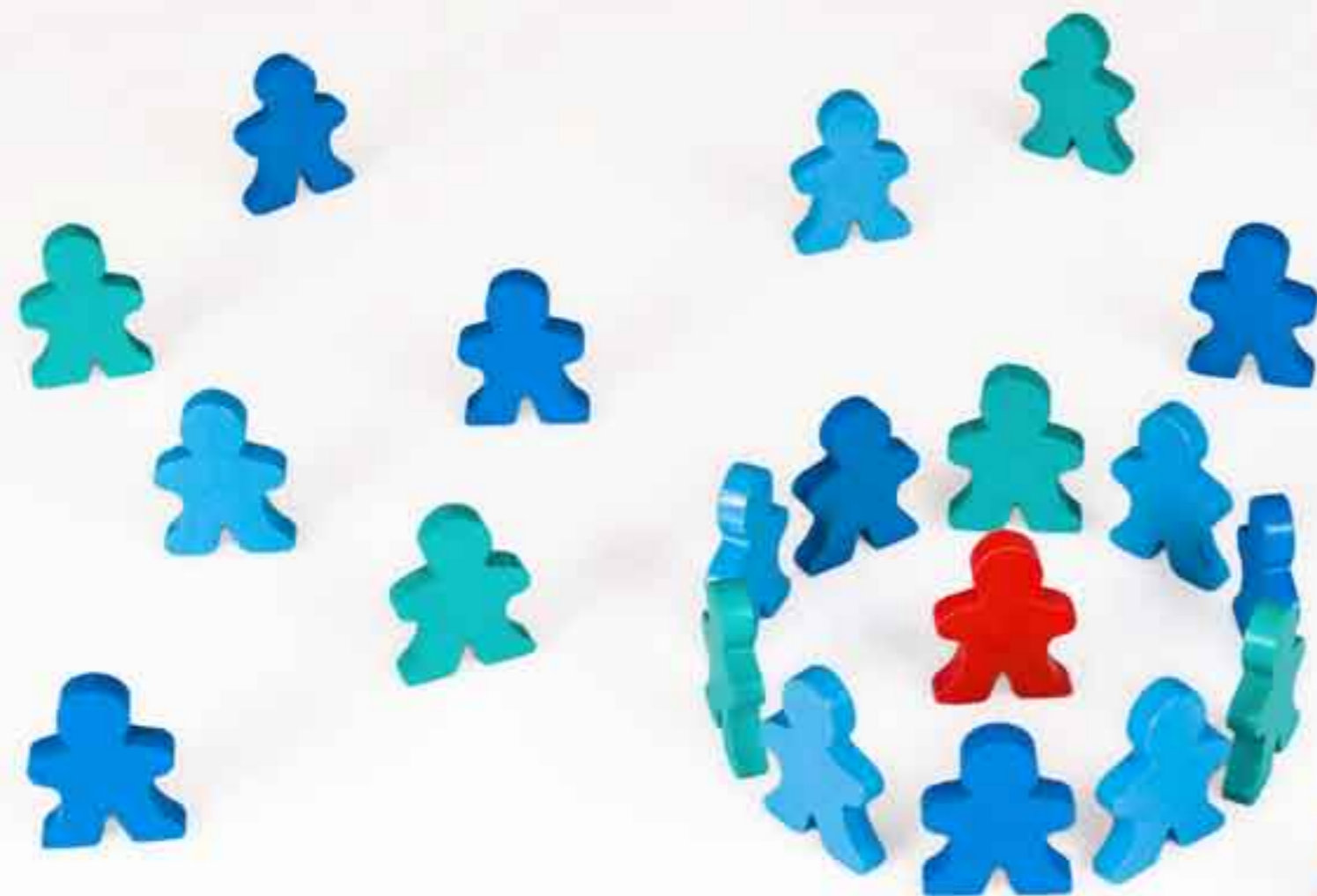


COLLEGE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

Een geweten voor

Zelfs in Afghanistan is men 'stomverbaasd' dat Nederland geen nationaal mensenrechteninstituut heeft. Na achttien jaar 'dralen' ligt er nu een wetsvoorstel voor de oprichting van een College voor de rechten van de mens. De komst ervan is nog niet helemaal in kunnen en kruiken. Als het niet doorgaat zal de Nederlander daar niet van wakker liggen. Maar in de politieke mensenrechtenarena rijzen twijfels over de voortrekkersrol van Nederland.

