

Waar bemoeien ze zich mee?

Afscheidsrede

uitgesproken aan de Universiteit Utrecht
op dinsdag 1 juli 2014

door

Prof. Jenny E. Goldschmidt



Waarde toehoorders,

Terwijl een oratie min of meer gezien kan worden als het ontvouwen van een programma voor de toekomst, gelden voor een afscheidscollege minder duidelijke normen. Het is een moment om terug te kijken.

Bij mij kwam als eerste de vraag op: wat heb ik geleerd in die meer dan 40 jaar dat ik verbonden ben aan verschillende universiteiten? Dan realiseer ik mij, hoe belangrijk 'leraren' zijn geweest, en hoeveel ik heb geleerd in de eerste helft van mijn leven tot nu toe. Kennis, waar ik nog steeds veel aan heb. Ik ontdekte op school hoe leuk het is om te leren. Dat ik van de helaas heel recent overleden juffrouw uit de eerste klas bij mijn promotie het boek 'Ot en Sien' kreeg was daarom heel bijzonder: ik heb het geluk gehad altijd goede leraren en leermeesters gehad te hebben. Gaandeweg is de scheiding tussen leraar en leerling vervaagd: ik leer nu van mijn collega's en misschien wel het meest van mijn promovendi en van jonge wetenschappers, die nieuwsgierig zijn en kritische vragen stellen.

Terugkijkend ben ik mij tevens bewust van het feit welke elementen mijn identiteit bepalen, en daarmee invloed hebben gehad op mijn werk. Ik ga terug naar het meisje dat in Rotterdam naar school ging en zich voorstelde als: 'Ik ben Jenny Goldschmidt, ik ben doof, Joods en ik heb geen vader meer'. Pas veel later ben ik gaan inzien hoe essentieel het is hoe mensen zichzelf definiëren en aangeven waar ze bij horen. Die definitie bepalen ze gedeeltelijk zelf, gedeeltelijk wordt hij door de omgeving bepaald. Zo is het etiket 'Joods' bij mij aan het rijtje toegevoegd nadat twee klasgenootjes mij op geheimzinnige toon vroegen of ik katholiek of protestant was (ik zat op een openbare school, dus de levensovertuiging was niet op voorhand duidelijk, zoals in die tijd bij andere scholen wel het geval was). Die vraag kon ik pas beantwoorden na snel mijn moeder geraadpleegd te hebben: wij waren immers niet religieus... ik wist wel dat we bepaalde tradities hadden die belangrijk waren voor mij en mijn familie en dat bleek dus samen te hangen met het Joods-zijn.

Een ander onbewust aspect van die identiteit was, dat ik op de informatie dat mijn vader overleden was toen ik nog geen drie jaar oud was, altijd heel snel liet volgen 'maar hij is niet omgekomen'. Wat 'omkomen' precies was, wist ik niet maar er waren veel mensen waar met liefde over werd gesproken 'omgekomen' en dat was veel erger, dat voelde je. Het was een schok van herkenning toen een Rwandese collega op dezelfde wijze aan de mededeling dat haar vader was overleden toevoegde 'but he was not killed'. We hebben daar lang over gepraat: over dit soort aspecten van identiteit, bepaald door geschiedenis.

Later ben ik deze aspecten gaan 'plaatsen' en niet alleen gaan zien hoe ze mijn leven hebben bepaald, maar ook hoe dat zich heeft verhouden tot mijn belangstelling. Geen vader meer hebben, betekende dat ik een minder uitgesproken beeld mee kreeg van mannen- en vrouwen rollen. Al was mijn moeder een traditionele huisvrouw, ik zag in huis geen machtsverhouding. Die zag ik onbewust wel bij de vriendinnen waar ik kwam en waar iets veranderde in de sfeer en de verhoudingen als vader om 6 uur thuis kwam: ik bleef net zo lief NIET eten (niet alleen omdat mijn moeder gewoon het beste kon koken). Het begrip 'dominant' heb ik ervaren voordat ik het kende.

Doof zijn roept ook met name reacties van anderen op. Voor jezelf betekent het het ontwikkelen van automatismen om te anticiperen en te compenseren wat anderen automatisch aan informatie en erkenning krijgen. Dat heeft mij overigens veel opgeleverd. Zelf had ik er (mede dankzij mijn moeder die mij nooit als uitzondering heeft behandeld) geen probleem mee. Dat anderen dat vaak wel hadden, heb ik gelukkig pas veel later ondervonden of willen zien.

Joods zijn tenslotte betekent een stuk cultureel-historische context met eigen tradities en 'wetten' (lang niet altijd gehandhaafd: weten wat kosher is, wil niet zeggen dat je je er iets van aan hoeft te trekken) binnen een kring van overigens geheel geïntegreerde familie en vrienden. En, minstens zo belangrijk, het betekende dat de mededeling dat ik Joods was nooit een neutrale reactie ten gevolge had: men reageerde of wel ongemakkelijk of wel uitbundig ('wat leuk'.....

waarom??) en gelukkig maar een heel enkele keer ronduit negatief. Dat heeft mij bewust gemaakt van het belang en de positieve waarde van een collectieve identiteit. Dat positieve is misschien niet altijd vanzelfsprekend maar in mijn geval wel: ondanks de plaats die het zwarte verleden in neemt, staat in mijn omgeving de positieve kracht van het leven voorop en de hoop.¹ Hetzelfde verleden had tot gevolg dat mijn omgeving internationaal georiënteerd was: familie woonde merendeels buiten Nederland.

