandeling van het Unierechtelijke systeem van grondrechtenbescherming: M. de Mol, *De directe werking van de grondrechten van de Europese Unie*, diss., Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014.

23. Besluit 2010/48/EG van 26 november 2009; *PbEU* 2010 L 23, p. 35.

24. Zie bijvoorbeeld HvJ EU 18 maart 2014, C-363/12, ECLI:EU:C:2014:159 (Z).

25. Zie bijvoorbeeld HvJ EU 10 september 1996, C-61/94, ECLI:EU:C:1996:313 (*Commissie/Duitsland*), punt 52; HvJ EU 11 april 2013, C-335/11, ECLI:EU:C:2013:222 (*HK Danmark*), punt 29; HvJ EU 18 maart 2014, C-363/12, ECLI:EU:C:2014:159 (Z), punt 72.

26. Zie bijvoorbeeld HvJ EU 22 mei 2014, C-356/12 (*Wolfgang Glatzel/Freistaat Bayern*).

27. Zie bijvoorbeeld EHRM 29 maart 2016, 16899/13 (*Kocherov en Sergejeva/Rusland*); EHRM 17 juli 2014, 47848/08 (*Centre for Legal resources on behalf of Valentin Campeanu/Roemenië*); EHRM 9 oktober 2012, 38245/08 (*R.P. and others/United Kingdom*), en EHRM 30 april 2009, 13444/04 (*Glor/Zwitserland*).

genoemd: de uitleg van het EHRM voegt zich in de betekenis van de uitgelegde materiële bepaling van het EVRM. Deze materiële bepalingen van het EVRM hebben alle rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde.²⁸ Op deze wijze vinden de bepalingen van het Verdrag ook (indirect) hun weg naar het Nederlandse recht.

3.2 Uitspraken en oordelen van internationale verdragscomités

In een groot aantal internationale mensenrechtenverdragen is een toezichtmechanisme opgenomen. De meeste VN-mensenrechtenverdragen en een aantal Europese verdragen roepen een internationaal comité in het leven, met als taak toe te zien op de naleving van 'hun' verdrag. Hierna worden de twee comités besproken die voor de doorwerking van het Verdrag van bijzonder belang zijn.

- *Het VN-comité voor personen met een handicap*

In artikel 34 Verdrag is bepaald dat een verdragscomité moet worden ingesteld. Het takenpakket van dit *Committee on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD) is omvangrijk en divers.²⁹ Van (potentieel) belang voor de nationale doorwerking van de verdragsbepalingen zijn met name twee activiteiten: de algemene commentaren die het comité uitgeeft en de oordelen die het comité kan geven in individuele klachten.

In de Nederlandse rechtspraktijk met betrekking tot het Verdrag spelen uitspraken in de individuele klachtprocedure nog geen rol. In de eerste plaats omdat Nederland geen partij is bij het Facultatieve Protocol bij het Verdrag dat klachten tegen Nederland mogelijk zou maken.³⁰ In de tweede plaats omdat het comité pas sinds 2008 klachten behandelt en nog geen jurisprudentie van betekenis heeft kunnen ontwikkelen. De individuele klachtprocedure blijft hier daarom verder buiten beschouwing.

Staten zijn niet formeel-juridisch gebonden aan de algemene commentaren van VN-verdragscomités. Daarmee is echter niet gezegd dat deze uitspraken geen juridisch-normatieve invloed hebben. De meeste Nederlandse rechters blijken bereid om aan deze commentaren een zekere rechtswerking toe te kennen.³¹ Illustratief en nog altijd relevant is een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 21 juli 2006. De CRvB oordeelde met betrekking tot deze algemene commentaren: 'Hoewel deze Inzichten formeel gesproken niet bindend zijn is de Raad van oordeel dat inzichten van een internationaal comité op het gebied van de mensenrechten in het alge-

meen als een gezaghebbend oordeel aangemerkt moeten worden, waaraan in procedures als de onderhavige bijzondere betekenis toekomt. Van een dergelijk oordeel kunnen nationale rechterlijke instanties slechts afwijken wanneer sprake is van zwaarwegende redenen die zulks kunnen rechtvaardigen.'³² Ook in de uitspraken van andere rechterlijke colleges is deze zienswijze terug te vinden.³³

Het Verdrag is een jong verdrag en het aantal commentaren van het comité is nog bescheiden.³⁴ Maar wie het aantal commentaren afzet tegen de korte tijd waarin die tot stand zijn gekomen kan niet anders dan concluderen dat het aantal naar verwachting snel zal groeien, en daarmee het belang dat deze commentaren voor de doorwerking kunnen hebben.