door **Lex van Almelo**



BEELD: VARINA PATEL (FOTOLIA)

de overheid

In juni 2007 ketent een demonstrant zich bij de opening van de Betuwelijn vast aan de rails. Daardoor moeten H.M. Koningin Beatrix en haar gevolg te voet verder. Een politiemann maant de jongeman het spoor te verlaten. Als de demonstrant weigert, wordt hij gearresteerd. De politierechter legt hem later zonder motivering een boete op van 200 euro omdat hij een ambtelijk bevel niet heeft opgevolgd. De veroordeelde wil hoger beroep aantekenen. Volgens de Wet stroomlijnen hoger beroep is daarvoor sinds 2007 verlof nodig. De president van het gerechtshof Den Haag wijst het verzoek om verlof af omdat de zaak te licht is. De jongen baalt. Want volgens de inschatting van zijn advocaat zou het hof het beroep zeker gegrond hebben verklaard, omdat het bevel niet bevoegd was gegeven (namelijk gebaseerd op de algemene taakstelling van de politie, waarvan de Hoge Raad in een andere zaak had gezegd dat dat onvoldoende basis was voor een bevoegd gegeven bevel).

De demonstrant dient een klacht in bij het VN-Mensenrechtencomité in Genève. Dat comité tikt Nederlandse op 18 augustus 2010 gevoelig op de vingers. Het comité vindt dat het grondrecht op berechting in twee instanties is geschonden. De Staat heeft de verdediging geen adequate voorzieningen geboden om de zaak echt opnieuw te laten beoordelen. Bovendien heeft de politierechter de uitspraak niet schriftelijk gemotiveerd met bewijsmiddelen, terwijl een proces-verbaal van de zitting ontbreekt. Daardoor heeft de verdediging zich niet adequaat kunnen voorbereiden op de beoordeling van het verzoek door de hofpresident.

De sanctie van het comité is diplomatiek: een uitnodiging om de wetgeving in overeenstemming te brengen met het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Daarbij wijst het comité op de verplichting om vergelijkbare schendingen in de toekomst te voorkomen. Het verlostelsel moet dus op de helling.

Dat de veroordeelde demonstrant naar Genève is gegaan in plaats van Straatsburg komt voort uit de gereserveerde houding van de Nederlandse

regering tegenover het Zevende Optionele Protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). In artikel 2 van dat protocol is het recht op berechting in twee instanties vastgelegd. Daarop zijn weliswaar wettelijke uitzonderingen mogelijk. Maar niet voor misdrijven waarop de wet een vrijheidsstraf stelt. Hoe dan ook, de Nederlandse regering heeft dit protocol tot nu toe niet willen bekrachtigen.

Waslijst van klachten

Onder het EVRM kan de Nederlandse Staat niet uit en dat is de regering soms een *pain in the ass*. Zo moest de minister van Justitie in 2007 het asielbeleid aanpassen. Je mag een vreemdeling namelijk niet uitzetten naar het land van herkomst als er een reëel risico bestaat dat de vreemdeling

DE NEDERLANDSE STAAT LAPT NAAR VERLUIDT HEEL WAT VERDRAGSBEPALINGEN EN UITSPRAKEN VAN INTERNATIONALE RECHTERS AAN ZIJN LAARS

daar wordt gefolterd. Dat risico is reëel wanneer een vreemdeling tot een kwetsbare minderheidsgroep in zijn land van herkomst behoort en deze groep in het algemeen geen bescherming tegen mensenrechtenschendingen kan verkrijgen. De IND heeft de beoordeling van asielaanvragen aangepast. Dat de regering de wetgeving of praktijk aanpast aan het internationale recht is niet helemaal vanzelfsprekend. In november kwam Amnesty International met een 'update' van een twee jaar oud rapport over de detentie van vreemdelingen in Nederland. Conclusie: 'enkele kleine verbeteringen ten spijt' is de praktijk 'niet wezenlijk' verbeterd. "De belangrijkste aanbevelingen uit het rapport zijn niet opgevolgd. De Nederlandse situatie is derhalve nog steeds in strijd met internationale mensenrechtenstandaarden." Naar verluidt zijn er heel wat verdragsbepalingen en uitspraken ▶



