

INLEIDING BIJ HET ONDERZOEK EN VERANTWOORDING VAN DE OPBOUW

J.H. de Graaf

Evenals in de vorige drie onderzoeken van het CCRA staat in dit vierde onderzoek de volgende vraag centraal:

Op welke wijze past de Nederlandse rechter het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) toe in de Nederlandse rechtspraak?

Het onderhavige onderzoek is een vervolg op het derde onderzoek dat de periode van 1 september 2014 tot 1 september 2019 besloeg. Het onderhavige – vierde – onderzoek beslaat de periode van 1 september 2019 tot 1 september 2024, opnieuw een periode van vijf jaar dus.

Het plan van behandeling bij het onderhavige onderzoek werd op basis van de ervaringen in de voorgaande onderzoeken gaandeweg aangepast en ziet er nu als volgt uit. Werd in de vorige onderzoeken de te onderzoeken rechtspraak gecategoriseerd in drie vormen van toepassing van het IVRK: rechtstreekse werking, verdragsconforme uitleg en toepassing en de categorie ‘overig’, deze vorm van categoriseren van uitspraken is in die strikte vorm nu geheel losgelaten. Ter verduidelijking: bij verdragsconforme uitleg en toepassing gaat het om uitspraken waaruit blijkt dat de rechter de doorwerking van het IVRK in acht neemt en daarmee bijdraagt aan de doorwerking ervan. Het IVRK wordt dan bijvoorbeeld in ondersteunende zin gebruikt bij de uitleg van een nationale bepaling. Van rechtstreekse werking wordt gesproken als een nationale bepaling buiten toepassing wordt gelaten, als deze in strijd is met een internationale bepaling.

In de vorige vervolgonderzoeken (onderzoek II en III) werd al duidelijk dat het onderscheid tussen rechtstreekse werking en verdragsconforme uitleg en toepassing vaak niet duidelijk was. In het huidige, derde vervolgonderzoek (onderzoek IV), komt dit des te duidelijker naar voren. Of zoals het in de inleiding bij het eerste vervolgonderzoek (onderzoek II) al werd gezegd: ‘Hier is eerder sprake van een continuüm, waarop de ene dan wel de andere vorm van doorwerking zich

hetzij meer links dan wel meer rechts van dit continuüm bevindt.’ Een duidelijk voorbeeld van deze diffuse hantering van deze beide begrippen is bijvoorbeeld de standaardformulering van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het kader van de werking van artikel 3 IVRK:

‘Artikel 3 van het IVRK heeft rechtstreekse werking in zoverre dat het ertoe strekt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het desbetreffende kind dienen te worden betrokken. Wat betreft het gewicht dat aan het belang van het kind in een concreet geval moet worden toegekend, bevat artikel 3, eerste lid, IVRK, gelet op de formulering ervan, geen norm die zonder nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving door de rechter toepasbaar is. Wel dient de bestuursrechter in dit geval te toetsen of het bestuursorgaan zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van het kind en aldus bij de uitoefening van zijn bevoegdheden binnen de grenzen van het recht is gebleven. Deze toets heeft een terughoudend karakter.’¹

De categorisering aan de hand van dit onderscheid zegt dus weinig over de betekenis die de rechter in de desbetreffende uitspraak aan het IVRK daadwerkelijk toekent. Het onderscheid tussen beide vormen van toepassing is in die vorm daarom niet langer gehandhaafd. Dat neemt niet weg dat in die gevallen waarin de ene dan wel de andere vorm van toepassing in de uitspraak duidelijk naar voren komt, dit nadrukkelijk in de bespreking van de zaak aandacht zal krijgen. Dat betreft zeker de rechtstreekse vorm van toepassing, die nog steeds uitzonderlijk is.

Een tweede punt dat van belang is in het kader van de wijze van behandeling is dat – nu over de hele linie – werd afgestapt van de artikelsgewijze behandeling van de bepalingen uit het IVRK en voor een bespreking per onderwerp werd gekozen. Bij het strafrecht werd die wijze van behandelen al in de vorige twee onderzoeken gevolgd; in het vorige onderzoek gold dat ook voor het vreemdelingenrecht, socialezekerheidszaken, overige bestuurszaken en in geringere mate voor overige civiele zaken. In het huidige onderzoek is deze aanpak ook voor het personen-, familie- en jeugdrecht gevolgd. Reden was toen – en is ook nu – dat het om een aantal steeds terugkerende onderwerpen gaat, waarbij het vaak een cluster van artikelen uit het IVRK betreft.

Evenals in de vorige onderzoeken is in dit vierde onderzoek bij de bespreking van de uitspraken de indeling per rechtsgebied gehandhaafd en is ook dezelfde volgorde aangehouden. Als eerste worden de personen-, familie- en jeugdzaken behandeld. Dit hoofdstuk is gezien de hoeveelheid uitspraken nu wel in tweeën gesplitst: in personen- en familie-zaken en jeugdzaken. Deze maken met 533 zaken opnieuw het leeuwendeel van de uitspraken uit.

1. Zie bijv. ABRvS:24 januari 2019, ECXLI:NL:RVS:2019:201.

Daarna volgt een overzicht van de toepassing van het IVRK bij 'overige civiele zaken' –137 in getal. Daar gaat het onder meer om huurgeschillen en ontruimingen. In hoofdstuk 3 volgt de bespreking van het vreemdelingenrecht. In de vorige onderzoeken werd het IVRK daar verreweg het meest toegepast, maar dat komt nu – na het personen-, familie- en jeugdrecht – met 271 uitspraken duidelijk op de tweede plaats. Eenzelfde terugval in zaken waarin naar het IVRK werd verwezen, is ook te constateren bij socialezekerheidszaken, die in hoofdstuk 4 aan bod komen. Ging het in de vorige onderzoeksperiode van vijf jaar om 128 zaken, in het huidige onderzoek betreft het 94 zaken. In het vijfde hoofdstuk 'overige bestuurszaken', waar het bijvoorbeeld om het al dan niet verlenen van een urgentieverklaring gaat, is sprake van een forse stijging: 162 uitspraken. Ten slotte volgt een overzicht van de toepassing van het IVRK in strafzaken in het zesde en laatste hoofdstuk. Daarin betreft het opnieuw een lichte daling ten opzichte van de vorige onderzoeksperiode: 77 uitspraken.

Het onderzoek wordt afgesloten met een eindbeschouwing, waarin de vraag centraal staat welke ontwikkeling nu is te zien in de toepassing van het IVRK na vier onderzoeken en na dertig jaar IVRK.

Ter verantwoording van de gevolgde zoekmethode volgt hier ten slotte een aantal technische opmerkingen. Er heeft een brede selectie van uitspraken plaatsgevonden. Evenals in het vorige onderzoek is gebruikgemaakt van de databanken: rechtspraak.nl, vluchtweb.nl, opmaat.nl, migratieweb.nl, JPF, NJF, beroepscommissie RSJ en FFR. Ook voor dit onderzoek is ervoor gekozen om binnen de verschillende databanken verschillende zoekcriteria te hanteren, vanwege het gegeven dat het IVRK op verschillende wijzen in de rechtspraak wordt aangeduid. Zo is gezocht op IVRK, VRK, IRVK, Kinderrechtenverdrag, Kinderverdrag, (Internationaal) Verdrag inzake de Rechten van het Kind en (Internationaal) Verdrag voor de Rechten van het Kind. Hieruit zijn uiteindelijk 1122 uitspraken naar voren gekomen, waarin het IVRK is genoemd.