

NATIONAAL INSTITUUT VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

MENSENRECHTEN VERBINDEN EN VERPLICHTEN

**EEN NATIONAAL INSTITUUT VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS
OOK VOOR NEDERLAND**

april 2007

INHOUDSOPGAVE

Ten geleide	3
Samenvatting	5
Inleiding	7
Verplichtingen in internationaal perspectief	9
Kader: Eisen aan een nationaal mensenrechteninstituut	10
Mensenrechteninstututen in Denemarken, Noorwegen en Duitsland	11
Het Deense instituut	11
Het Noorse instituut	13
Het Duitse instituut	15
Leemtes in Nederland	17
Kader: De leemtes in kaart	19
Er moet dus iets gebeuren	20
Het Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens in Nederland	21

TEN GELEIDE

Met veel genoegen presenteren wij het rapport *Mensenrechten verbinden en verplichten* aan. In dit rapport komen het College bescherming persoonsgegevens (CBP), de Commissie gelijke behandeling (CGB), de Nationale ombudsman (No) en het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) na een brede consultatieronde tot de conclusie dat er in Nederland dringend behoefte bestaat aan een nationaal mensenrechteninstituut. De genoemde organisaties hebben in 2004 een consortium gevormd, met als doel het bevorderen van de totstandkoming van zo'n instituut. In dit rapport doet het consortium concrete aanbevelingen die vragen om vervolgstappen door het kabinet.

Mensenrechten verbinden en verplichten is een vervolg op het rapport *De daad bij het woord*, waarin het consortium adviseerde een Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens (NIRM) op te richten. Dat rapport is op 8 september 2005 overhandigd aan de toenmalige Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. De minister gaf bij deze gelegenheid aan bereid te zijn onder bepaalde voorwaarden mee te werken aan de komst van zo'n instituut. In eerste instantie door de aanstelling van een zogenoemde bouwmeester financieel te ondersteunen.

Begin 2006 is bouwmeester A. Kruijt in opdracht van het consortium aan de slag gegaan. In de daarop volgende maanden heeft hij, met medewerking van prof. mr. A. Koers, gesprekken gevoerd met tal van betrokkenen: met ministers, kamerleden en ambtenaren van de verschillende ministeries, met vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en van nationale mensenrechteninstellingen in andere landen en met medewerkers van de Universiteit Utrecht. De bouwmeester heeft in deze fase ook regelmatig terugkoppelingsgesprekken gevoerd met een klankbordgroep. Die groep bestond uit vertegenwoordigers van de leden van het consortium, het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), het Helsinki Comité Nederland alsmede vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en van Buitenlandse Zaken.

Uit deze consultatieronde is gebleken dat een mensenrechteninstituut in Nederland in brede kring op steun kan rekenen. Daar komt bij dat in andere landen de afwezigheid van een 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 rapport bevat een blauwdruk voor een Nederlands mensenrechteninstituut en is in augustus 2006 als achtergrondstudie gepubliceerd en verspreid.

Op basis van het voorstel uit het *Waarom, Wat & Hoe?*-rapport menen de consortiumpartners dat het wenselijk is 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. Met het oog hierop is de heer mr. dr. M. Oosting, lid van de Raad van State, bereid gevonden het voorzitterschap van het bestuur van deze stichting i.o. op zich te nemen. Sinds de zomer van 2006 neemt hij deel aan de besprekingen van de consortiumpartners. De heer mr. dr. J.P. Loof, verbonden aan de Universiteit Leiden, vervult vanaf maart 2007 de functie van secretaris van het bestuur van de stichting i.o. Verder zijn de vier consortiumpartners in het bestuur van de stichting i.o. vertegenwoordigd. Het voornemen bestaat het bestuur uit te breiden met nog enkele leden, die onder meer afkomstig zullen zijn uit de kring van niet-gouvernementele organisaties.

Op 24 oktober 2006 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering wordt opgeroepen zo spoedig mogelijk alle beleidsmatige en juridische voorbereidingen te treffen om te komen tot de oprichting van het NIRM (*Kamerstukken II 2006/07, 30 800 V, nr. 29*). Enkele dagen later, op 30 oktober 2006, heeft het bestuur van de stichting i.o. het rapport van de bouwmeesters met vertegenwoordigers van diverse niet-gouvernementele organisaties besproken. Mede gelet op bovengenoemde motie is toen besloten 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 mensenrechteninstituten in Denemarken, Duitsland en Noorwegen. Dit rapport heeft u nu in handen.

De consortiumpartners zijn het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties erkentelijk voor de verleende financiële steun, die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van de genoemde rapporten.