Laurien Koster (Commissie gelijke behandeling; kwartiermaker mensenrechtencollege): "Zonder instituut met een A-status mist Nederland een stem in belangrijke mensenrechtengremia. Dat is jammer."

van internationale rechters die de Nederlandse Staat aan zijn laars lapt. En het ziet er, gezien het regeerakkoord, niet naar uit dat dit met het nieuwe kabinet beter wordt: "Het kabinet respecteert internationale verdragen. Ook verdragen bieden burgers en hun grondrechten bescherming. Daar waar nieuw nationaal beleid op juridische grenzen stuit zal Nederland zich binnen de Europese Unie of in ander verband inzetten voor wijziging van de betreffende verdragen, richtlijnen of afspraken."

De Nederlandse *compliance* laat tegenwoordig nogal eens te wensen over en dat stuit op toenemende kritiek in Genève, waar de Verenigde Naties het bureau van hun Hoge Commissaris voor de rechten van de mens (UNHCR) hebben gevestigd. Adjunct-directeur Christa Meindersma van het Centrum voor Strategische Studies*: "Vroeger was het ondenkbaar dat Nederland kritiek kreeg in Genève. Nu is er een hele waslijst met klachten van diverse commissies en comités die toezien

* Een deel van de citaten in dit artikel is opgetekend tijdens een themavond die het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten in oktober organiseerde.

op de naleving van de verdragen. Om opvolging te geven aan die aanbevelingen en uitspraken heeft Nederland een nationaal mensenrechteninstituut hard nodig."

Dat hier nog altijd geen nationaal mensenrechteninstituut is, terwijl Nederland zich tegenover het buitenland graag opstelt als voorvechter van mensenrechten, ontmoet nogal eens onbegrip. Meindersma: "Ik ben net terug uit Afghanistan. Daar zijn ze stomverbaasd dat wij in Nederland niet zo'n instituut hebben."

Belofte

Nederland heeft zich een kleine twintig jaar geleden gecommitteerd aan de zogenoemde *Paris Principles* van de Verenigde Naties. Volgens deze principes moeten VN-leden een nationaal mensenrechteninstituut hebben dat de naleving van mensenrechten bevordert en in de gaten houdt. Het instituut moet onafhankelijk zijn van de overheid en een "breed mandaat" hebben. Dat wil zeggen dat de taken van een instituut zich niet beperken tot een deel van de mensenrechten.

Het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) en de Commissie gelijke behandeling (Cgb) hoeden ieder één grondrecht en beperken zich tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer respectievelijk naleving van het verbod op discriminatie. De Nationale ombudsman betreft weliswaar alle mensenrechten in zijn oordeel over de behoorlijkheid van het overheidsoptreden, maar heeft een beperkt takenpakket en behandelt voornamelijk individuele klachten. Gezien haar brede aanpak en ankers in de maatschappij komt de Commissie gelijke behandeling nog het dichtst in de buurt van een mensenrechteninstituut. Maar zo lang het mandaat niet verder reikt dan discriminatie is de B-status het hoogst bereikbare.

In een recent overzicht schrijft het EU agentschap voor mensenrechten dat er in Nederland geen organen zijn die zich bemoeien met de economische, sociale en culturele rechten, met de rechten van gehandicapten buiten het terrein van (non-) discriminatie en met de rechten van het kind. In laatstgenoemde leemte moet de Kinderombudsman overigens gaan voorzien (zie het kader hierover op pagina 18). Volgens het EU-agentschap is er in landen zonder instituut met een A-status een gebrek aan coördinatie tussen de bestaande organen. Dit leidt tot overlappende mandaten en lacunes op bepaalde terreinen.