Uit deze ervaringen blijkt het belang van perspectief: het is niet zozeer de vraag of iets verschillend is, maar of er verschil wordt gemaakt: het is meer dan veelzeggend dat we spreken over verschil **maken**. Mijn vader was dood, maar toch zag ik verschil tussen overleden en omgekomen. Voor mij was Joods niets bijzonders, voor anderen wel. Voor mij was doofheid wel lastig soms, maar geen negatieve eigenschap: dat zagen anderen anders. Dit zijn aspecten van het feit dat verschil, het maken van onderscheid tweezijdig is.

Deze aspecten, het hebben van een door meerdere aspecten gevormde identiteit en het daarmee verbonden feit dat het verschil tussen mensen op uiteenlopende manieren wordt waargenomen en gedefinieerd, vormen de leidraad van mijn verhaal van vanmiddag. Vanuit dit vertrekpunt ik wil proberen enkele onderwerpen die mij de afgelopen 40 jaar hebben bezig gehouden te verbinden met als centrale thema's: pluralisme, mensenrechten en democratie. Ik zal proberen het niet te zwaar te maken en aansluiten bij discussies die hopelijk voor U herkenbaar zijn.

Zoals velen weten, ben ik de laatste jaren gefascineerd door het VN Gehandicaptenverdrag. In dit Verdrag ligt, zoals Bielefeld constateerde, een potentie voor vernieuwing², onder andere omdat het Verdrag

¹ Het sterke geloof in de gedachte dat uiteindelijk de positieve krachten zullen overwinnen komt naar voren in: Gerhart M. Riegner, *Ne jamais désespérer, Soixante années au service du peuple juif et des droits de l'homme*, Editions du Cerf, Paris, 1998, de mémoires van een neef van mijn vader.

² Heiner Bielefeldt, *Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention*, Essay, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2009.

dwingt om anders om te gaan met verschil. Het Verdrag omschrijft (artikel 1) mensen met een beperking als mensen die belemmerd worden in hun gelijkwaardige deelname aan de maatschappij door de interactie tussen hun beperking en verschillende belemmeringen in de omgeving. Die belemmeringen kunnen zowel fysiek als sociaal zijn (Preambule onder (e)). Het Gehandicaptenverdrag besteedt aandacht aan participatie en inclusie en autonomie, begrippen die in het mensenrechtelijk discours belangrijk zijn. Het belichaamt door de tweezijdige benadering van verschil een opdracht tot het positief rekening houden met verschil (o.a. door het treffen van redelijke aanpassingen). Zo codificeert dit verdrag wat in de loop van de tijd is ontwikkeld in het mensenrechtelijk debat om te bevorderen dat allen gelijkkelijk door die rechten beschermd worden. In de expliciete erkenning van de tweezijdigheid van verschil en de aandacht voor de centrale aspecten van gelijkwaardigheid van mensen ligt de toegevoegde waarde van dit Verdrag die verder gaat dan de rechten van gehandicapten.

Vanuit vrouwenstudies rechten wordt al langer aandacht besteed aan het deconstrueren van juridische normen die zijn gebaseerd op een bepaald dominant perspectief. In 1990 verscheen Martha Minow's 'Making *all* the Difference'³, waarin zij waarschuwt voor de macht van classificaties. Uiteraard zijn classificaties onmisbaar om regels te kunnen maken en toepassen, maar ze hebben per definitie een uitsluitende werking. Omdat classificaties gebaseerd zijn op een bepaald perspectief, doorgaans dat van de dominante groep in de samenleving, is het belangrijk zichtbaar te maken wie er worden uitgesloten en de rechtvaardiging daarvoor te toetsen.

In Nederland was het artikel 'Ander Recht' van Rikki Holtmaat⁴ een voorbeeld van een benadering waarin het veranderen van de dominante norm zelf centraal staat. Deze benadering sluit aan op artikel 5 van het Vrouwenverdrag waarin de staten worden verplicht

³ Martha Minow, *Making All the Difference. Inclusion, Exclusion and American Law*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1990.

⁴ Rikki Holtmaat, *Naar een Ander Recht*, Nemesis 1988, p. 3-13.

vooroordelen uit te bannen, evenals 'gewoonten en alle andere gebruiken die zijn gebaseerd op de minderwaardigheid of meerderwaardigheid van één van beide geslachten of op de stereotype rollen van mannen en vrouwen'.

Inmiddels is dit denken door verschillende auteurs doorgetrokken. Het gaat in essentie nog steeds om gelijkheid als aspect van de menselijke waardigheid. Juist het in gelijke mate kunnen genieten van fundamentele rechten vormt de kern ervan. Het begrip gelijkheid is en blijft glibberig. Titia Loenen heeft dat in 1992 in haar proefschrift geanalyseerd en de dilemma's die zij formuleert zijn nog onverminderd actueel: hoe voorkom je aanpassing aan dominante normen, hoe wordt verschil geconstrueerd, welke behandeling is geboden en hoe voorkom je dat daarbij de mannelijke standaard weer centraal staat.⁵ Dit denken is gecodificeerd in het Gehandicaptenverdrag.