Het NIRM kan alleen van de grond komen als de overheid ook bereid is de aanbevelingen uit het rapport op te volgen en de benodigde financiële middelen beschikbaar te stellen. Wij hopen dat dit rapport het nieuwe kabinet ertoe aanzet spoedig tot daden over te gaan.

mr. J. Kohnstamm mr. A.G. Castermans dr. A.F.M. Brenninkmeijer prof. mr. C. Flinterman

voorzitter CBP

voorzitter CGB

Nationale ombudsman

directeur SIM

SAMENVATTING

In 2006 heeft Nederland zich - net als in 2005 - kandidaat gesteld voor het lidmaatschap van de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties. Bij deze gelegenheid beloofde de regering opnieuw een nationaal mensenrechteninstituut op te richten dat voldoet aan de zogenoemde Paris Principles.

Op 24 oktober 2006 nam de Tweede Kamer een motie aan waarin zij de regering oproept zo spoedig mogelijk alle beleidsmatige en juridische voorbereidingen te treffen voor de oprichting van een Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens (NIRM).

Een en ander spoort met het besluit van de toenmalige Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties om - binnen bepaalde randvoorwaarden - het ontwerpen van een blauwdruk voor een Nederlands instituut voor de mensenrechten te faciliteren. Twee zogenoemde bouwmeesters hebben vervolgens in nauw overleg met alle betrokkenen een achtergrondstudie opgesteld, die de basis vormde voor het eindadvies dat u nu in handen heeft. In dit advies geeft een consortium van vier Nederlandse organisaties die (mede) werkzaam zijn op het terrein van de mensenrechten aan wat de structuur en het mandaat van het NIRM zouden moeten zijn en hoe dit instituut anderszins vorm moet krijgen. Dit consortium is in 2004 is gevormd door het College bescherming persoonsgegevens, de Commissie gelijke behandeling, de Nationale ombudsman en het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten.

Het consortium stelt de oprichting voor 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. In deze resolutie roept de Algemene Vergadering de lidstaten op een nationaal instituut voor de rechten van de mens op te richten. 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 publiekrechtelijke basis heeft, waarbij de (financiële) onafhankelijkheid gewaarborgd is.

In Nederland houden verschillende publieke instituten en niet-gouvernementele organisaties ('ngo's') zich bezig 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 mensenrechtenkwesties en moet Nederland gecoördineerd en volwaardig kunnen meepraten in internationale overlegcircuits op dit terrein.

Bij zijn keuze voor de vormgeving van het NIRM 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. 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.

Het consortium kiest er voor de bestaande mensenrechtelijke infrastructuur intact te laten. 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.

Voor een bureau met een kleine staf is een bedrag van € 1,15 miljoen nodig. Dat is een bescheiden budget vergeleken bij dat van de mensenrechteninstellingen in Denemarken, Duitsland en Noorwegen, die hierna in het kort worden beschreven.

Verdere stappen

Om het NIRM te kunnen oprichten, zal het nieuwe kabinet een positief besluit moeten nemen over het voorstel van het consortium. 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.

INLEIDING

‘Alle burgers die zich beschermd weten door de grondwettelijke vrijheden van ons land hebben ook de plicht die grondrechten, zoals de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting, te verdedigen, ook of juist in de eerste plaats voor de ander.’ En: ‘Gelijke behandeling is één van de grondrechten van onze samenleving.’

Met deze passages uit het Coalitieakkoord geeft het kabinet Balkenende-IV aan dat het mensenrechten van belang vindt voor maatschappelijke integratie en sociale cohesie.

Mensenrechten verbinden. En zij verplichten.

Grondrechten zijn belangrijk om te bevorderen dat burgers met uiteenlopende achtergronden en kenmerken verdraagzaam samenleven. En gelijke behandeling is de enige manier om de uitsluiting van bepaalde minderheden tegen te gaan - of zij nu van allochtone herkomst zijn, anders- of niet-gelovig, oud, homo of gehandicapt.

Nederland heeft de juridische hoofdstad van de wereld binnen zijn grenzen en heeft een goede reputatie op het gebied van mensenrechten. Toch is er geen reden voor 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.

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?

Er is behoefte aan een deskundig instituut dat een onafhankelijke en samenhangende visie kan geven op de manier waarop wij met spanningen tussen grondrechten moeten omgaan. Een instituut dat volledig in deze behoefte kan voorzien en gezaghebbend de weg kan

wijzen, bestaat echter nog steeds niet in Nederland. De oprichting daarvan is noodzakelijk, ook gezien de internationale verplichtingen en beloften waaraan Nederland zich gebonden behoort te voelen.

VERPLICHTINGEN IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

Nederland heeft de belangrijkste mensenrechtenverdragen geratificeerd. Het meest bekend en invloedrijk is het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) van de Raad van Europa. Belangrijk zijn ook de internationale verdragen van de Verenigde Naties inzake burgerlijke en politieke rechten (IVBPR) respectievelijk economische, sociale en culturele rechten (IVESCR).

