

Vergaderjaar 2001–2002

**28 000 VI**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2002**

**Nr. 38**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2001

Ter gelegenheid van de behandeling in de Tweede Kamer van de begroting van het Ministerie van Justitie voor het jaar 2001 heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie in reactie op een door het lid Halsema ingediende motie toegezegd dat de regering met een zorgvuldige reactie zou komen op de bundel van het Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten (NJCM) getiteld: «Een nationale mensenrechtencommissie in Nederland? Handhaving van mensenrechten op nationaal niveau».<sup>1</sup> De motie is daarop ingetrokken.

Ter nakoming van deze toezegging zal in het onderstaande eerst worden ingegaan op de vragen wat onder een nationale mensenrechtencommissie wordt verstaan en welke taken een dergelijke commissie zou kunnen vervullen. Vervolgens zullen de bijdragen in de NJCM-bundel kort worden samengevat en zal het kabinet zijn standpunt bepalen over de wenselijkheid van de instelling van een nationale mensenrechtencommissie in Nederland.

#### **Wat wordt verstaan onder een nationale mensenrechteninstelling en welke taken kan zij vervullen?**

Zowel de Verenigde Naties als de Raad van Europa hebben opgeroepen tot de oprichting van nationale mensenrechteninstellingen. De VN hebben dit gedaan in een resolutie van de Algemene Vergadering van 20 december 1993 (A/RES/48/134), de Raad van Europa in een aanbeveling van het Comité van Ministers van 30 september 1997 (R (97) 14). Met de term «nationale mensenrechteninstelling» wordt in deze internationale instrumenten bedoeld van overheidswege opgerichte, maar onafhankelijke, nationale instellingen die belast zijn met de bevordering en bescherming van de rechten van de mens. Het gaat om niet-rechterlijke instanties die bij of krachtens de wet zijn ingesteld en die onafhankelijk zijn van de wetgevende, uitvoerende en de rechterlijke macht.

<sup>1</sup> M.L. van Emmerik & C. Smals – van Dijk (red.), Een nationale mensenrechtencommissie in Nederland? Handhaving van mensenrechten op nationaal niveau, Stichting NJCM-Boekerij 37, Leiden 2000.

Drie soorten nationale mensenrechteninstellingen kunnen worden onderscheiden:

- (1) algemene nationale mensenrechteninstellingen, d.w.z. instellingen met een breed mandaat op het gebied van de rechten van de mens;
- (2) gespecialiseerde nationale mensenrechteninstellingen, d.w.z. instellingen met een mandaat op een deel terrein van de rechten van de mens (bijv. gelijke behandeling, privacy, rechten van kinderen);
- (3) Ombudsmaninstellingen met een mandaat op het gebied van de rechten van de mens.

Met de term «nationale mensenrechtencommissie» wordt doorgaans de algemene nationale mensenrechteninstelling bedoeld. De vraag die op het symposium van het NJCM centraal stond was of er in Nederland behoefte is aan een algemene nationale mensenrechteninstelling (d.w.z. een nationale mensenrechtencommissie) naast de reeds bestaande gespecialiseerde instellingen en Ombudsmaninstellingen.

Op grond van de aanbevelingen van de VN en de Raad van Europa kunnen drie hoofdtaken van nationale mensenrechteninstellingen worden onderscheiden:

- (1) advisering inzake mensenrechtenvraagstukken;
- (2) informatieverschaffing en educatie;
- (3) behandeling van klachten over mensenrechtenschendingen (o.a. feitenonderzoek, bemiddeling en het doen van aanbevelingen).

### **Korte samenvatting van de bijdragen aan de NJCM-bundel**

*J.G.C. Schokkenbroek*<sup>1</sup>

Schokkenbroek gaat in zijn bijdrage in op wat de VN en de Raad van Europa onder een nationale mensenrechteninstelling verstaan en wat er in de verschillende Europese landen al voor mensenrechteninstellingen zijn. Vervolgens kijkt Schokkenbroek naar de Nederlandse situatie. Een Nederlandse mensenrechtencommissie kan, volgens Schokkenbroek, een unieke interface vormen tussen de overheid en «civil society», een forum waarin regeringsdenken en het denken van mensenrechtenactivisten op een vruchtbare manier met elkaar worden geconfronteerd. Een nationale mensenrechtencommissie kan op structurele wijze de vinger aan de pols houden op het gebied van de eerbiediging van de rechten van de mens, aldus Schokkenbroek.