De conceptualisering is verder gegaan en in een breder mensenrechtelijk kader geplaatst: Sandra Fredman benadrukt het multidimensionele van materiele gelijkheid, en noemt als doelstellingen participatie, transformatie, herverdeling en erkenning.⁶ Centraal staat het asymmetrisch karakter van gelijkheid: het gaat niet om het verschil als zondanig, maar om de hiërarchische notie die er aan wordt verbonden. De asymmetrie is met name in de jurisprudentie aanleiding om te spreken over kwetsbare groepen. Ook dat begrip, zo mooi geanalyseerd door Timmer en Peroni, kan weer een mythe van normaliteit in stand houden door de kwetsbaarheid te bestendigen.⁷ Het ontstaan van dit soort essentialisme vormt een risico waar bij de interpretatie van rechten rekening mee gehouden moet worden.

⁵ T. Loenen, *Vershil in Gelijkheid, De conceptualisering van het juridisch gelijkheidsbeginsel met betrekking tot vrouwen en mannen in Nederland en de Verenigde Staten*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1992.

⁶ Sandra Fredman, *Human Rights Transformed. Positive Rights and Positive Duties*, Oxford University Press, 2008.

⁷ Lourdes Peroni & Alexandra Timmer, "Vulnerable Groups: the Promise of an Emergent Concept in European Human Rights Convention Law", 11 *International Journal of Constitutional Law* (2013), p. 1056-1085.

In sommige gevallen is het kenmerk dat de kwetsbaarheid veroorzaakt structureler, minder vatbaar voor verandering, dan in andere gevallen. Hoewel ik daar hier nu niet verder op in wil gaan kan het meer of minder onveranderlijke karakter van de gronden waarop onderscheid gemaakt wordt, wel redenen zijn voor een meer of minder strenge juridische toetsing. In geval van (zonder schade voor de identiteit moeilijk of) niet veranderlijke is een strikte toets vereist.

De aandacht voor de structurele achterstelling en uitsluiting van identificeerbare en herkenbare groepen mag er niet toe leiden dat genegeerd wordt dat andere kenmerken of omstandigheden mensen in een specifieke situatie wel degelijk zeer kwetsbaar kunnen maken. Te denken valt aan gevangenen, waar onder gevangenen die veroordeeld zijn van zeer ernstige misdrijven, zoals terrorisme. Hoewel deze personen niet zozeer een eenvormige groep vormen, hebben zij gemeen met andere kwetsbare groepen, dat zij in een afhankelijke situatie verkeren waarin hun rechten en belangen door de meerderheid niet vanzelfsprekend gerespecteerd worden en juist hier ligt het fundamentele belang van gelijke bescherming voor allen.⁸ De menselijke waardigheid is niet voorbehouden aan de 'goede mens', of aan onze vrienden of lotgenoten. Kwetsbaarheid is daarmee ook contextueel bepaald.

Verbonden met dit verschil in karakter van de kwetsbare groepen is de spanning tussen het perspectief van de groep en dat van de individu. Hoewel mensenrechten primair zijn geconcipieerd als individuele rechten betekent het niet dat ze niet ook op groepen betrekking hebben. De vrijheid van godsdienst, van vereniging, het recht op eigen cultuur: dit zijn voorbeelden van rechten die samenhang met ruimte voor de betreffende groepen waar het individu toe behoort. Erkenning daarvan is voor hem of haar van belang. Zo claimen delen van de dovensgemeenschap een eigen cultuur, erkenning van hun taal, in plaats van een gedwongen assimilatie in de wereld van de horenden.

⁸ Zie ook: J.E. Goldschmidt, *Mensenrechten voor iedereen? De betekenis van mensenrechten voor kwetsbare groepen*, Tijdschrift voor Antilliaans Recht-Justicia, 2008, nr. 3, p. 174-182.

En waar ieder mens, als gezegd, deel uitmaakt van verschillende collectiviteiten, zal de individuele ontplooiing samenhangen met de positie van de groepen waartoe hij of zij zich rekent of toe gerekend wordt.

Eén van de aspecten die voor Martha Minow reden is voor kritiek op de feministische rechtstheorie⁹, is, dat het benadrukken van een bepaald verschil, kan leiden tot het negeren of mitigeren van andere verschillen. Om dat te voorkomen is het begrip intersectionaliteit in het onderzoek belangrijk geworden. We worden immers als individu niet uitsluitend door één kenmerk of categorie bepaald.