In 1993 heeft de Algemene Vergadering van de VN de Paris Principles aangenomen.

Volgens deze beginselen moeten aangesloten staten een nationaal instituut oprichten dat de taak en bijbehorende bevoegdheden heeft om mensenrechten te bevorderen en te beschermen. Zo'n nationaal mensenrechteninstituut moet aan verschillende voorwaarden voldoen. De belangrijkste voorwaarden zijn: onafhankelijkheid, een publiekrechtelijke basis en een zo ruim mogelijk mandaat, dat alle mensenrechten omvat. In de Paris Principles worden diverse taken en bevoegdheden genoemd en worden de voorwaarden opgesomd waaronder deze naar behoren kunnen worden uitgeoefend (zie kader). Intussen hebben al meer dan zestig landen gehoor gegeven aan de oproep van de Algemene Vergadering.

De Paris Principles geven niet aan hoe een mensenrechteninstituut zich moet verhouden tot andere organisaties die (mede) werkzaam zijn op het terrein van de mensenrechten (zoals - in Nederland - de vier leden van het consortium). Nationale overheden zijn vrij om de meest geschikte structuur voor het instituut te kiezen, zo lang die maar voldoet aan de genoemde uitgangspunten en voorwaarden.

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa, waarin ook Nederland zitting heeft, riep de lidstaten al in 1997 op om een mensenrechteninstituut op te richten, waarin de verschillende maatschappelijke stromingen vertegenwoordigd zijn. Zo'n nationaal instituut moet zoveel mogelijk steunen op de ervaring van bestaande mensenrechteninstellingen en mensenrechtenorganisaties. En het moet bevorderen dat deze instellingen en organisaties ervaringen uitwisselen met elkaar en met de Raad van Europa. Net als de Paris Principles biedt het Comité lidstaten de ruimte om bij de vormgeving rekening te houden met nationale bijzonderheden.

Toen Nederland zich in 2005 - met succes - kandidaat stelde voor het lidmaatschap van de nieuw op te richten Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties heeft de regering beloofd een nationaal mensenrechteninstituut op te richten dat voldoet aan de Paris Principles. Toen Nederland zich in december 2006 opnieuw kandidaat stelde voor het lidmaatschap van deze raad heeft de regering deze belofte herhaald. Op 24 oktober 2006 heeft de Tweede Kamer de regering aan deze belofte herinnerd en haar bij motie opgeroepen de belofte waar te maken.

Eisen aan een nationaal mensenrechteninstituut

Een mensenrechteninstituut:

- bevordert de naleving van de mensenrechten en beschermt deze binnen de nationale rechtsorde
- heeft een zo breed mogelijk mandaat dat alle mensenrechten omvat

Een mensenrechteninstituut heeft de bevoegdheid om:

- te adviseren
- te monitoren ofwel toezicht te houden
- internationaal samen te werken
- onderwijs te geven
- trainingen te geven
- onderzoek te doen
- voorlichting te geven

Een mensenrechteninstituut kan de bevoegdheid hebben om:

- individuele klachten te behandelen
- steun te verlenen aan slachtoffers van mensenrechtenschendingen

Voor de uitvoering van deze taken behoort het instituut:

- onafhankelijk te zijn
- een publiekrechtelijke rechtvorm te hebben
- deskundig te zijn
- zijn eigen werkzaamheden te kunnen bepalen
- te beschikken over onafhankelijkheidswaarborgen, die bij voorkeur in de wet zijn vastgelegd, zoals financiële onafhankelijkheid en een eigen benoemings- en ontslagprocedure voor leden en medewerkers
- pluralistisch samengesteld te zijn
- toegang te krijgen tot alle benodigde gegevens
- goede contacten met andere organisaties en instellingen te onderhouden, met behoud van zijn onafhankelijkheid

Bron: Paris Principles <<http://www.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>>

MENSENRECHTENINSTITUTEN IN DENEMARKE, NOORWEGEN EN DUITSLAND



MORTEN KJÆRUM VAN HET DEENSE INSTITUUT VOOR DE MENSENRECHTEN

'Ik mis een Nederlands instituut'

Denemarken leek in het najaar van 2005 even het centrum van de wereld, nadat de krant Jyllands-Posten satirische cartoons van de profeet Mohammed had gepubliceerd. De tekeningen en de islamitische verontwaardiging daarover verspreidden zich als een lopend vuurtje via het internet. De Deense premier sprong in de bres voor de vrijheid van meningsuiting, die hij zag als een absoluut recht.

'De wat eenzijdige stellingname van de premier hebben wij moeten nuanceren,' zegt Morten Kjærum van het Deense Instituut voor de Mensenrechten in Kopenhagen. Het instituut nam deel aan het openbare debat en publiceerde verschillende boeken over de islam. 'Die zijn nu uitverkocht,' zegt Kjærum.