- *Europees Comité voor Sociale Rechten*

Een meetbare invloed op de doorwerking van internationale mensenrechten hebben ook de uitspraken van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR). Dat verdragscomité is belast met het toezien op de naleving van het Europees Sociaal Handvest (ESH). Het heeft in dat kader de mogelijkheid om collectieve klachten over schending van het ESH te behandelen. Het comité heeft in zijn uitspraken blijk gegeven van een grote bereidheid om ook regels en beginselen uit andere mensenrechtenverdragen te gebruiken. Ook het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap is door het ECSR als toetsingskader aangehaald.³⁵

Uitspraken van het ECSR hebben op hun beurt – zij het incidenteel – hun weg naar de nationale rechter gevonden.³⁶ De uitspraken van het ECSR zijn net als de beslissingen van VN-verdragscomités niet bindend voor staten en ook de Nederlandse rechter hoeft zich niet te houden aan de zienswijzen en interpretaties van het ECSR. Net als aan uitspraken van andere verdragscomités zijn Nederlandse rechters echter wel bereid rechtswerking toe te kennen aan de uitspraken. Zo overwoog de Raad van State – doorgaans terughoudend als het om de toepassing van internationaal recht gaat – in een uitspraak uit 2015: 'Voorts zijn beslissingen van het ECSR niet bindend voor de verdragsluitende partijen, zodat daaraan in een procedure als deze geen rechtstreekse aanspraken kunnen worden ontleend. Zodanige beslissingen zijn wel gezaghebbend.'³⁷

28. Zie voor een handzaam overzicht van deze materie onder meer T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, *Europese grondrechten en het Nederlandse bestuursrecht*, Deventer: Wolters-Kluwer 2017, par. 2.2.4 en 2.2.5.

29. Zie voor een uitgebreid overzicht van het werk van het comité de website van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN: www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx.

30. UN General Assembly, A/RES/61/611, 13 december 2006.

31. Voor een uitstekende bespreking van dit leerstuk: J.H. Gerards, 'De rechtskracht van niet bindende uitspraken van verdragscomités op het terrein van de grondrechten', in: *Hybride bestuursrecht, Preadviezen uitgebracht door J.H. Gerards, M.W. Scheltema en A.R. Neerhof voor de algemene vergadering van de VAR Vereniging voor Bestuursrecht op 20 mei 2016*, Den Haag: Boom 2016, p. 13-85.

32. CRvB 21 juli 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AY5560.

33. Conclusie A-G Langemeijer 3 oktober 2014, ECLI:NL:PHR:2014:1854; Rechtbank Amsterdam 4 maart 2014 ECLI:NL:RBAMS:2014:990; ABRvS 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3415.

34. Het comité heeft in de periode 2014-2016 vier definitieve commentaren en één concept-commentaar gepubliceerd.

35. Zie bijvoorbeeld ECSR 11 september 2013, 81/2012 (*European Action of the Disabled (AEH)/Frankrijk*).

36. Zie bijvoorbeeld HR 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328; RvS 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3415 en Rb. Utrecht 6 april 2010, ECLI:NL:RBUTR:2010:BM0846.

37. ABRvS 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3415, r.o. 3.1.

4 Conclusies

Het Verdrag is een jong verdrag en veel Nederlandse rechtspraak over toepassing ervan is er nog niet. Wie bij de Nederlandse rechter een beroep op het Verdrag wil doen, kan steunen op de kennis en ervaring die is opgebouwd bij het toepassen van een aantal andere mensenrechtenverdragen. Hierboven zijn de ontwikkelingen op het gebied van doorwerking van dergelijke verdragen in vogelvlucht geschetst. Twee ontwikkelingen zullen naar verwachting voor het Verdrag van bijzonder belang zijn. In de eerste plaats het arrest van de Hoge Raad van 10 oktober 2014. Daarin zijn de criteria voor rechtstreekse doorwerking verruimd. Bepalingen die de staat beleidsvrijheid laten kunnen rechtstreeks doorwerken en bepalingen die zich minder goed lenen voor rechtstreekse werking kunnen, als de context zich daarvoor leent, toch worden toegepast. Het Verdrag bevat veel bepalingen die ruim zijn geformuleerd, als een opdracht aan de staat en met de nodige beleidsvrijheid. In het verleden was die formulering vaak de reden om werking aan een verdragsartikel te onthouden. Het arrest van de Hoge Raad schept meer mogelijkheden voor de rechter om te kunnen toetsen aan verdragsrechten.

In de tweede plaats geldt dat Nederlandse rechters bereid blijken een zekere normatief-juridische werking te verlenen aan uitspraken van verdragscomités, ondanks het feit dat deze uitspraken die werking formeel niet hebben. Het VN-Gehandicaptencomité en het ECSR doen met enige regelmaat uitspraken op het gebied van de toepassing en interpretatie van bepalingen uit het Verdrag. Die uitspraken zullen dus kunnen worden gebruikt bij het informeren van de rechter over de manier waarop bepalingen in concrete gevallen kunnen worden geïnterpreteerd.

Juridische fijnproevers kunnen ongetwijfeld lang debatteren over de details van deze ontwikkelingen. Maar uiteindelijk gaat het natuurlijk om het resultaat dat het invoeren van het Verdrag heeft. Het is nu aan de praktijk om deze ontwikkelingen in te zetten om, zoals de preambule van het Verdrag zo krachtig stelt, te komen tot een wezenlijke bescherming van de rechten en waardigheid van personen met een handicap.