Om te bevorderen dat verschillen niet leiden tot onderdrukking en uitsluiting moeten we niet alleen op de 'juiste', onverdachte, manier rekening houden met verschillen en pluriformiteit, ons richten op de minst bevoorrechte categorie, maar we moeten ook waken voor bevoogding en voor bevestiging van dominantie, binnen en tussen groepen. Dit inzicht heeft geleid tot aandacht voor 'empowerment', een begrip dat zich moeilijk in goed Nederlands laat vertalen: het geeft aan dat we niet opschieten, als we alleen maar 'zorgen' voor de minst machtige, de kwetsbare groep, maar dat het erom gaat dat deze groep en de leden ervan zelf op kunnen komen voor hun rechten en hun eigen behoeften kunnen definiëren.¹⁰ Ook dit is heel duidelijk in het gehandicaptenverdrag te vinden: het Verdrag wordt gezien als een 'paradigma shift' van een medisch model, naar een sociaal model of een rechten model. Het belang van het benaderen vanuit het sociale model gaat ook op voor andere uitsluitingsgronden. Een kenmerk van het sociale model is dat de achterstelling en uitsluiting vaak niet berust op de individuele kenmerken van een individu, maar op vooroordelen en stereotyperingen van de omgeving.¹¹

De (leden van de) kwetsbare groepen moeten zelf hun perspectief in het rechtendiscours kunnen incorporeren, en hun rechten kunnen

⁹ Minow, p. 236.

¹⁰ See o.a. Jayshree Mangubhai, *Human Rights as Practice*, Oxford University Press, 2014.

¹¹ Zie: Peroni and Timmer, o.c.

claimen. Daarbij spelen alle fundamentele rechten een rol, zowel de klassieke, politieke en burgerrechten, als de sociaal economische, die zich richten op toegang tot de basis voor een menswaardig bestaan zoals onderdak, eten, onderwijs en medische zorg.¹²

Als we ervan uit gaan dat individuele rechten betekenis krijgen in de context van de verschillende, met groepen samenhangende en/of geassocieerde kenmerken, betekent dat, dat het van belang is om die collectieve aspecten te betrekken bij het bestuderen van (mensen)rechten. In dat verband hecht ik veel waarde aan het door Sally Falk Moore in 1973 ontwikkelde concept van semi-autonome velden. Sinds ik bij het schrijven van mijn proefschrift over een heel ander thema kennis maakte met dit concept, is steeds bevestigd hoe zeer de werking van rechten af hangt van de normen in de verschillende 'velden', zoals Moore ze omschrijft.¹³ Aan de hand van enkele casus laat Moore zien dat er een wisselwerking is tussen de in de maatschappij bestaande sociale velden, deel-samenlevingen, en de staat zelf. Voor een individu of een groep is het recht van de staat één, maar niet het enige normenstelsel, dat een rol speelt in zijn of haar doen en laten. Natuurlijk heeft het statelijke recht naar zijn aard een eigen karakter en afdwingbaarheid, maar de werking ervan wordt mede bepaald door de 'concurrerende' normenstelsels. Toegespitst op het gelijke behandelingsrecht heeft dit bijvoorbeeld tot gevolg dat in een arbeidsorganisatie met een sterke, taaie, bedrijfscultuur met strakke, van het nationale recht afwijkende, normen over arbeidsvoorwaarden en beloning en bevordering, de implementatie van de gelijke behandelingswetgeving moeilijk of zelfs onmogelijk zal zijn.¹⁴

¹² Zie Bas de Gaay Fortman, *Political Economy of Human Rights. Rights, realities and realization*, Routledge, London and New York, 2011.

¹³ Sally F. Moore, *Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study*, *Law and Society Review* 7: p. 719-746, 1973. Ik heb hier gebruik gemaakt van de Nederlandse vertaling die is opgenomen in *Een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie*, samengesteld door de Vakgroep Rechtsfilosofie, rechtssociologie, rechtsantropologie en rechtsinformatica van de Rijksuniversiteit Groningen, *Ars Aequi*, Nijmegen, 2^e druk 1992, p. 309-337.

¹⁴ Zie hierover: John Griffiths' magistrale artikel *The Social Working of Legal Rules*, *Journal of legal Pluralism* 2003, p. 1-77 en John Griffiths, *The Social Working of Anti-Discrimination Law*, in: Titia Loenen and Peter R. Rodrigues, *Non-Discrimination Law*:

Om dat te veranderen zijn verschillende oplossingsvarianten denkbaar, die afwisselend of gelijktijdig ingezet kunnen worden. In de arbeidsorganisatie kan men werken aan verandering van de arbeidscultuur door dialoog, scholing, training in de hoop dat de krachten die de waarde van gelijke behandeling wel zien, versterkt worden. Cruciaal daarbij is ondersteuning van die veranderingsgezinde groepen (empowerment). Aan kant van de staat moeten wellicht sterkere middelen ingezet worden, zwaardere sancties en harde verplichtingen (quota, het stellen van voorwaarden aan vergunningen en contracten zijn daar voorbeelden van).

Bij semi-autonome velden denk ik niet alleen aan deel-samenlevingen en gemeenschappen binnen de staat. Het model past ook op de verschillende statelijke en interstatelijke, internationale en supernationalen organisaties. Of en hoe verdragsrecht daadwerkelijk wordt geïmplementeerd en effect heeft hangt af van de coherentie met de verschillende nationale rechtsstelsels, en met de nationale en internationale sociale velden. Het moge duidelijk zijn dat ik hiermee niet beoog een culturele rechtvaardiging te geven voor schendingen van universele mensenrechten.