Kinderen en bejaarden

Inmiddels probeert het instituut ook op andere terreinen de naleving van mensenrechten te bevorderen. Zo pleit het instituut ervoor dat de kindbescherming beter naar kinderen luistert wanneer zij uit huis worden geplaatst en na verloop van tijd om budgettaire redenen weer worden teruggeplaatst, zonder dat de situatie verbeterd is.

Een ander probleem dat het instituut op de agenda heeft gezet is dat van kinderen wier vader of moeder is gedetineerd. Morten Kjærum: 'Zonder speciale aandacht worden deze kinderen ook crimineel. Daarom hebben wij mensen van de politie, het gevangeniswezen, de reclassering, het maatschappelijk werk, het openbaar ministerie en ngo's om de tafel gezet met gedetineerden.'

Demente bejaarden worden nog al eens domweg opgesloten of aan hun bed vastgebonden - soms honderd dagen

lang! - om te voorkomen dat zij gevaarlijke expedities ondernemen. Dankzij het instituut hebben verschillende inrichtingen veilige tuinen aangelegd en veilige routes uitgestippeld. Ook schakelen inrichtingen deze bejaarden in bij eenvoudige klusjes. Volgens Kjærum is het aantal dagen dat bejaarden worden vastgebonden hierdoor flink teruggelopen.

Crisis

Het instituut viert in 2007 zijn twintigjarig jubileum. Zes jaar geleden leek het erop dat het afgelopen zou zijn, toen de rechts-extremisten in de Deense regering de subsidiekraan wilden dichtdraaien. Een massaal protest weerhield de regering daarvan. Morten Kjærum: 'De regering realiseerde zich dat zij ons niet kon sluiten en ziet nu ook het voordeel van dit instituut. Wij onderzoeken alle wetsvoorstellen op mensenrechtelijke aspecten. Dat vinden de ministers heel nuttig, omdat zij zich daardoor kunnen voorbereiden op mogelijke kritiek uit het parlement. Overigens heeft het parlement onlangs besloten ook rassendiscriminatie tussen burgers onderling actiever te gaan bestrijden door het accent te leggen op maatschappelijke integratie. Burgers konden tot nu toe bij ons terecht met klachten over discriminatie wegens ras of etnische afkomst. De individuele klachtenbehandeling stoten wij nu af. Dat

vind ik enerzijds jammer, maar anderzijds goed. Je loopt het gevaar dat de afhandeling van klachten zoveel tijd kost, dat je niet meer toekomt aan het onderzoeken van structurele kwesties.'

Gemeenschappelijke strategie

De klachten over de omstreden cartoons hebben niet geleid tot strafvervolging. Wel heeft de affaire geleid tot een klacht bij het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties. De cartoonrel heeft de Denen volgens Kjærum doen beseffen dat zij geen eiland zijn in de wereld. De mensenrechteninstellingen in Europa weten dat al langer. Zij overleggen over een gezamenlijke benadering van conflicten

tussen de godsdienstvrijheid, de vrijheid van meningsuiting en andere grondrechten. Ook helpen zij elkaar bij adviezen over wetgeving, die steeds vaker voortvloeit uit Europese richtlijnen.

Morten Kjærum, die tevens voorzitter is van het wereldwijde netwerk van nationale mensenrechteninstellingen: 'Wij hebben regelmatig overleg met de instellingen in Ierland, Duitsland en Noorwegen... maar met Nederland hebben wij hooguit incidenteel contact, omdat er geen nationaal mensenrechteninstituut bestaat. Ik vind dat een groot gemis, want de internationale samenwerking is van belang voor een gezamenlijke strategie.'

- Naam: Dansk Institut for Menneskerettigheder
- Bestaat sinds: 1987
- Aantal medewerkers: 100
- Budget per jaar: € 12,5 miljoen
- Activiteiten: onderzoek en documentatie; adviseren over wetgeving en verdragen; toezicht houden op naleving en rapporteren aan de Verenigde Naties; verzorgen van opleidingen en cursussen; organiseren van conferenties, seminars en lezingen; informatie verstrekken en verzorgen van publicaties.
- Individuele klachtenbehandeling is niet in handen van het instituut, maar van: de Commissie voor gelijke kansen (voor klachten over de grond etniciteit), de Privacyautoriteit en de parlementaire Ombudsman
- Rechtsvorm: zelfstandig bestuursorgaan op basis van een speciale wet
- Website: www.humanrights.dk

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)

GEIR ULFSTEIN VAN HET NOORSE INSTITUUT VOOR DE MENSENRECHTEN

‘Niet iedereen wist dat godsdienstvrijheid een mensenrecht is’

Ook in Noorwegen hebben moslims zich opgewonden over cartoons met hun profeet Mohammed. Het conflict werd vooral beschouwd als een politieke kwestie. ‘Niet iedereen was zich ervan bewust dat godsdienstvrijheid ook een mensenrechtelijk issue is en de vrijheid van meningsuiting een grondrecht,’ zegt directeur Geir Ulfstein van het Noorse Instituut voor de Mensenrechten.