Een nationaal mensenrechteninstituut is dus ►



nodig om de gaten te stoppen en de samenhang op dit terrein te vergroten. Verder is een centraal loket welkom voor burgers in Nederland en voor instanties of non-gouvernementele organisaties uit het buitenland. Hoewel de Paris Principles al in 1992 zijn aangenomen, heeft de Nederlandse regering weinig haast gemaakt om in deze behoefte te voorzien. Wel heeft de regering enkele jaren geleden herhaaldelijk beloofd dat zo'n instituut er zou komen toen zij zich twee maal kandidaat stelde voor het lidmaatschap van de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties.

Ter Horst tegen

Het uitblijven van het beloofde instituut is niet onopgemerkt gebleven, weet honorair mensenrechtenhoogleraar Cees Flin-



terman. Hij loopt al jaren rond in het Geneefse mensenrechten-epicentrum. Tot eind 2010 als lid van het VN-comité dat toeziet op de naleving van het VN-verdrag voor het uitbannen van alle vormen van discriminatie van vrouwen. Van 2011 tot 2015 heeft hij zitting in het VN-comité dat de naleving van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) bevordert en 'monitort'. Flinterman: "In het buitenland staat Buitenlandse Zaken op de bres voor de mensenrechten. Maar in het binnenland kwam het instituut er maar niet. Dat wordt opvallend gevonden en men is ook wel wat verbaasd." Pierre Heijnen, fractiespecialist van de PvdA in de Tweede Kamer, vergelijkt de dubbele houding van de regering met het zien van de splinter in andersmans oog en blind zijn voor de balk in eigen oog. Overigens is het uitblijven van

College voor binnenlandse schendingen

Volgens wetsvoorstel 32467 krijgt het College voor de rechten van de mens (Crm) tot doel in Nederland de rechten van de mens, waaronder het recht op gelijke behandeling, te beschermen en de naleving van deze rechten te bevorderen. Het college doet en stimuleert onderzoek, rapporteert, komt met aanbevelingen en geeft advies en voorlichting. Het college werkt structureel samen met maatschappelijke organisaties en nationale, Europese en andere internationale instellingen. Het spoort de regering aan verdragen te ratificeren, te implementeren en na te leven en zich te houden aan internationale besluiten en aanbevelingen op het gebied van de mensenrechten.

Het college wordt gevestigd in de burelen van de Commissie gelijke behandeling (Cgb) te Utrecht. De Cgb gaat op in het nieuwe college. Aan de negen Cgb-leden (inclusief voorzitter) worden drie nieuwe leden toegevoegd. Het college blijft individuele klachten behandelen over ongelijke behandeling, maar behandelt geen individuele klachten over vermeende schendingen van de andere mensenrechten. De Nationale ombudsman blijft het overheidsoptreden toetsen aan mensenrechten, terwijl het College bescherming persoonsgegevens klachten over privacy-schendingen behandelt. Het Crm heeft niet de bevoegdheid om gerechtelijke procedures te voeren. Voor buitenlands gebruik zal het Crm *Netherlands Institute for Human Rights* gaan heten.

HET UITBLIJVEN VAN HET BELOOFDE INSTITUUT IS INTERNATIONAAL NIET ONOPGEMERKT GEBLEVEN

het instituut niet te wijten aan Buitenlandse Zaken. In het kabinet Balkenende-IV heeft minister Verhagen zich beijerd voor een zelfstandig instituut. Maar minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zat niet te wachten op een waakhond erbij. En ook de toenmalige minister van Justitie Hirsch Ballin liep aanvankelijk niet warm. Niettemin heeft Hirsch Ballin een wetsvoorstel nagelaten dat na enkele forse aanpassingen wellicht de toets der kritiek kan doorstaan.

Verbeteringen

In augustus van dit jaar heeft het voormalige kabinet het wetsvoorstel ingediend voor de oprichting van een College voor de rechten van de mens. Verhagen heeft niet helemaal zijn zin gekregen, want het wordt geen zelfstandig instituut. ▶



Dankzij een eerdere motie van Verhagens partijgenoot Jan Schinkelshoek haakt het college aan bij de Commissie gelijke behandeling. Van een combinatie met de Nationale ombudsman is afgezien, omdat de politiek soms moeite heeft met de kritische opstelling van deze waakhond.