Een essentieel aspect van het concept van Moore is het SEMI-autonome karakter van alle velden. Moore schetst een systeem waarin de verschillende velden beïnvloed worden door de normen van andere velden waar zij aan grenzen of mee overlappen. De beïnvloeding ontstaat omdat individuen deel uitmaken van meerdere velden en hun kennis van en ervaring met het ene normenstelsel meenemen naar andere gemeenschappen. Zo veranderen normen en regels onder invloed van die andere normenstelsels. De verschillende velden, gemeenschappen, zijn door de open raakvlakken met andere velden niet helemaal afgesloten van die andere velden. Ik heb al eerder betoogd dat ik de openheid van gemeenschappen voor inbreng vanuit andere perspectieven cruciaal vind. Die is onmisbaar voor empowerment van de niet dominante groepen in alle gemeenschap-

Comparative Perspectives, Martinus Nijhoff, The Hague/London/Boston, 1999, p. 313-330.

pen. Immers, het patroon van, al dan niet democratisch gekozen, meerderheden die de macht hebben de regels te bepalen en minderheden en andere kwetsbare groepen die niet in die positie zitten, doet zich in alle velden voor. Daarom is de aandacht voor de bescherming van mensenrechten tegen niet-statelijke actoren toegenomen. Daarom is het van belang dat de niet-dominante groepen in afzonderlijke gemeenschappen, zoals een religieuze, kennis kunnen nemen en gebruik kunnen maken van de normen in andere velden die hun rechtenclaims ondersteunen. Dat kan alleen als de rechten uit andere velden doordringen in velden waar de fundamentele rechten van kwetsbare groepen niet of minder erkend en beschermd worden.

Bescherming van fundamentele rechten van kwetsbare groepen dient voorop te staan, en die kan gebaat zijn bij inzicht in de onderliggende normpatronen. Kan: dat wil zeggen als voldaan wordt aan cruciale voorwaarden. Het ondersteunen van kwetsbare groepen in de verschillende velden is een noodzakelijke voorwaarde. Omdat het bij de bescherming van mensenrechten in de eerste plaats gaat om de bescherming van kwetsbare groepen, in de hierboven aangegeven contextuele betekenis, moet erkenning van de betekenis van verschillende sociale velden met eigen normatieve stelsels samengaan met empowerment van de kwetsbare groepen in die velden. Daarmee verschilt mijn benadering van die van anderen, zoals de receptor benadering.¹⁵ In geen geval kan het rekening houden met de normenstelsels van andere velden zo ver gaan dat extra uitzonderingen op fundamentele rechten worden gerechtvaardigd.

Het erkennen van de semi-autonome velden vergt dus een bepaalde openheid van de verschillende velden of deel-culturen: een dialoog moet mogelijk zijn, om de kwetsbare groepen in hun strijd voor betere bescherming van mensenrechten te ondersteunen.

Het erkennen van semi-autonome velden binnen en buiten de nationale staat wil niet zeggen dat er geen ruimte voor een eigen

¹⁵ Zie o.a. Tom Zwart, *Using Local Culture to Further the Implementation of International Human Rights: the Receptor Approach*, *Human Rights Quarterly* 34 (2012), p. 569.

nationale identiteit is. In een recent artikel over de staat in de context van Europa, formuleert Tjeenk Willink de relatie tussen eenheid en verscheidenheid in de Europese en nationale context: 'Eenheid wordt — ook als begrip — betekenisloos zonder verscheidenheid. Verscheidenheid is hét kenmerk van democratie, een positief kenmerk, geen bestuurlijk obstakel, het gaat daarom om de sociaal-culturele verscheidenheid. Die verscheidenheid is de uiting van de eigen, nationale identiteit. Nederlandse burgers zullen alleen Europese burgers worden als ze zich in eigen land thuis blijven voelen. En burgers zullen zich meer in eigen land thuis voelen als ze het gevoel hebben mee te tellen in hun eigen wijk, dorp of stad.'¹⁶ Burgers leven in meerdere velden, en zoeken van daar uit naar hun gezamenlijke identiteit, zonder de binding met de andere gemeenschappen te verliezen.

Een effectieve implementatie van mensenrechten is gebaat bij kennis van de verschillende gemeenschappen. Een voorbeeld is het onderzoek van Oomen e.a. naar de impact van de rechtszaak tegen de SGP. Deze partij werd door procedures gedwongen zich te houden aan internationale normen en vrouwen passief kiesrecht te geven, tegen de eigen godsdienstige grondslag in.¹⁷ Deze zaak heeft bepaald niet alleen positieve impact gehad in de partij zelf, ook niet op de vrouwen waar het om gaat. Maar terecht merkt Oomen op dat in dit geval daarmee niet per definitie is gezegd dat niet op wat langere termijn er wel een impuls is gegeven aan verandering van stereotype opvattingen en praktijken. Soms moet een richtingsverandering van buiten af geforceerd worden ten gunste van de bescherming van de rechten van de in een bepaald veld kwetsbare groep. In dit geval kan dat mede gelegitimeerd zijn door het feit dat het gaat om de kern van de democratische rechten, het kiesrecht. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft het beroep van de SGP niet ontvankelijk

¹⁶ Herman Tjeenk Willink, *Wilt U meer of minder Europa? Dat is precies de verkeerde vraag*. Volkskrant 3 mei 2014, p. 30.