Het Noorse instituut werd vijf jaar geleden opgericht als onafhankelijk onderdeel van de Universiteit van Oslo. Het heeft de uitstraling van een onderzoeksinstituut en is nog niet zo bekend bij het grote publiek. ‘Vaak geven wij alleen achtergrondinformatie, maar soms komen wij met een duidelijke opinie. Aan het publieke debat over religie doen we heel actief mee,’ zegt Geir Ulfstein. Het instituut organiseert seminars voor beleidsambtenaren, ngo's, journalisten, advocaten en andere belangstellenden. Het heeft onder meer boeken gepubliceerd over de Sharia en het religieus onderwijs. De medewerkers schrijven soms stukken in kranten. Het instituut vervult een nuttige rol achter de schermen door wetgevingsadviezen te verstrekken, die heel serieus worden genomen. ‘De regering ziet ons niet als een linkse organisatie en overlegt

regelmatig met ons,’ zegt Ulfstein. De ministers van Buitenlandse Zaken en de mensenrechteninstututen uit de vijf Scandinavische landen komen elk jaar bij elkaar om een gemeenschappelijke benadering van actuele mensenrechtenissues te zoeken.

Buiten het zicht van de camera's verzorgt het instituut cursussen voor onder anderen journalisten en leden van de Storting (het parlement). Verder werkt het instituut aan afspraken met de advocatuur, zodat asielzoekers met hun klachten gemakkelijker terecht kunnen bij de rechter. Ulfstein: ‘Wij willen in de toekomst zichtbaarder zijn, maar dat kost tijd.’

De contacten met Nederland beperken zich tot samenwerking met het Studie- en Informatiecentrum voor de Mensenrechten van de Universiteit Utrecht. Geir Ulfstein: ‘Wij missen een centraal aanspreekpunt in Nederland.’

- Naam: Norsk Senter for Menneskerettigheter
- Bestaat sinds: 2002
- Aantal medewerkers: 60
- Budget per jaar: € 7,4 miljoen
- Activiteiten: onderzoek en documentatie; advies over wetgeving en verdragen; toezicht houden op naleving en rapporteren aan de Verenigde Naties; verzorgen van scholing, training en cursussen; organiseren van conferenties, seminars en lezingen; informatie verstrekken en verzorgen van publicaties.
- Individuele klachtenbehandeling is niet in handen van het instituut, maar van: de Commissie voor gelijke kansen, de Privacyautoriteit, de Nationale ombudsman en de ombudsmannen voor discriminatie wegens ras of geslacht respectievelijk voor kinderen
- Rechtsvorm: onafhankelijk onderdeel van de Universiteit van Oslo op basis van een Koninklijk Besluit
- Website: www.humanrights.uio.no

HEINER BIELEFELD VAN HET DUITSE INSTITUUT VOOR DE MENSENRECHTEN

'Marteldebat leidt tot preventief toezicht'

'Enige tijd terug bedreigde een politiecommissaris een gearresteerde kidnapper met geweld, omdat deze niet wilde vertellen waar het ontvoerde kind was. Het leidde tot een publiek debat over de vraag in hoeverre je 'een beetje' mag martelen om de levens van andere mensen te redden. Het Duitse Instituut voor de Mensenrechten kwam met verhelderende publicaties, die veel werden geciteerd in de media,' zegt directeur Heiner Bielefeld.

Het instituut organiseerde een congres waaraan de speciale vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties, parlementariërs en medewerkers van het instituut deelnamen. Die bijeenkomst leidde ertoe dat Duitsland het facultatief Protocol tekende bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing. Dit protocol verplicht ondertekenaars een toezichtsmechanisme in te stellen om de schending van mensenrechten te voorkomen.

Het instituut is heel tevreden met de ondertekening, omdat het nog geen toezichtsfunctie heeft. Wetgevingsadvisering behoort evenmin tot zijn taken. Toch komt het instituut soms met aanbevelingen.

De banden met het parlement, dat in 2001 om de oprichting van het instituut vroeg, zijn goed. Het instituut onderhoudt nauwe betrekkingen met de mensenrechtencommissie van het parlement en heeft regelmatig contact met de ministeries die veel met mensenrechten van doen hebben. En met de 48 ngo's die op dit terrein actief zijn. Het instituut maakt zich vooral

verdienselijk als koppelaar van verschillende personen en functionarissen die zich bezighouden met de mensenrechten. Zo organiseerde het een workshop over de rechten van mensen zonder papieren voor organisaties die hier in de praktijk vaak mee geconfronteerd worden.

