



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Oprichting nationaal mensenrechteninstituut een stapje dichterbij?

Loof, J.P.

Citation

Loof, J. P. (2007). Oprichting nationaal mensenrechteninstituut een stapje dichterbij? *Njcm-Bulletin*, 32(4), 544-549. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/12685>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/12685>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

OPRICHTING NATIONAAL MENSENRECHTENINSTITUUT EEN STAPJE DICHTERBIJ?

J.P. Loof¹

Op 18 april 2007 heeft een consortium bestaande uit het College bescherming persoonsgegevens, de Commissie gelijke behandeling, de Nationale ombudsman en het Studie- en informatiecentrum mensenrechten een (vervolg)rapport aangeboden aan Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ter Horst over de oprichting in Nederland van een nationaal mensenrechteninstituut. Het consortium komt na een brede consultatieronde 'in het veld' tot de conclusie dat er in Nederland dringend behoefte bestaat aan en een breed draagvlak is voor een nationaal mensenrechteninstituut en doet in het rapport concrete aanbevelingen over de inrichting, taken en juridische vormgeving van zo'n instituut. Deze vragen om vervolgstappen door het kabinet.

1 Inleiding: de voorgeschiedenis

In *NJCM-Bulletin* 2005, nr. 8, p. 1157-1165, berichtte Aart Hendriks reeds over het initiatief van het College bescherming persoonsgegevens (CBP), de Conunissie gelijke behandeling (CGB), de Nationale ombudsman (No) en het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) van de Universiteit Utrecht om een consortium te vormen met als doel het bevorderen van de totstandkoming van een nationaal mensenrechteninstituut. Voor de oprichting van zo'n instituut werd reeds gepleit door het NJCM naar aanleiding van zijn lustrumsymposium in 1999.¹ Het in maart 2005 gevormde consortium bood in september van dat jaar een advies aan aan de toenmalige Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties Pechtold. Dit advies was getiteld 'De daad bij het woord' en bevatte een analyse van de tekortkomingen in de Nederlandse 'mensemechtenstructuren', van het mandaat en de imichting van enkele buitenlandse mensenrechteninstellingen en van de modellen volgens welke in Nederland gekomen zou kunnen worden tot de oprichting van een nationaal mensenrechteninstituut.

Bij de inontvangstneming van dit advies zegde minister Pechtold toe financiële ondersteuning te willen geven aan het aanstellen van een zogenoemde 'bouwmeester', die in samenspraak met alle betrokkenen (de consortiumpartners, Nederlandse mensenrechtenorganisaties, departementen, universiteiten) een definitieve structuur voor het instituut zou moeten uitwerken, inclusief personeelsomvang, huisvesting, prioritering van het takenpakket en daarbij behorend financieel plaatje.

Begin 2006 is een tweetal bouwmeesters, in opdracht van het consortium en gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan de slag gegaan. Zij hebben gesprekken gevoerd met tal van betrokkenen: met ministers, Kamerleden en ambtenaren van de verschillende ministeries, met vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties

• Mr. J.-P. Loof is als universitair docent staats- en bestuursrecht verbonden aan het departement Publiekrecht van de Universiteit Leiden en is redacteur van dit tijdschrift. Daarnaast is treedt hij op als secretaris van het bestuur van de in oprichting zijnde stichting Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens.

1 Zie M.L. van Emmerik & C. Smals-van Dijk (red.), *Een nationale mensenrechtencommissie in Nederland? Handhaving van mensenrechten op nationaal niveau*, Leiden: NJeM-Boekerij 2000.

OPRICHTING NATIONAAL MENSENRECHTENINSTITUUT EEN STAPJE DICHTERBIJ?