¹⁷ Barbara M. Oomen, Joost Guijt & Matthias Ploeg, *CEDAW, The Bible and the State of the Netherlands: the struggle over orthodox women's political participation and their responses*, Utrecht Law review, Volume 6, Issue 2, June 2010, p. 158-174.

verklaard, juist vanwege de nauwe relatie tussen de in de Conventie verankerde rechten en de democratie: 'not only is democracy a fundamental feature of the European public order but the Convention was designed to promote and maintain the ideals and values of a democratic society. Democracy, the Court has stressed, is the only political model contemplated in the Convention and the only one compatible with it. By virtue of the wording of the second paragraph of Article 11, and likewise of Articles 8, 9 and 10 of the Convention, the only necessity capable of justifying an interference with any of the rights enshrined in those Articles is one that may claim to spring from a "democratic society"'.¹⁸

Daarmee is de relevantie van het model van de semi-autonome velden voor het debat over de relatie tussen de nationale en de Europese en internationale rechtsordes gegeven. Soms is het legitiem dat inbreuken gemaakt worden op autonomie, óók op de soevereiniteit van de nationale staat, om de rechten van kwetsbare groepen te beschermen. De nationale staat is, analoog aan de SGP, een semi-autonoom veld dat zich verzet als er bemoeienis van buiten komt. Dat verzet leidt er voor een deel van de samenleving toe dat men laatste tijd de grenzen lijkt te willen sluiten, niet alleen letterlijk, maar ook met betrekking tot de invloed van internationale mensenrechten: waar bemoeien ze zich mee?

Die vraag wordt gesteld als het EHRM zich 'bemoeit' met religieuze symbolen op een school in Italië, als VN autoriteiten vraagtekens zetten bij het fenomeen Zwarte Piet, als bepaald wordt dat rechten op basale levensbehoeften aan illegalen moeten worden gegarandeerd. De weerstand tegen de beperkingen die de internationale rechtsorde meebrengt voor de soevereiniteit van staten richt zich zo op de nationale en internationale rechter: die grijpt, zo stelt men, zonder democratische legitimatie, in in besluiten van de wetgever, of legt

¹⁸ Zie EHRM Decision 6 October 2010, Staatkundig Gereformeerde Partij against the Netherlands, application 58369/10, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112340#{\"itemid\":\[\"001-112340\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112340#{\).

verplichtingen op aan de uitvoerende macht. Het ter discussie stellen van de legitimatie van de rechterlijke macht vormt een ernstige bedreiging voor de bescherming van de mensenrechten. Wie de geschriften kent van mijn promotor Koopmans kent zijn nadruk op de rol van de rechter om juist daar waar de democratische besluitvorming tekort schiet, op te treden: 'If we want to retain democracy, the courts should face their share of the job'.¹⁹ Als we de checks and balances die eigen zijn aan de democratie niet koesteren, krijgen we een absolute democratie, een tirannie van de meerderheid. Daar we in Nederland, zelfs als het gaat om fundamentele rechten, geen mogelijkheid hebben voor de rechter om wetgeving aan grondwet te toetsen, is het des te essentiëler dat internationale rechters en verdragsorganen een waarborg bieden tegen inbreuk op rechten waar de staat zelf zich aan heeft gebonden.

Koopmans heeft herhaaldelijk benadrukt dat de rol van de rechter minder terughoudend kan zijn als het gaat om de bescherming van grondrechten, en uit vertrouwen dat de rechter het evenwicht weet te bewaren tussen 'the powers of the institutions and the challenges of social evolution'.²⁰ Die evolutie is niet alleen een uitdaging maar in sommige gevallen ook noodzakelijk om de dominante perspectieven te doorbreken ten gunste van kwetsbare groepen. Rechterlijke procedures kunnen bijdragen aan empowerment: door (proef)processen kunnen kwetsbare groepen hun perspectief in het dominante juridisch discours laten binnen dringen. Het is geen toeval dat veel belangrijke zaken die stereotype interpretaties hebben doorbroken zijn gesteund door organisaties vanuit de kwetsbare groepen.

Zo vormt het proces een manier om verandering af te dwingen ten gunste van het andere perspectief en daarmee de wetgever de ogen te openen.

¹⁹ Thijmen Koopmans, *Legislature and Judiciary, Present Trends*, opgenomen in: *Juridisch Stippelwerk*, Kluwer Deventer 1991, p. 191-219, op p. 219.

²⁰ Zie *The Roots of Judicial Activism* in de zelfde in de vorige noot genoemde bundel, p. 392.