Medewerkers van het instituut geven ook trainingen aan politiemensen en - met het oog op vredesoperaties - aan Duitse soldaten. Ook leden van de Iraakse vredesmacht werden door het Duitse instituut getraind. En, niet te vergeten, de medewerkers van parlementariërs.

Journalisten weten de weg naar het instituut weliswaar te vinden, maar zijn nogal eens teleurgesteld door het genuanceerde, wetenschappelijk gefundeerde, antwoord dat zij krijgen. Maar, zoals gezegd, de publicaties over martelen vonden weerklank in de pers, net als de publicaties over de soms benarde positie van bejaarden in verpleegtehuizen en over de kleding van moslima's.

Heiner Bielefeld: 'In het publieke debat zijn wij meestal een kleine speler, maar in het technisch debat zijn wij een grote.'

- Naam: Deutsches Institut für Menschenrechte
- Bestaat sinds: 2002
- Aantal medewerkers: 10 vast (excl. 7 tijdelijke)
- Budget per jaar: € 1,5 miljoen
- Activiteiten: onderzoek en documentatie; (ongevraagd) advies over voorgenomen maatregelen, over wetgeving en over verdragen; rapportage aan de VN over de mensenrechtensituatie; verzorgen van scholing, training en cursussen; organiseren van conferenties, seminars en lezingen; verstrekken van informatie en verzorgen van publicaties.
- Individuele klachtenbehandeling is niet in handen van het instituut, maar van: de Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit en de Petitionsausschuss uit de Bundestag
- Rechtsvorm: onafhankelijke stichting, opgericht op verzoek van het Duitse parlement
- Website: www.institut-fuer-menschenrechte.de

LEEMTES IN NEDERLAND

In Nederland zijn tientallen particuliere organisaties actief op het gebied van de mensenrechten. Amnesty International, VluchtelingenWerk, het Nederlands Helsinki Comité, het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, het Kinderrechtencollectief, het Landelijk Bureau Racismebestrijding, het Humanistisch Overleg Mensenrechten en de Liga voor de Rechten van de Mens zijn daarvan bekende voorbeelden. Daarnaast houdt elk van de leden van het consortium zich, zoals gezegd, op zijn of haar eigen terrein (ook) bezig met de bevordering van de mensenrechten. De Nationale ombudsman, de Commissie gelijke behandeling en het College bescherming persoonsgegevens doen dat onder meer door advisering en klachtenbehandeling, terwijl het SIM wereldwijde erkenning geniet als onderzoeks- en documentatiecentrum. Het SIM geeft ook leiding aan de Onderzoeksschool voor de rechten van de mens, een netwerk waarin onderzoekers van vijf universiteiten samenwerken.

Het mensenrechtelijk landschap in Nederland is echter - om het eigentijds te zeggen - een beetje verrommeld. Het is hier en daar erg dicht bebouwd, maar vertoont elders kale plekken. Ondank de samenwerking tussen de diverse organisaties worden sommige werkzaamheden niet uitgevoerd; andere half of dubbel.

Het Nederlands mensenrechtenlandschap mist een duidelijk centrum. Nederlandse, buitenlandse en internationale organisaties hebben behoefte aan een centraal en herkenbaar aanspreekpunt, waar zij informatie kunnen vragen en expertise kunnen aanboren en delen. Zij missen een nationaal centrum waar zij hun activiteiten en strategie kunnen afstemmen en waar zij desgewenst (mee) kunnen overleggen over een gezamenlijke aanpak.

Sommige verdragen schrijven voor dat de nationale regering samenwerkt met de desbetreffende ngo's. Zoals het VN-Kinderrechtenverdrag, het Internationaal Verdrag ter bevordering en bescherming van de rechten en waardigheid van mensen met een handicap en verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). Ook bij deze samenwerking kan een nationaal mensenrechteninstituut een faciliterende rol vervullen.

De Nederlandse organisaties en instituten bestrijken ieder slechts een deel van het mensenrechtelijk terrein en belichten mensenrechtenvraagstukken elk vanuit hun eigen specifieke perspectief. Door inhoudelijke versnippering ontbreekt het echter aan deskundige en gezaghebbende uitspraken en opinies over mensenrechtelijke vraagstukken en voorstellen in hun volle omvang en in onderlinge samenhang. Dat gemis wreekt zich met name in kwesties waar de - soms spanningsvolle - verhouding tussen verschillende grondrechten aan de orde is. Een nationaal instituut kan met samenhangende en

gezaghebbende uitingen helpen voorkomen dat maatschappelijke conflicten over dergelijke kwesties escaleren, juridiseren of juist worden toegedekt.