*E.A. Alkema*<sup>2</sup>

Alvorens in te gaan op het nut van een nieuw in te stellen mensenrechtencommissie gaat Alkema na in hoeverre de bestaande en traditionele bewakers van de mensenrechten (rechter, wetgever en bestuur) zich van hun taak hebben gekweten. De *rechterlijke macht* is volgens Alkema doorgaans goed op de hoogte van de betekenis van de internationale mensenrechten. Ten aanzien van de klassieke grondrechten heeft de *wetgever* zich zeker niet minder dan de rechter ingezet voor de uitvoering van de internationale jurisprudentie. Ten aanzien van de sociale grondrechten ligt dit anders. Het internationaal toezicht heeft weinig resultaat gehad en sociale grondrechten plegen bij de totstandkoming van wetgeving niet veel gewicht in de schaal te leggen. Alkema verwijt het *bestuur* met name tekort te schieten in zijn internationale rapportageplichten. Alkema komt tot de conclusie dat er, afgezien van de zojuist genoemde punten, geen nootore tekortkomingen zijn in wat rechter, wetgever en bestuur voor de handhaving van grond- en mensenrechten doen.

Alkema vraagt zich vervolgens af of er niettemin nog behoefte is aan andere, niet-rechterlijke bescherming van mensenrechten. Hij constateert dat er zeer vele instanties, direct of indirect, actief zijn op het gebied van

---

<sup>1</sup> Hoofd van de mensenrechtenafdeling van het Directoraat Rechten van de Mens van de Raad van Europa.

<sup>2</sup> Hoogleraar staats- en bestuursrecht.

de mensenrechten. Alkema noemt o.a. de parlementaire commissies voor de verzoekschriften, de Nationale ombudsman, de Algemene Rekenkamer, de Registratiekamer, de Commissie Gelijke Behandeling, het Landelijk Bureau Rassendiscriminatie, de Raad voor de Journalistiek, de Reclame Code Commissie en andere vormen van zelfregulering. Daarnaast zijn er vele officiële en niet-officiële adviseurs van de regering en het parlement (o.a. Raad van State, Sociaal Economische Raad, Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid en tal van non-gouvernementele organisaties). Omdat, aldus Alkema, dankzij de talrijke organisaties en instituties al van enige verzadiging sprake is, zal men kieskeurig moeten zijn welke taken men aan een nationale mensenrechtencommissie zou willen toebedelen. Zij zal niet meer dan een aanvullende functie behoeven te hebben.

*P. van Dijk*<sup>1</sup>

Van Dijk is het met Alkema eens dat de bevordering en bescherming van de rechten van de mens in Nederland tamelijk goed is geregeld. Van Dijk acht het van belang dat de mensenrechten in onderling verband worden beschouwd bij regelgeving, bij bestuurlijke maatregelen en bij de handhaving. Een breed samengestelde commissie met een breed werkteerrein kan aan een dergelijke geïntegreerde benadering een bijdrage leveren. Het feit dat er al zoveel instanties zijn die zich met regelgeving en handhaving op het terrein van de rechten van de mens bezighouden, is voor Van Dijk reden om juist voor de instelling van een algemene mensenrechtencommissie te pleiten. Bestaande instellingen en procedures zijn immers, aldus Van Dijk, voor een deel gericht op specifieke aspecten van de mensenrechtenproblematiek (gelijke behandeling, racisme, privacy), terwijl andere zich richten op een bepaalde categorie potentiële schenders van mensenrechten (de centrale overheid, de medische branche). Van Dijk is van mening dat voor een op te richten algemene mensenrechtencommissie een breed werkteerrein braak ligt. Hij denkt daarbij aan verschillende vormen van advisering, een rol bij de behandeling van klachten over (dreigende) mensenrechtenschendingen, slachtofferhulp en informatieverstrekking. Verder zou de commissie als aanspreekpunt kunnen fungeren voor allerlei internationale instanties.

*J.E. Goldschmidt*<sup>2</sup>

Volgens Goldschmidt moet het denken over een mensenrechtencommissie geplaatst worden in het kader van de thema's universaliteit (met name ondeelbaarheid), coördinatie en handhaving van mensenrechten. Goldschmidt constateert een leemte in de rechtsbescherming. Die leemte ligt op het terrein van de omvang van de bescherming (niet alle mensenrechten worden «gedekt» door een gespecialiseerde instantie) en op het terrein van een aantal taken, met name afstemming, informatie, scholing en advisering. Goldschmidt pleit voor een oplossing waarbij eerst wordt gezien hoe de leemte kan worden verkleind door een uitbreiding en verdieping van de taken en bevoegdheden van bestaande instellingen en vervolgens nader te onderzoeken wat voor Nederland de meest aangewezen vorm is om de overblijvende leemte te vullen.