(ngo's) en van nationale mensenrechteninstellingen in andere landen. De bouwmeesters hebben in deze fase ook regelmatig terugkoppelingsgesprekken gevoerd met een klankbordgroep. Die groep bestond uit vertegenwoordigers van de leden van het consortium, het NJCM, het Nederlands Helsinki Comité en vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en van Buitenlandse Zaken. Uit deze consultatieronde bleek dat een Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens (NIRM) in Nederland in brede kring op steun kan rekenen. Daar komt bij dat in andere landen de afwezigheid van een Nederlands NIRM als een groot gemis wordt ervaren. De bouwmeesters hebben op basis van hun consultatieronde het rapport *Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens: Waarom, Wat & Hoe?* geschreven. Dat lijvige rapport bevat een blauwdruk voor een Nederlands mensenrechteninstituut en is in augustus 2006 als achtergrondstudie gepubliceerd en verspreid.

2 Recente politieke ontwikkelingen

De Tweede Kamer heeft er de afgelopen jaren door middel van schriftelijke vragen herhaaldelijk op aangedrongen dat zij een stem zou moeten hebben bij de besluitvorming over de oprichting en precieze vormgeving van een NIRM.² Uit de gestelde vragen sprak soms ook wat politieke twijfel bij sommige partijen over nut en noodzaak van een nationaal mensenrechteninstituut. Desondanks nam de Tweede Kamer op 24 oktober 2006 een motie aan die was ingediend door de leden Karimi, Koenders en Koser Kaya, waarin de regering wordt opgeroepen zo spoedig mogelijk alle beleidsmatige en juridische voorbereidingen te treffen om te komen tot de oprichting van een NIRM.³

In de tussentijd had Nederland zich eind 2005 kandidaat gesteld voor het lidmaatschap van de nieuwe Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties. In de zogenoemde 'pledge' ter gelegenheid van de kandidaatstelling beloofde de regering een nationaal mensenrechteninstituut op te richten. Toen Nederland zich eind 2006 voor een nieuwe termijn kandidaat stelde werd deze belofte herhaald.

Bij het verschijnen van het coalitieakkoord in februari 2007 bleek dat het kabinet Balkenende-IV mensenrechten van groot belang vindt voor maatschappelijke integratie en sociale cohesie. Daarmee leek voor de consortiumpartners het tijdstip gekomen om te proberen het oprichtingsproces van een NIRM weer een stap verder te brengen.

3 Aanbieding rapport *Mensenrechten verbinden en verplichten*

In het *Waarom, Wat & Hoe?-rapport* werd geconcludeerd dat een NIRM, om in lijn te zijn met de zogenoemde *Paris Principles*, de door de VN in 1993 geformuleerde kwaliteitsstandaarden voor nationale mensenrechteninstellingen, het best een publiekrechtelijke vorm en een formeel-wettelijke basis zou kunnen krijgen. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat het daarvoor benodig-

2 Zie *Kamerstukken II 2005/05,30300 VII*, nr. 58 en *Handelingen II 2006/07*, aanhangsel 1352.

3 *Kamerstukken II 2006/07,30800 V*, nr. 29.

de wetgevingsproces een flinke tijd zou vergen. Daarom meenden de consortiumpartners in het najaar van 2006 dat het wenselijk zou zijn in afwachting van een kabinetsstandpunt over het NIRM en met name ook van de beoogde publiekrechtelijke vormgeving daarvan alvast te beginnen in de vorm van een stichting. Deze stichting moet de oprichting van het NIRM verder voorbereiden en begeleiden, samen met een nog te formeren Raad van Advies. Mr. dr. M. Oosting, lid van de Raad van State, werd bereid gevonden het voorzitterschap van het bestuur van deze stichting i.o. op zich te nemen.

Enkele dagen na de aanvaarding van de hierboven genoemde motie, op 30 oktober 2006, besprak het bestuur van de stichting i.o. het rapport van de bouwmeesters met vertegenwoordigers van diverse niet-gouvernementele organisaties. Mede gelet op die motie besloot het bestuur journalist mr. L. van Almelo te vragen een meer beknopte tekst te vervaardigen die toegankelijk is voor een bredere kring - op basis van de achtergrondstudie van de bouwmeesters en gesprekken met de mensenrechteninstellingen in Denemarken, Duitsland en Noorwegen. Dit omdat een meer beknopt rapport beter werkt in contacten met zowel de politiek als 'het veld' (de diverse organisaties die zich in Nederland met mensenrechten bezighouden).