Nationaal ombudsman Alex Brenninkmeijer: “Het is altijd lastig om je eigen tegenspraak te organiseren.” In exact dezelfde diplomatieke bewoordingen verklaart Cgb-voorzitter Laurien Koster de moeizame aanloop naar het wetsvoorstel. Een ambtenaar die betrokken is bij de oprichting vroeg eens: wat krijgen we nu voor dat geld? Koster: “Het antwoord is heel eenvoudig: kritiek.” Zelf onthoudt Koster zich als ‘kwartiermaker’ van het nieuwe college publiekelijk van commentaar op het wetsvoorstel.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was het mensenrechteninstituut een soort aanbouw van de Cgb, die Commissie gelijke behandeling en mensenrechten zou moeten gaan heten. Het budget was navenant, zodat in het mensenrechtencircuit al snel de indruk ontstond dat de regering voor een dubbeltje op de eerste rang wilde zitten.

Ook de Raad van State en het VN-mensenrechtencommissariaat hebben forse kritiek geuit. Die kwam er vooral op neer dat de onafhankelijkheid van het instituut onvoldoende is gewaarborgd. Onder meer omdat de minister van (Veiligheid en) Justitie te veel invloed heeft op de benoemingen en financiën.

Het VN-commissariaat wijst erop dat alle waarborgen voor goed en onafhankelijk functioneren in de wet moeten worden opgenomen. Een beetje pijnlijk is dat het commissariaat aangeeft dat de Nederlandse wetgever een voor-

beeld kan nemen aan dreumesen als Albanië, Luxemburg en Noord-Ierland.

De scheidende minister van Justitie heeft de kritiek ter harte genomen en de voorstellen aangepast. Cees Flinterman vermoedt dat het aangepaste voorstel wel genade zal vinden in Genève, zodat Nederland eindelijk een instituut krijgt met een A-status.

Wel vindt Flinterman het budget van negen ton per jaar “wat smalletjes”. Laurien Koster: “Zes van die negen ton zijn structureel en voor de eerste drie jaar komt daar jaarlijks drie ton bij. Na twee jaar wordt er gekeken of het budget adequaat is. De beperkingen van het budget zijn duidelijk. Het zal het college nopen tot keuzes in de taakvervulling.”

“HET WEGVALLEN VAN DE PROCESBEVOEGDHEID WAS SLIKKEN, WAS EEN NEDERLAAG”

Kinderombudsman

Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer: “In het buitenland hamert Nederland op de mensenrechten, terwijl er in Nederland soms meer aandacht voor mensenrechtenbeleid zou moeten zijn. Denk bijvoorbeeld aan de rechten van het kind. Na de dood van Savannah hebben de overheid en Bureau Jeugdzorg soms overgereageerd met ingrijpende maatregelen, zoals het – te – snel uithuisplaatsen van kinderen. Ik zou liever een betere afweging zien tussen meer hulp in het gezin of het kind uit het gezin halen.”

Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind heeft de afgelopen jaren een paar keer vastgesteld dat Nederland niet voldoet aan het Kinderrechtenverdrag. Zo ontbreekt het aan een instantie die zich speciaal richt op de naleving van de rechten van kinderen. Medio 2010 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de komst van een Kinderombudsman. De nieuwe regering moet nog bepalen wanneer de wet in werking treedt.

De Kinderombudsman gaat de regering en het parlement adviseren over wet- en regelgeving die de rechten van jeugdigen raken. De Kinderombudsman kan onderzoek doen naar mogelijke schendingen van kinderrechten in Nederland. De Kinderombudsman gaat klachten behandelen over het optreden van de overheid, scholen, kinderopvang, jeugdzorg, ziekenhuizen en andere organisaties met een taak op het terrein van de jeugd. De Kinderombudsman draagt bij aan onderwijs en voorlichting, zodat kinderen en jongeren zich bewust worden van hun rechten en daarvoor ook meer zelf kunnen opkomen.