Dat een rechterlijke uitspraak alléén daarvoor niet voldoende is, lijkt mij evident: het gaat om het doordringen van taai veld, waarin de meerderheid niet als vanzelfsprekend mee zal gaan. Bij uitspraken van internationale rechters is het nog moeilijker. Hoewel de nationale staten zich hebben verplicht tot het naleven van mensenrechten, blijft de gebrekkige implementatie op nationaal niveau het grootste probleem. Het is wat al te makkelijk om dat te wijten aan bemoeizucht van de internationale rechter, die juist met behulp van instrumenten als de 'margin of appreciation' doorgaans voldoende ruimte laat voor een eigen belangenafweging in de staten.

Slechte naleving van internationale uitspraken tast het vertrouwen in de rechtsorde aan. Het is een belangrijke oorzaak van de overbelasting van het Straatsburgse hof, en dat is helaas geen sprookje.²¹ Zowel in de praktijk als in de wetenschap is er daarom terecht veel aandacht voor de naleving van de uitspraken van internationale rechters. Bij de implementatie van internationale normen hebben we te maken met verschillende domeinen, die niet zonder meer open staan voor verandering die vanuit een ander domein wordt ingebracht. Om effectief te kunnen handhaven, moet er oog zijn voor de bredere context: Drzemczewski wijst in dit kader op het belang van het dubbelmandaat van de leden van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa: dat biedt de parlementariërs die deel uit maken van zowel hun nationale parlement als dat van de Raad van Europa de kans om te zorgen dat de Europese normen op een nationale manier worden geïmplementeerd. Om een goede implementatie door de overheid mogelijk te maken, is een adequate juridische ondersteuning op nationaal niveau vereist met expertise op het terrein van het betreffende recht.²² De noodzaak van kennis van internationale mensenrechten voor Nederlandse juristen is daarmee een gegeven.

²¹ Egbert Myjer and Peter Kempees, *Jack and the Solemn Promise: a cautionary tale*, Wolf Nijmegen, 2010.

²² Andrew Drzemczewski, *Recent Parliamentary Initiatives to Ensure Compliance with Strasbourg Court Judgements*, in: *L'homme et le droit*, Editions Perone, Paris, 2014, p. 293-304, p. 303.

Het zou echter naïef zijn om te verwachten dat dit voldoende is om te zorgen dat internationale arresten ingang te doen vinden in de nationale rechtsordes. Daarvoor is méér nodig zoals in het recente boek van Hillebrecht uiteengezet wordt: naast directe inzet van alle drie de staatsmachten is een actieve, sterke maatschappelijke input noodzakelijk.²³ Naleving vereist coalities van verschillende actoren, politieke en maatschappelijke. Politieke wil is een noodzakelijke voorwaarde, zeker, maar geen voldoende. NGO's zijn belangrijke actoren: zij kunnen de doorwerking in het nationale stelsel bevorderen omdat zij (evenals Nationale mensenrechteninstututen) bij uitstek geschikt zijn om te zorgen dat bij de implementatie de noodzakelijke andere geluiden door kunnen dringen.²⁴ Zij spelen een rol in wat genoemd wordt het 'framen' van vraagstukken vanuit een ander perspectief: "The concept of 'framing' refers to the attempt of government policy makers and advocacy NGO's to create 'patterns of understanding' that influence the way problems are understood and adressed".²⁵

NGO's spelen zo bij de implementatie van mensenrechten een cruciale rol. Zij kunnen bij het ontwikkelen van normen de visie vanuit kwetsbare groepen inbrengen (denk aan Gehandicaptenverdrag), rechtszaken ondersteunen om stereotype interpretaties te doorbreken, en vervolgens kracht bij zetten aan de doorwerking en inbedding daarvan in het nationale veld.

²³ Courtney Hillebrecht. *Domestic Politics and International Human Rights Tribunals: The Problem of Compliance*. Cambridge University Press 2014.

²⁴ Zie: A. Buvse. 'The Court's Ears and Arms: National Human Rights Institutions and the European Court of Justice', in: J. Wouters and K. Meuwissen (eds.), *National Human Rights Institutions in Europe. Comparative, European and International Perspectives*. Antwerp: Intersentia. 2013. p. 173-186 en de vergelijkbare publicatie 'Verzin een lijst, jonkvriend!: Hoe nationale mensenrechteninstututen de lasten voor het Hof zouden kunnen verlichten' in: J. Gerards en A. Terlouw (eds.), *Amici Curiae. Adviezen aan het Europese Hof voor de Rechten van de mens*, Wolf Publishers, 2012, p. 45-50.

²⁵ Citaat van Lissack in: Julie Mertus and Tazreena Sajjad, *The War on Terror through a Feminist Lens*, in: Michael Goodhart and Anja Mihr, *Human Rights in the 21st Century, Continuity and Change Since 9/11*, Palgrave, London 2011, p. 49-62, p. 53.

Er kunnen en moeten bij de uitwerking van internationale mensenrechten in het nationale veld eigen afwegingen gemaakt worden. Dat geldt voor alle soorten rechten en voor alle daaraan verbonden verplichtingen. Er is ruimte, zowel voor eigen normatieve afweging als voor economische afweging, maar wel binnen bepaalde kaders. NGO's kunnen de dialoog met de verschillende velden versterken. De staat heeft daar belang bij, al kunnen de andere geluiden in eerste instantie als lastig of zelfs onzinnig ervaren worden. Het subsidiëren van NGO's die zorgen voor tegengeluid draagt niet alleen bij aan empowerment van kwetsbare groepen en tegengaan van stereotype patronen, maar is puur eigenbelang van de overheid: de gesubsidieerde revolutie, zoals wel wordt gezegd, voorkomt te grote maatschappelijke onvrede die tot een heel wat minder zachte revolutie kan leiden.