De versnippering leidt er ook toe dat geen enkel onafhankelijk instituut de Nederlandse situatie op het gebied van de mensenrechten systematisch, nauwlettend, in volle omvang en vanuit een algemeen perspectief volgt. Daardoor is de verplichte rapportage aan de Verenigde Naties over de mensenrechtelijke situatie in Nederland niet optimaal. De Verenigde Naties willen behalve de rapportage van de regering ook graag een 'schaduwrapportage' van een onafhankelijke organisatie of onafhankelijk instituut. De Nederlandse schaduwrapportages zijn nu weliswaar onafhankelijk, maar beperkt en niet allesomvattend.

Bij gebrek aan een nationaal mensenrechteninstituut ontbreekt het in Nederland aan een laagdrempelig, deskundig en objectief centrum, waar behalve de overheden ook het bedrijfsleven en de burger terecht kunnen voor een richtinggevend antwoord op vragen over kwesties waarbij grondrechten in het geding zijn.

De algemene voorlichting over mensenrechtelijke kwesties aan het brede publiek schiet op sommige punten te kort. Met name de voorlichting op scholen kan beter.

Sommige taken blijven liggen. Zo is er in Nederland niet een instituut dat ook kan zorgen voor de mensenrechtelijke scholing op maat van uiteenlopende beroepsbeoefenaren als politiemensen, vredessoldaten, journalisten en parlementariërs.

Het ontbreken van een nationaal instituut voor de mensenrechten heeft nog een belangrijke consequentie. Nederland kan hierdoor niet volwaardig deelnemen aan de UN Group of National Human Rights Institutions en andere internationale overlegstructuren en projecten. Nederland heeft daarin alleen stemrecht als er een instituut is dat op grond van de Paris Principles de A-status verdient. Zonder zo'n instituut kan Nederland hooguit meedoen als toehoorder en mist het de kans om zijn stem volwaardig te laten horen.

De leemtes in kaart

- het ontbreekt aan één centraal aanspreek- en informatiepunt voor Nederlandse, buitenlandse en internationale organisaties
- het ontbreekt aan een centraal punt waar ngo's hun activiteiten kunnen afstemmen
- het ontbreekt aan een centraal punt waar expertise kan worden gedeeld
- het ontbreekt aan een organisatie die de mensenrechten in hun volle breedte en in hun onderlinge samenhang bekijkt
- het ontbreekt aan een organisatie die de mensenrechtensituatie in Nederland systematisch, nauwlettend, in volle omvang en vanuit een algemeen perspectief volgt
- de onafhankelijke schaduwrapportages over de mensenrechtensituatie in Nederland zijn beperkt en niet allesomvattend
- het ontbreekt aan een laagdrempelig, deskundig en objectief centrum dat benaderd kan worden voor antwoorden op vragen en voor gezaghebbende opinies over mensenrechtelijke vraagstukken in de volle breedte, ook in relaties tussen burgers onderling
- de algemene publieksvoorlichting schiet tekort (met name op scholen)
- Nederland kan zich te weinig laten horen in de belangrijke internationale organisaties en overlegstructuren op het terrein van de mensenrechten

ER MOET DUS IETS GEBEUREN

Mede op grond van de consultatie van Nederlandse mensenrechten-ngo's zijn de leden van het consortium van mening dat het noodzakelijk is om een nationaal mensenrechteninstituut in Nederland in te stellen. Een besluit daartoe mag niet langer worden uitgesteld. Een Nederlands mensenrechteninstituut met een ruim mandaat en een adequate structuur kan bijdragen aan de bevordering en betere bescherming van de rechten van de mens. Bovendien moet er dringend een einde komen aan de situatie waarin Nederland de verplichting om een nationaal mensenrechteninstituut op te richten onderstreept en internationaal uitdraagt, aan de Verenigde Naties belooft dit ook te zullen doen, maar deze verplichting en belofte niet nakomt. Nederland moet zijn achterstand snel inlopen.

HET NATIONAAL INSTITUUT VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS IN NEDERLAND

Het NIRM zal de bestaande leemtes opvullen. Het instituut werkt nauw samen met de leden van het consortium en de bestaande ngo's, ondersteunt deze organisaties en hun netwerk en vormt een aanvulling op hun werk.

Stichting

Het NIRM begint als een stichting en blijft dit totdat het een publiekrechtelijke basis heeft gekregen. Het consortium wil direct aan de slag en de oprichting van het NIRM niet uitstellen totdat regering en parlement een wet tot stand hebben gebracht. Zodra de publiekrechtelijke basis geregeld is, vraagt het instituut een accreditatie op A-niveau aan bij de Verenigde Naties. Het consortium is bereid met het kabinet te overleggen over het opzetten van een stichting die al zo veel mogelijk geschikt is op de leest van het publiekrechtelijk gefundeerde instituut dat het consortium voor ogen staat.

De stichtingsvorm is weliswaar minder democratisch, maar heeft de slagvaardigheid die in de beginfase essentieel is om het instituut van de grond te krijgen. De ngo's zullen op verschillende manieren betrokken worden bij het bestuur van de stichting. Zij zullen vertegenwoordigd zijn in het bestuur en de Raad van Advies. Het bestuur zal bestaan uit zes tot acht leden, die door het bestuur zelf worden benoemd. De helft van hen is afkomstig uit of betrokken bij de Nederlandse mensenrechtenorganisaties. Met het oog op een breed maatschappelijk draagvlak zal de andere helft van het bestuur komen uit een andere kring dan die van de mensenrechtenorganisaties. De in te stellen Raad van Advies moet een afspiegeling vormen van alle maatschappelijke groeperingen die in Nederland bij de mensenrechten zijn betrokken.

Alleen Nederland

Hoewel het NIRM veel internationale contacten zal onderhouden, zijn de werkzaamheden gericht op de bevordering en bescherming van de mensenrechten in Nederland. In beginsel zou het nationaal instituut alle landen van het Koninkrijk kunnen omvatten. Er zijn goede redenen om het NIRM ook in te schakelen bij de bevordering en bescherming van de mensenrechten in de Caraïbische landen van het Koninkrijk. Om praktische redenen verdient het echter de voorkeur dat het instituut zich in zijn begintijd alleen richt op Nederland.

Activiteiten

In de beginperiode wil het NIRM zich richten op enkele specifieke werkzaamheden uit het rijtje van de Paris Principles - mede gelet op de activiteiten en ervaringen van de buitenlandse instituten. Het NIRM zal bestaande deskundigheid bundelen en gewenste

deskundigheden verder ontwikkelen. Het zal beschikbaar zijn om vragen te beantwoorden van of opinies en adviezen te verstrekken aan regering, parlement en (lagere) overheden. Maar net zo goed ingaan op vragen en verzoeken van bijvoorbeeld ondernemingen en vakorganisaties.

De Nederlandse burger en de maatschappelijke organisaties wil het NIRM van dienst zijn door hen te informeren, hun klachten door te verwijzen, aan hen voorlichting en informatie te geven en door informatie te verstrekken over lopende procedures.

Het NIRM zal niet individuele klachten gaan behandelen, maar klachten van burgers doorverwijzen naar de geëigende instanties.

Het brede publiek wil het instituut beter voorlichten over mensenrechtelijke kwesties. De voorlichting aan scholen krijgt meer aandacht. Voor uiteenlopende en belangstellende beroepsbeoefenaren als politiemensen, vredessoldaten, journalisten en parlementariërs wil het NIRM mensenrechtelijke scholing op maat verzorgen.

Nederlandse mensenrechtenorganisaties wil het NIRM ondersteunen door bij te dragen aan hun rapportages over de mensenrechtensituatie in Nederland en door informatie te verstrekken.

Verder kan het instituut desgevraagd zijn deskundigheid beschikbaar stellen aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (als daartoe uitgenodigd deelnemer aan procedures, ofwel *amicus curiae*), aan de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa en aan de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten.

Voor buitenlandse mensenrechtenorganisaties en overheden wil het NIRM een aanspreekpunt zijn en een steunpunt om de naleving van mensenrechten te bevorderen.

Ook het EU-Grondrechtenagentschap zal behoefte hebben aan een centraal aanspreekpunt in elke lidstaat van de Europese Unie.

Om de uitvoering van deze taken te ondersteunen, wil het instituut de documentatie en het kennismanagement uitbouwen en versterken, met als vertrekpunt de omvangrijke documentatie die het SIM gedurende 25 jaar heeft opgebouwd, en die het zal inbrengen in het NIRM.

De organisatie

De leiding van het instituut bestaat uit een directeur en een adjunct-directeur. De directeur heeft een ruim mandaat en een grote handelingsvrijheid. Hij vertegenwoordigt het NIRM naar buiten toe en legt verantwoording af aan het bestuur. Het personeel van het instituut bestaat onder meer uit voorlichters, een informatiemanager, een documentalist en enkele materiedeskundigen. De personeelskosten worden vooralsnog geraamd op ongeveer € 945.000 per jaar. Voor huisvesting, ict-voorzieningen, communicatiefaciliteiten en andere materiële kosten zal jaarlijks €210.000 nodig zijn.

De totale exploitatiekosten bedragen dus € 1,15 miljoen per jaar. Dit bedrag is (aanzienlijk)

lager dan het basisbudget van het Deense, Duitse en Noorse mensenrechteninstituut. De bedragen die nodig zijn om de genoemde voorzieningen en diensten in te kopen, zijn zo laag dat Europese aanbesteding niet verplicht is.

Contact

Prof. mr. Aart Hendriks
p/a Postbus 16001
3500 DA Utrecht