Eén en ander resulteerde in het voorjaar van 2007 in een rapport met de titel *Mensenrechten verbinden en verplichten. Een Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens ... ook voor Nederland*. Dit rapport is op 18 april j.l. door de heer Oosting aangeboden aan minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij de aanbieding van het rapport refereerde Oosting aan de aandacht voor mensenrechten in het coalitieakkoord:

'Mensenrechten zijn als de lucht die wij inademen: essentieel voor ons leven, en aanvaard als een aanwezigheid die vanzelf spreekt. Wij merken hun belang pas goed als we er in worden beperkt, zoals dat ook geldt voor de lucht die we nodig hebben. Men spreekt ook wel van fundamentele rechten. Mensenrechten zijn inderdaad een - onmisbaar en essentieel- fundament voor ons bestaan als lid van de samenleving. Zij verbinden ons in ons verkeer met de ander, geven ons daarin ruimte én begrenzen tegelijk onze ruimte, in het belang van die van de ander. In zoverre bevatten zij ook een opdracht. Grondrechten - de terminologie van onze Grondwet - hebben een bijzonder gewicht voor de overheid: zij stellen grenzen aan overheidsoptreden én zij verplichten de overheid tot bepaald optreden. Uitgaande van de menselijke waardigheid, verwijzen mensenrechten naar vitale waarden in een beschaafde samenleving, als gelijkheid, integriteit en ontplooiingsmogelijkheden.'

Hij wees er ook op dat Nederland inmiddels tot de Europese achterhoede behoort wat betreft het gehoor geven aan de VN-oproep uit 1993 om een nationaal mensenrechteninstituut in te stellen.

4 Inhoud van het rapport

Het rapport *Mensenrechten verbinden en oerpluchien*" geeft aan dat Nederland weliswaar een goede reputatie heeft op het gebied van mensenrechten, maar dat er geen reden is voor

4 Het rapport is te raadplegen via de websites van de CGB, het CBP en de Nationale Ombudsman: www.cgb.nl, www.cbprecht.nl, www.nationaleombudsman.nl.

OPRICHTING NATIONAAL MENSENRECHTENINSTITUUT EEN STAPJE DICHTERBIJ?

zelfgenoegzaamheid. In de praktijk van alledag komen ook in ons land regelmatig situaties voor die de wenkbrauwen doen fronsen en - vaak lastig te beantwoorden - vragen oproepen. Het rapport noemt een heel aantal concrete voorbeelden:

'Mag van "ongezonde" mensen worden verlangd dat zij meer ziektekostenpremie betalen dan "gezonde"? Hoe diep mag de overheid ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van niet verdachte burgers met de behoefte aan veiligheid als motief? Mogen arrestanten die worden verdacht van betrokkenheid bij een terroristische aanslag "een beetje gemarteld" worden? Mag de overheid een gevangene dwangvoeding toedienen als deze in hongerstaking gaat? Mag een politicus publiekelijk het ophangen van een dictator verdedigen? Mag een ambtenaar van de burgerlijke stand gedwongen worden een homohuwelijk te sluiten? Mag een vreemdeling met jonge kinderen die hier zijn geboren en opgegroeid Nederland worden uitgezet? Mag een familielid het medisch dossier van een overledene inzien om te weten of erfelijke factoren de dood hebben veroorzaakt? Mag een voormalig werkgever gegevens over het ziekteverzuim van een sollicitant verstrekken aan de potentiële werkgever? Moet een psychiatrisch patiënt, die niet weet hoe ziek hij of zij is, tegen zijn of haar zin behandeld kunnen worden? En in hoeverre mag een werkgever het bel- en internetverkeer van werknemers controleren?'