In dit verband mogen nationale mensenrechteninstituten niet onvermeld blijven: zij vormen het onafhankelijke netwerk van de coalities uit de sociale velden. 'The essential role for NHRI's is to remind societies of their imperfections', zoals Jařab het zo mooi formuleert.²⁶ Hij wijst op hun rol om te zorgen dat aandacht besteed wordt aan verschillende groepen die bedreigd worden door schending van hun rechten, en om het lokale, nationale perspectief in te brengen. Het is geen makkelijke positie, waarbij gebalanceerd moet worden om evenwicht in het krachtenveld te bewaren en toch activistisch op te komen voor kwetsbare groepen. Er is moed voor nodig en visie. Terwijl de status van het instituut als zodanig op zich van belang is om invloed uit te kunnen oefenen, is de status van degenen die het instituut vormen daaraan ondergeschikt. Natuurlijk zonder te vergeten dat het instituut op zich nooit belangrijker mag worden dan waar het

²⁶ Jan Jařab, Perspectives on the Need for national Human Rights Institutions in Europe and the World, in: Jan Wouters and Katrien Meuwissen (eds.), National Human Rights Institutions in Europe, Comparative, European and International Perspectives, Intersentia, Antwerp, 2013, p. 287-297, p. 290.

om gaat: 'any discussion about human rights should be about people, not institutions'.²⁷

Daarmee kom ik weer teug bij het begin: mensenrechten gaan over mensen. Mensen die samenleven in verschillende verbanden, en die hun eigen individuele identiteit en waardigheid ontlene aan die verschillende verbanden en aan de manier waarop aan wordt gekeken tegen hun individuele eigenschappen. Het feit dat mensenrechten individuele rechten zijn doet niet af aan het belang van collectieven, maar 'group rights can only be justified in order to protect the individuals who compose the group', in de woorden van de Kadt in zijn boek over religieuze intolerantie.²⁸ Binnen elk veld is discussie over de geldende normen. Vaak behoren de individuen die normen ter discussie stellen tot kwetsbare groepen, die een ander perspectief naar voren brengen tegenover de stereotype beelden van de dominante meerderheid. Een debat is noodzakelijk en organisaties kunnen de 'agency' van niet-dominante groepen bevorderen. Nationale mensenrechteninstellingen hebben hier een grote verantwoordelijkheid.

De vraag: 'waar bemoeien ze zich mee' is een heel begrijpelijke vraag vanuit de Nederlandse samenleving die hecht aan de traditie van het Sinterklaasfeest, en daar Zwarte Piet moeilijk bij weg kan denken. Die Zwarte Piet niet ziet als racistisch en waarvan de meerderheid ook daadwerkelijk niet racistisch is. Maar toch... moet de vraag anders gesteld worden en gaat het in essentie om de bereidheid deze discussie van de andere kant te benaderen. Als leden van dat deel van de bevolking, dat te maken heeft met hardnekkige discriminatie op vele terreinen, wel de ervaring hebben dat het fenomeen Zwarte Piet een negatieve impact heeft op hun leven door uitlatingen en stereotype associaties van anderen, is dat perspectief in de belangenafweging

²⁷ Bruce Adamson, NHRI and their European Counterparts: Scope for Strengthened Cooperation and performance Towards European Human Rights Institutions, in: Jan Wouters and Katrien Meuwissen (eds.), National Human Rights Institutions in Europe, Comparative, European and International Perspectives, Intersentia, Antwerp, 2013, p. 127-155, p. 127.

²⁸ Emanuel J. de Kadt, Assertive Religion, Religious Intolerance in a Multicultural World, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2012, p. 82.

essentieel. En als blijkt dat het voor de kinderen waar het uiteindelijk om gaat, niets afdoet aan de cultuur van de Sinterklaasviering als Piet groen, paars of wat dan ook is, moet je je af durven vragen waar dat verzet tegen de kritiek op Zwarte Piet in je eigen veld vandaan komt en welke belangen hier dan met zoveel emoties precies worden verdedigd.

Hetzelfde geldt voor de SGP, als het gaat om passief kiesrecht voor vrouwen. Dat niet alle vrouwen daar op dit moment behoefte aan hebben, doet daar niet aan af.

Voor het noodzakelijke betrekken van de 'andere' perspectieven in mensenrechtelijke normen zal geluisterd moeten worden naar de stemmen uit het veld, men moet zich gehoord **voelen**, maar tegelijk zullen organisaties die de stem van de minderheid en andere kwetsbare groepen vertegenwoordigen in eigen kring ruimte moeten krijgen.

Mensenrechten bestaan bij de gratie van het feit dat ze zich met ons bemoeien, ook al komt dat niet altijd goed uit.

Hiermee wil ik mijn betoog afsluiten.