Procesbevoegdheid

Ondanks de verbeteringen ontmoeten de voorstellen nog altijd commentaar. Volgens volksvertegenwoordiger Pierre Heijnen vrezden de confessionele partijen dat de *upgrading* van de Cgb leidt tot een primaat van de gelijkheid, waardoor de vrijheid van godsdienst in de knel kan komen. En hoort het college niet gewoon thuis in de juridische hoofdstad van de wereld? Alex Brenninkmeijer vindt van wel. Maar volgens Laurien Koster eisen de Paris Principles een onafhankelijke huisvesting. Een zekere afstand tot de residentie kan dus geen kwaad. “Bovendien vraagt ons werk om bepaalde faciliteiten, zoals zittingszalen. En wij hebben hier in Utrecht alles.”

Omdat het Crm het centrale mensenrechtenloket wordt, vinden sommigen het jammer dat het college geen individuele klachten gaat behandelen – behalve dan over vermeende discriminatie. De behandeling van klachten zou wellicht ook de werklust van het Europese hof in Straatsburg kunnen beperken, zeggen optimisten. Maar de Paris Principles schrijven individuele klachtenbehandeling niet voor. Daarbij komt dat de burger in Nederland bij een keur van instanties een klacht kan indienen.

Alex Brenninkmeijer: “Dat het college geen individuele klachten gaat behandelen is geen enkel probleem, omdat mensen daarvoor terecht kunnen bij de Nationale ombudsman.” Maar CDA-senator en emeritus-hoogleraar Hans Franken voorziet politieke strubbelingen. “Over de individuele klachtenbehandeling is het laatste woord nog niet gesproken.” En volgens Franken ook niet over de ontbrekende procesbevoegdheid. Want een ander gevoelig punt is dat het college niet zelfstandig gerechtelijke procedures kan voeren. Aanvankelijk was dat wel de bedoeling. Koster: “Het wegvallen van de procesbevoegdheid was slikken, was een nederlaag.”

Voortrekkersrol

Of het College nu wel of niet een A-status krijgt is nog on-

bekend; het VN-Commissariaat moet de nieuwe opzet nog goedkeuren. Zonder een instituut met een A-status mist Nederland een stem in belangrijke mensenrechtengremia. Dat is jammer, volgens Koster. “Bovendien is de A-status een soort keurmerk.”

Cees Flinterman: “Het is belangrijk dat het instituut er nu komt. Er is al zo lang gedraald. En Nederland wordt toch al

wat kritisch gevolgd vanwege de huidige politieke ontwikkelingen. In de politieke arena word ik steeds meer aangeschoten met de vraag: hoe gaat het nu verder? Kunnen wij er nog wel

van op aan dat Nederland de voortrekkersrol blijft vervullen? Als het mensenrechteninstituut niet doorgaat zal dat de positie van Nederland in Genève ondergraven.”

Volgens Pierre Heijnen liggen de meeste mensen in Nederland niet wakker van het risico op imagoverlies in Genève. “Negenennegentig procent van de mensen vindt mensenrechten een ver-van-mijn-bed-onderwerp.”

Voortdurende aandacht

Daar denken senator Franken en ombudsman Brenninkmeijer toch anders over. Hans Franken: “Mensenrechten moeten voortdurend aandacht hebben, want de overheid heeft geen geheugen en geen geweten. Handelingen van de overheid worden steevast gelegitimeerd door de kwantiteit. En tegenwoordig is veiligheid het toverwoord om allerlei bevoegdheden uit te breiden. Zo kunnen het Openbaar Ministerie en de politie nu zelfstandig sancties opleggen. Maar wat zij allemaal mogen, overzien wij eigenlijk niet meer. Daarom ben ik buitengewoon verheugd dat het mensenrechteninstituut er komt.”

Alex Brenninkmeijer: “Ik ben optimistisch dat er met het instituut meer aandacht voor de mensenrechten komt. Mensenrechten worden nu gezien als het evangelie van de linkse kerk. Het is een hele kunst om de betekenis van mensenrechten goed over het voetlicht te brengen in het debat. Daarbij is het soms beter om de mensenrechten niet met zo veel woorden te noemen, maar aan te geven welke maatschappelijke en individuele belangen er in het geding zijn.” ■