Het rapport constateert dat er ook in de Nederlandse praktijk behoefte is aan een deskundig instituut dat een onafhankelijke en samenhangende visie kan geven op de manier waarop wij met spanningen tussen grondrechten moeten omgaan, maar dat een instituut dat volledig in deze behoefte kan voorzien en gezaghebbend de weg kan wijzen, in Nederland nog niet bestaat.

Het rapport stelt voor te komen tot oprichting van een instituut dat is gemodelleerd naar de *Paris Principles*. Deze beginselen zijn in 1993 aanvaard en vastgelegd in een resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. De principes geven aan welke taken zo'n nationaal instituut moet of kan vervullen en welke bevoegdheden het moet hebben. Die taken respectievelijk bevoegdheden zijn kortweg: advisering, toezicht op naleving, internationale samenwerking, onderwijs, onderzoek, voorlichting en training. Daarnaast kan zo'n instituut zich - afhankelijk van de situatie in het land van de oprichter - bezighouden met individuele klachtbehandeling en steunverlening aan slachtoffers van mensenrechtenschendingen. De *Paris Principles* geven niet aan wat de meest geschikte structuur is voor een nationaal instituut, noch hoe dit zich moet verhouden tot andere instituten en organisaties die actief zijn op het terrein van de mensenrechten. De beginselen stellen wel als voorwaarde dat het instituut een publiek-rechtelijke basis heeft, waarbij de (financiële) onafhankelijkheid gewaarborgd is. De praktijk van het Duitse nationale mensenrechteninstituut leert echter dat een privaatrechtelijke rechtsvorm (het Duitse instituut kent een stichtingsvorm) niet automatisch betekent dat niet-voldaan is aan de eisen van de *Paris Principles*, mits de onafhankelijkheid en de overheidsfinanciering van het instituut op andere wijze goed verzekerd zijn en er een breed politiek draagvlak is voor het instituut (aan de oprichting van het Duitse instituut ligt een unaniem aanvaarde motie van de Duitse Bondsdag ten grondslag).

Het rapport constateert dat in Nederland verschillende publieke instituten en ngo's zich bezig houden met mensenrechten. Door de daarmee gegeven versnippering blijven bepaalde taken liggen en vallen er gaten in de bevordering en bescherming van de mensenrechten. Zo ontbreekt een centraal aanspreek- en informatiepunt voor Nederlandse, buitenlandse en internationale organisaties en wordt een algemeen en laagdrempelig loket voor alle soorten vragen over mensenrechten gemist. Verder bestaat behoefte aan een samenhangende visie op

bepaalde mensenrechtenkwesies - waar veel 'mensenrechteninstanties' nu nog slechts vanuit een specifieke invalshoek (bijvoorbeeld gelijke behandeling, privacybescherming of de belangen van het kind) naar bepaalde zaken kijken. Daarnaast blijkt uit de jongere VN-mensenrechtenverdragen dat nationale mensenrechteninstellingen en andere geïnstitutionaliseerde overlegconstructies tussen overheid en *civil society* een steeds nadrukkelijker rol toebedeeld krijgen bij de implementatie van de verdragsverplichtingen in een bepaald land. Ten slotte moet Nederland gecoördineerd en volwaardig kunnen meepraten in internationale overlegcircuits op dit terrein. Zo is er een VN-overleg van nationale mensenrechteninstellingen. Deelname aan dit overleg - met stemrecht in de vorm van een zogenoemde A-status - staat evenwel slechts open voor nationale instellingen die een breed mandaat hebben dat alle mensenrechten bestrijkt (en dus niet aan een instantie als de CGB) en die ook wat betreft onafhankelijkheidswaarborgen en financiering voldoen aan de *Paris Principles*.