*M. Oosting*<sup>3</sup>

Aan de hand van drie mogelijke taken van een nationale mensenrechtencommissie (voorlichting en educatie; advisering van de overheid; onderzoek naar schendingen) gaat Oosting na of er sprake is van de door Goldschmidt geschetste leemten en gebrek aan coördinatie tussen verschillende instrumenten en handhavingorganen. Volgens Oosting zijn de activiteiten op het gebied van voorlichting en educatie over mensenrechten overwegend incidenteel en fragmentarisch en zou op dit terrein

---

<sup>1</sup> Lid van de Raad van State.

<sup>2</sup> Voorzitter van de Commissie gelijke behandeling en hoogleraar vrouw en recht.

<sup>3</sup> Voormalig Nationale ombudsman.

nog het nodige gedaan kunnen worden. Ten aanzien van advisering over mensenrechten vraagt Oosting zich af of de vele adviezen die regering en parlement ontvangen wel de aandacht krijgen die zij verdienen. Oosting constateert een behoefte aan onafhankelijke en gezaghebbende advisering, zeker ook vanuit het perspectief van de sociale grondrechten. Ten aanzien van onderzoek naar schendingen/rechtsbescherming is Oosting positiever dan Goldschmidt. Hij citeert instemmend Alkema die concludeerde dat wat – gelet op het werk van de rechter en de Nationale ombudsman – resteert aan lacunes in de rechtsbescherming, uitzonderlijk en minimaal is.

Ten aanzien van het onderwerp coördinatie gaat Oosting vooral in op de coördinatie van het beleid van de rijksoverheid op het gebied van de mensenrechten. Oosting vraagt zich af of de interdepartementale coördinatie en de coördinatie binnen de ministeries wel zodanig zijn verzekerd dat de mensenrechten steeds de aandacht krijgen die zij verdienen en hoe is gewaarborgd dat het regeringsbeleid samenhang vertoont als het gaat om het onderwerp mensenrechten.

Oosting concludeert dat er reden is voor actie. Oosting adviseert tot het bijeenbrengen van een nationaal platform mensenrechten dat moet nagaan of Nederland een nationale mensenrechtencommissie moet krijgen en zo ja, hoe die er dan uit moet zien.

#### *Y. Klerk<sup>1</sup>*

Klerk gaat aan de hand van de Kaderwet Adviescolleges in op de vraag hoe een nationale mensenrechtencommissie er uit zou moeten zien. Klerk is van mening dat niet alleen de rijksoverheid, maar ook de lagere overheden aan de commissie om advies zouden moeten kunnen vragen. Verder vindt zij dat, teneinde de onafhankelijkheid van de commissie te waarborgen, af moet worden geweken van de Kaderwet Adviescolleges voorzover het de bepaling betreft dat de meest betrokken minister het werkprogramma van de commissie goedkeurt. Klerk is van mening dat het nuttig zou kunnen zijn om een in te stellen nationale mensenrechtencommissie ook een taak te geven op het gebied van de behandeling van klachten over mensenrechtenschendingen, maar waarschuwt wel dat dit een flinke belasting met zich brengt. Indien een mensenrechtencommissie uit maximaal vijftien leden zou bestaan en het lidmaatschap een nevenfunctie voor de leden zou zijn, zou individuele klachtenbehandeling wel eens een te grote belasting kunnen zijn.

#### *C. Flinterman<sup>2</sup>*

Flinterman acht het een gemis dat er in Nederland geen permanent orgaan bestaat dat de regering adviseert over de betekenis van de rechten van de mens op het brede terrein van het «binnenlands beleid». Als voorbeelden waarover geadviseerd zou kunnen worden, noemt hij: de wijze waarop de regering «follow up» zou kunnen geven aan de conclusies en aanbevelingen van internationale verdragscomités in het kader van de periodieke rapportage en advisering vanuit mensenrechtenperspectief op sociaal-economisch terrein en op het gebied van de technologie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen. Verder zou een nationale mensenrechtencommissie een coördinerende rol kunnen spelen ten aanzien van voorlichting, onderzoek en educatie.