In het rapport is ook een keuze neergelegd wat betreft de taken van een NIRM. Hiertoe heeft het consortium een groot aantal ngo's geconsulteerd en onderzocht hoe de mensenrechteninstellingen in Denemarken, Noorwegen en Duitsland functioneren. Het Nederlandse instituut zal zich bezighouden met het adviseren en informeren van burgers. Het zal niet zelf klachten behandelen, maar deze doorverwijzen naar de daarvoor aangewezen instanties, zoals CGB, CBP en Nationale Ombudsman. Het instituut zal op basis van deskundigheid een objectieve en gezaghebbende bijdrage leveren aan het maatschappelijk debat over vraagstukken met een mensenrechtelijke dimensie. Het zal met opinies kunnen komen over (wets)voorstellen en maatregelen van (lagere) overheden. Verder zal het NIRM onder meer de mensenrechtenorganisaties in Nederland ondersteunen, bijdragen aan (schaduw)rapportages ten behoeve van internationale toezichtprocedures en een aanspreekpunt zijn voor buitenlandse en internationale mensenrechteninstellingen, waaronder het EU-Grondrechtenagentschap en de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa.

In het rapport wordt er dus voor gekozen de bestaande mensenrechtelijke infrastructuur intact te laten en te komen tot een instituut dat als smeerolie fungeert tussen de bestaande instellingen, dat enkele lacunes opvult, bestaande expertise bundelt en daartoe veel samenwerkt met bestaande ngo's en toezichthoudende instanties op het terrein van de mensenrechten. In afwachting van een publiekrechtelijke basis zal het instituut moeten beginnen in de vorm van een stichting, met een bestuur en een adviesraad waarin de mensenrechtenorganisaties en het maatschappelijk middenveld zijn vertegenwoordigd. Berekend wordt dat voor een bureau met een beperkte staf een bedrag van € 1,15miljoen nodig is.

4 Vervolgstappen

Om een NIRM te kunnen oprichten, zal het nieuwe kabinet een positief besluit moeten nemen over het voorstel van het consortium, zoals neergelegd in het rapport. Op basis van dat voorstel zal een startbudget beschikbaar moeten komen dat nodig is om een directeur aan te stellen en het bureau op te zetten. Vervolgens moeten regering en parlement ervoor zorgen dat het instituut zo snel mogelijk een publiekrechtelijke - bij voorkeur wettelijke - basis krijgt. Pas dan kan het NIRM de A-status bij de Verenigde Naties verwerven en daar, namens Nederland, volwaardig meedoen.

OPRICHTING NATIONAAL MENSENRECHTENINSTITUUT EEN STAPJE DICHTERBIJ?

Bij de inontvangstneming toonde minister Ter Horst zich geïnteresseerd en welwillend ten opzichte van het initiatief. Zij gaf echter tevens aan dat het kabinet te maken heeft met een financiële taakstelling van in ieder geval 1 miljard Euro. Met andere woorden: er moet bezuinigd worden. Daarnaast heeft het kabinet het streven om de externe adviesinstanties zoveel mogelijk af te schaffen. Het is dus nog te vroeg om het vraagteken uit de titel van deze bijdrage te vervangen door een uitroepteken. Mede in het licht van het relatief geringe bedrag dat gemoeid is met de oprichting van een NIRM in de vorm zoals uiteengezet in het rapport zou het echter toch wel merkwaardig zijn dat het kabinet een motie van de Tweede Kamer en een tot twee maal toe gedane plechtige belofte aan de Verenigde Naties naast zich neer legt. Medio mei heeft minister Ter Horst het rapport *Mensenrechten verbinden en verplichten* ter kennisneming naar de tweede kamer gezonden en daarbij aangekondigd dat er waarschijnlijk voor de zomer een kabinetsstandpunt naar aanleiding van dit rapport zal worden geformuleerd en worden besproken met de Kamer.

In afwachting van de verdere besluitvorming binnen het kabinet buigt het bestuur van de stichting i.o. zich momenteel over het formuleren van een ontwerp voor de statuten van de stichting. Bovendien wordt gewerkt aan uitbreiding van het bestuur met enkele leden, die onder meer afkomstig zullen zijn uit de kring van niet-gouvernementele organisaties. Nadere berichten over de besluitvorming zullen hopelijk in één van de latere *Bulletins* van deze jaargang kunnen volgen.