### **Standpunt van het kabinet**

Het kabinet acht het van grote waarde dat in Nederland een discussie wordt gevoerd over nut en noodzaak van een nationale mensenrechtencommissie. Het NJCM levert met zijn lustrumbundel een belangrijke bijdrage aan deze discussie.

<sup>1</sup> Rechter-plaatsvervanger in de rechtbank te Den Bosch.

<sup>2</sup> Hoogleraar rechten van de mens en directeur van het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten.

Het kabinet neemt als uitgangspunt dat geconstateerd kan worden dat er in Nederland veel gebeurt aan advisering over mensenrechten, aan voorlichting over, onderwijs in en onderzoek naar mensenrechten en aan bescherming van mensenrechten. Zowel binnen de overheid, als binnen de non-gouvernementele sector zijn verschillende personen en instanties bezig met de bevordering en bescherming van de rechten van de mens. Dit heeft er toe geleid dat de verwezenlijking van grond- en mensenrechten in Nederland een hoog niveau heeft bereikt. Het handhaven van dit hoge niveau is voorwerp van aanhoudende zorg van het kabinet. Het is daarbij van groot belang om steeds in de gaten te houden of bestaande instrumenten en procedures voldoen of dat deze dienen te worden aangevuld.

Het kabinet heeft al verschillende stappen ondernomen die kunnen bijdragen aan een nog hoger niveau van verwezenlijking van grond- en mensenrechten in Nederland. Zo beziet het kabinet thans in het kader van de evaluatie van de Algemene wet gelijke behandeling of en zo ja, hoe de mogelijkheden van de Commissie gelijke behandeling om onderzoek uit eigen beweging te doen, kunnen worden verruimd. Daarnaast laat het kabinet onderzoeken op welke wijze er invulling kan worden gegeven aan thans nog niet of onvoldoende ingevulde kinderombudsfuncties in één herkenbaar instituut «Kinderombudsman». De aanstelling, tenslotte, van een nationaal rapporteur mensenhandel vorig jaar kan hier niet onvermeld blijven.

Gelet op deze maatregelen en gelet op de instanties en procedures die er al bestaan op het brede terrein van de grondrechten, rijst de vraag wat de meerwaarde kan zijn van een nationale mensenrechtencommissie. De ruimte om een nieuw op te richten commissie een zinvol takenpakket te geven zonder dat afbreuk wordt gedaan aan bestaande instanties en activiteiten en zonder dat duplicatie van activiteiten optreedt, is beperkt. Ten aanzien van de rechtsbescherming, d.w.z. de behandeling van klachten e.d., meent het kabinet dat er geen sprake is van een leemte die door een nationale mensenrechtencommissie zou kunnen worden gevuld. Met Oosting en Alkema is het kabinet van mening dat wat – gelet op het werk van de rechter en de Nationale ombudsman – resteert aan lacunes in de rechtsbescherming, uitzonderlijk en minimaal is. Met betrekking tot informatieverschaffing en educatie acht het kabinet van groot belang dat de huidige pluriformiteit aan activiteiten wordt gehandhaafd. Juist ook op dit terrein hebben de overheid en de maatschappelijke organisaties een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Centrale coördinatie door de overheid van activiteiten op dit terrein acht het kabinet niet nodig. Het kabinet is van mening dat op het terrein van de advisering een mensenrechtencommissie wel een belangrijke meerwaarde zou kunnen hebben. Vooral met betrekking tot de wetgeving en het beleid op centraal en decentraal niveau zal een dergelijke commissie grond- en mensenrechten in onderling verband kunnen beschouwen en daarover onafhankelijk en gezaghebbend kunnen adviseren.

Het kabinet concludeert dat een adviescommissie op het gebied van de rechten van de mens een meerwaarde zou kunnen hebben. Aangezien deze meerwaarde afhangt van de precieze taken die een dergelijke commissie zou vervullen en van haar samenstelling, meent het kabinet dat een nadere uitwerking nodig is, voordat een definitief standpunt mogelijk is. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal in overleg met de medebetrokken ministeries een voorontwerp opstellen van een regeling tot instelling van een mensenrechten

commissie. Aan de hand van dat voorontwerp zal ook externe consultatie plaatsvinden. Wij gaan ervan uit dat het voorontwerp in het voorjaar van 2002 kan worden gepubliceerd.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries