

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2008

Nr. 75

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juli 2008

Hierbij bied ik u het kabinetsstandpunt aan over de oprichting van een Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens. Met dit standpunt geeft het kabinet een reactie op het rapport «Mensenrechten verplichten en verbinden» dat een Consortium van bij de oprichting van het instituut betrokken partijen in april 2007 aan mij heeft aangeboden.¹ Tevens wordt hiermee uitvoering gegeven aan de motie van het lid Karimi c.s. (30 800 V, nr. 29) om voorbereidingen te treffen om te komen tot de oprichting van een Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens.

Het standpunt bevat een toelichting op de keuze van het kabinet en schetst op hoofdlijnen de kaders voor de realisatie van het instituut.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Samenvatting

Democratie, grondrechten en mensenrechten vormen belangrijke pijlers onder het Beleidsprogramma 2007–2011. Effectieve verwezenlijking van deze grondrechten en mensenrechten is gebaat bij een adequate bescherming en informatievoorziening op nationaal niveau. Nederland kent daartoe een weids mensenrechtenlandschap. Veel organisaties, zowel publiek, semi-publiek als privaat, houden zich bezig met uiteenlopende taken op het gebied van mensenrechten, zoals onderzoek, voorlichting, advisering en/of klachtenbehandeling.

Het kabinet is van oordeel dat dit beter en efficiënter kan door instelling van een Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens (NIRM), te verbinden aan het bureau van de Nationale ombudsman. Lacunes in de mensenrechtenbescherming kunnen daarmee worden gedicht en overlap tussen bestaande instellingen wordt voorkomen. Met zijn oordeel sluit het kabinet zich aan bij de aanbevelingen van een Consortium van de Nationale Ombudsman (No), het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) en het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM). Het Consortium beveelt daarbij aan de formele samenwerking van de consortiumpartners in het mensenrechteninstituut mede te waarborgen door een bestuurlijke vormgeving van het instituut waarvan de deelnemers aan het Consortium de kern vormen en waarin ook wordt geparticipeerd vanuit de kring van relevante niet-gouvernementele organisaties (ngo's).

Door oprichting van genoemd instituut kan gevolg worden gegeven aan de oproep van de Verenigde Naties (VN) en de Raad van Europa aan hun lidstaten tot oprichting van een NIRM conform de zogenoemde *Paris Principles* (1993). Met de instelling van een NIRM geeft het kabinet tevens gevolg aan de internationale toezeggingen die het heeft gedaan om tot een dergelijk instituut te komen, alsmede aan het verzoek daartoe vanuit de Tweede Kamer. Ook ngo's tonen zich tot slot al langer een pleitbezorger van de instelling van een mensenrechteninstituut.¹ Het kabinet zal onder leiding van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een interdepartementale stuurgroep inrichten die, in overleg met de Consortiumpartners, de concrete consequenties en implicaties van de inrichtingseisen uitwerkt en de realisatie van een mensenrechteninstituut bij de Nationale ombudsman voorbereidt.

2. Inleiding

Democratie, grondrechten en mensenrechten vormen belangrijke pijlers onder het Beleidsprogramma 2007–2011. Grondrechten, democratie en rechtsstaat vertegenwoordigen als historische verworvenheden een immateriële waarde van grote betekenis.² Dat wordt dan ook benadrukt in vele verdragen, andere documenten en rechterlijke uitspraken die tezamen mede de grondslag vormen voor de nationale en internationale rechtsorde. Al in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens van 1948, waarvan dit jaar het 60-jarig bestaan wordt gevierd, wordt het van het grootste belang geacht «dat de rechten van de mens beschermd worden door de suprematie van het recht, opdat de mens niet gedwongen worde om in laatste instantie zijn toevlucht te nemen tot opstand tegen tirannie en onderdrukking.» De preambule van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) van 1951 voegt daaraan onder andere toe dat «de handhaving van gerechtigheid en vrede steunt op een waarlijk democratische regeringsvorm en op het gemeenschappelijk begrip en de gemeenschappelijke eerbiediging van de rechten van de mens.» Ook de in het Handvest van de VN vastgelegde doelstellingen over mensenrechten zijn nog onverkort van kracht: «Internationale samenwerking bereiken om internationale problemen van economische, sociale, culturele of humanitaire aard op te lossen en respect voor de rechten van de

¹ O.a. het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), «Een nationale mensenrechtencommissie in Nederland? Handhaving van mensenrechten op nationaal niveau», M.L. van Emmerik & C. Smals – van Dijk (red.), Stichting NJCM-Boekerij, Leiden 2000.

² Vgl. de Nota grondrechten in een pluriforme samenleving, Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2, par. 3.1.

mensen en de fundamentele vrijheden voor allen, zonder onderscheid van ras, geslacht, taal of godsdienst te bevorderen en aan te moedigen».

Het belang van internationale samenwerking en de bevordering van de internationale rechtsorde is in de afgelopen periode eerder nog toegevoegd, mede gelet op de aard en omvang van de problemen waarvoor de wereldgemeenschap is gesteld. Artikel 90 van de Grondwet geeft uitdrukking aan dat belang door te bepalen dat de regering de internationale rechtsorde bevordert. Mensenrechten maken daarvan een essentieel onderdeel uit en werken door in de nationale rechtsorde.¹ Daarnaast kent de Grondwet uiteraard zelf een grondrechtencatalogus, waarin bijvoorbeeld het recht op gelijke behandeling, vrijheid van meningsuiting, godsdienstvrijheid en privacy zijn opgenomen. Het borgen en handhaven van deze rechten is één van de kenmerken van een democratische rechtsstaat. Nederland heeft, als het gaat om het respecteren van mensenrechten én om het uitdragen daarvan, zowel nationaal als internationaal, een reputatie hoog te houden.

Mede tegen deze achtergrond speelt al langere tijd, politiek en maatschappelijk, de discussie over de oprichting van een zelfstandig, onafhankelijk nationaal mensenrechteninstituut.

Het belang daarvan heeft de Nederlandse regering onderkend met de aanvaarding van de VN-resolutie van 20 december 1993 en de daarbij opgenomen *Paris Principles*, alsmede met de aanbeveling R (97) 14 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. In 2001 zegden de toenmalige ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer toe een voorontwerp op te stellen voor een regeling inzake de instelling van een nationale mensenrechtencommissie.² Voorts deed Nederland bij de kandidaatstelling voor het lidmaatschap van de Mensenrechtenraad van de VN in 2005 en 2006 toezeggingen tot oprichting van een mensenrechteninstituut. In de plechtige belofte (*pledge*) door Nederland van 23 februari 2007 voor verkiezing van een zetel in de VN Mensenrechtenraad is de oprichting van een mensenrechteninstituut expliciet genoemd. De oprichting van een mensenrechteninstituut is ook een punt van aandacht bij de *Universal Periodic Review* op het Nederlandse mensenrechtenbeleid die in april 2008 is uitgevoerd door de VN-Mensenrechtenraad. Aanbeveling 30 uit het resulterende rapport verzoekt Nederland de noodzakelijke stappen te nemen een NIRM op te richten³.

De Tweede Kamer heeft ook na eerder genoemd verzoek aan de regering om met een reactie te komen op een door het NJCM uitgebrachte studie naar de haalbaarheid van een mensenrechteninstituut in Nederland⁴ meermalen aandacht besteed aan de oprichting van een mensenrechteninstituut. Zo heeft zij in 2006 de motie-Karimi, Koenders en Koşer Kaya aangenomen, waarin de regering wordt verzocht zo spoedig mogelijk alle beleidsmatige en juridische voorbereidingen te treffen om te komen tot de oprichting van een Nationaal Instituut voor de Mensenrechten.⁵ Onlangs speelde het onderwerp naar aanleiding van de *rapportage van Unicef/Defence for Children* over de uitvoering van het VN-Kinderrechtenverdrag. Het rapport schetst een kritisch beeld over de bescherming van de kinderrechten in Nederland, bijvoorbeeld de bescherming tegen huiselijk geweld en mishandeling. Naar aanleiding van het rapport werd in de Kamer gepleit voor de instelling van een kinderombudsman.

Tot slot heeft in de periode 2005–2007 een Consortium van de Nationale Ombudsman (No), het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) en het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) een aantal rapportages uitgebracht over de

¹ Zie ook deze doorwerking o.a. Kamerstukken II 2007/08, 29 861, nr. 19 (antwoord op motie-Visser).

² Kamerstukken II 2001/02, 2800 VI, nr. 38.

³ A/HRC/8/31, 13 mei 2008.

⁴ Supra noot 1.

⁵ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 V, nr. 29.

Vgl. TK 2007/08, 31 200 VI, nr. 14 (begrotingsbehandeling Justitie) en de vragen en antwoorden inzake een NIRM, Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 58.

mogelijke blauwdruk voor een mensenrechteninstituut. In april 2007 heeft het Consortium het samenvattend rapport «Mensenrechten verplichten en verbinden» aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het rapport beveelt aan om, met instandhouding van de bestaande mensenrechtelijke infrastructuur, te komen tot de oprichting van een nieuw instituut, het Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens (NIRM). De kerntaken van het instituut zouden bestaan uit het verstrekken van advies en informatie en de opstelling (gevraagd en ongevraagd) van opinies en rapportages. Het instituut zou geen klachten gaan behandelen maar doorverwijzen naar aangewezen instanties. Het instituut zou een eigen publiekrechtelijke basis verkrijgen met een eigen directie, bestuur en Raad van Advies. De exploitatiekosten zouden € 1,15 miljoen op jaarbasis bedragen. Het onderhavige kabinetsstandpunt is mede een reactie op dit advies.

3. Internationale criteria voor een mensenrechteninstituut

Eerbiediging en naleving van mensenrechten vragen om effectieve nationale mechanismen. Om die reden hebben de Verenigde Naties in de hiervoor genoemde *Paris Principles* (1993) een aantal uitgangspunten en criteria geformuleerd voor (de instelling van) nationale mensenrechteninstellingen. De *Paris Principles* bepalen dat nationale overheden een mensenrechteninstituut instellen met een zo ruim mogelijk mandaat met betrekking tot de bevordering en de bescherming van de rechten van de mens binnen de nationale rechtsorde. Dat mandaat dient alle (categorieën) mensenrechten te omvatten, mede vanwege de ondeelbaarheid en onderlinge afhankelijkheid van de rechten van de mens. Hieronder volgt een weergave van de bevoegdheden, taken, en inrichtingseisen waaraan een NIRM in elk geval behoort te voldoen volgens deze *Paris Principles*.

Bevoegdheden

- gevraagd en ongevraagd kunnen adviseren van parlement, regering en andere verantwoordelijke organen over zaken die raken aan de bevordering en de bescherming van de rechten van de mens;
- kunnen bevorderen en verzekeren van de harmonisatie van nationale wetgeving en praktijken met internationale mensenrechtelijke standaarden;
- kunnen bevorderen van de ratificatie van en de toetreding tot internationale instrumenten alsmede de implementatie daarvan;
- kunnen meewerken aan en adviseren over verdragsrapportages;
- kunnen samenwerken met de VN en VN-organisaties, regionale organisaties en instellingen in andere landen die bevoegd zijn op het terrein van de bevordering en de bescherming van de rechten van de mens;
- een bijdrage kunnen leveren aan het opstellen van onderwijs- en onderzoeksprogramma's op het terrein van de rechten van de mens en deel kunnen nemen aan de uitvoering daarvan in scholen en universiteiten en in het kader van de training van beroepsgroepen;
- kunnen publiceren over de rechten van de mens en pogingen ondernemen om alle vormen van discriminatie te bestrijden, in het bijzonder rassendiscriminatie, door middel van het vergroten van het publieksbewustzijn, in het bijzonder door informatie en educatie en door gebruikmaking van de media;
- kunnen horen van personen en het verkrijgen van toegang tot gegevens;
- zelfstandige publieksgerichtheid en communicatie via zelfgekozen media kunnen ontplooiën;
- kunnen onderhouden van contact met andere lichamen die zich inlaten met de bevordering en de bescherming van de rechten van de mens

(waaronder de rechterlijke organisatie, ombudsmannen, bemiddelingsinstancies en soortgelijke organisaties).

Inrichtingseisen en rechtsgrondslag

De *Paris Principles* geven niet aan wat voor structuur een nationaal instituut moet hebben, noch wat de verhouding tot andere mensenrechteninstancies en -organisaties dient te zijn. Wel moet het instituut een publiekrechtelijke basis hebben en (financieel) onafhankelijk zijn, wil het in aanmerking komen voor de zogenoemde A-status (volwaardige deelname) bij de *International Co-ordinating Committee van de nationale mensenrechteninstancies (ICC)*.

Taken

De taken die een mensenrechteninstituut volgens de *Paris Principles* moet kunnen uitvoeren zijn:

- a. Adviseren. Gevraagde en ongevraagde integrale advisering over mensenrechtelijke kwesties, wet- en regelgeving, bijvoorbeeld in het kader van de reguliere consultatie van wetsvoorstellen;
- b. Rapporteren. Opstelling van schaduwrapportages over regeringsrapportages, rapportage over eigenstandig verricht onderzoek en over uitgevoerde werkzaamheden;
- c. Educatie. Opstellen van onderwijs- en onderzoeksprogramma's en deelnemen aan de uitvoering daarvan in scholen en universiteiten en in het kader van de training van beroepsgroepen;
- d. (Inter)nationaal informatiepunt/loketfunctie. Vormen van een internationaal aanspreekpunt c.q. samenwerking met inter- of supranationale organisaties (VN, Raad van Europa, OVSE en EU) en van een loket en verwijzingsfunctie in nationaal verband.

De *Paris Principles* bepalen tevens dat een nationaal mensenrechteninstituut geautoriseerd *kan* worden tot het horen en in behandeling nemen van *klachten* die individuele situaties betreffen. Klachten kunnen in dat geval worden ingediend door individuen, hun vertegenwoordigers, derde partijen, niet gouvernementele organisaties, vakbonden of enig andere vertegenwoordigende organisatie. De functies die een mensenrechteninstituut in dat geval kunnen worden toebedeeld, berusten op de volgende principes:

- zoeken van een overeenkomst (*mediation*), doen van een bindende uitspraak (binnen wettelijke bepalingen) of op basis van vrijwilligheid;
- doorverwijzing van de indiener, bieden van voorlichting over zijn rechten en de mogelijke oplossingen, bieden van toegang tot die mogelijkheden;
- (binnen de wettelijke bepalingen) doorverwijzen naar andere competente instanties;
- doen van aanbevelingen aan de aangewezen (voor de klacht verantwoordelijke) autoriteiten (bijvoorbeeld voorstellen tot wetswijziging of regelgeving).

Binnen de VN wordt de Commissie Gelijke Behandeling aangemerkt als de mensenrechtenvoorziening in Nederland. In de huidige *VN-ranking van mensenrechteninstancies*¹ heeft Nederland een zogenoemde B-status. Ter vergelijking: een groot aantal Aziatische en Afrikaanse landen heeft, naast het grootste deel van de Europese landen (inclusief een aantal «nieuwkomers» als Albanië en Polen), de A-status. Deze *A-accreditatie* komt mede voort uit het bestaan van een afzonderlijk mensenrechteninstituut in deze landen. In een groot aantal Europese landen wordt de mensenrechtenfunctie vervuld door de Nationale ombudsman. Ook deze constructie voldoet om in aanmerking te komen voor de *A-accreditatie*.

¹ Bestaande uit vier categorieën: A = overeenstemming met de Paris Principles, A(R)=accreditatie met reserve, B=observator status, niet volledig in overeenstemming met de Paris Principles, C=niet in overeenstemming met de Paris Principles.

4. Nationale gespecialiseerde mensenrechtenorganisaties

In Nederland houdt een breed palet aan organisaties zich bezig met de handhaving en bevordering van de naleving van mensenrechten. Gerelateerd aan de *Paris Principles* en voor zover het om publieke instellingen gaat, doet zich een aantal overlappen en lacunes voor. Hieronder volgt een korte weergave van de taken van enkele van deze organisaties.

- De Nationale ombudsman heeft de meest brede invalshoek doordat hij naar aanleiding van een klacht kan onderzoeken of de overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. In de loop der jaren heeft de No zelf een set van zogenoemde «behoorlijkheidsnormen» ontwikkeld waaraan hij overheidsoptreden toetst. Daarvan maakt onderdeel uit de verenigbaarheid van overheidshandelen met grondrechten en mensenrechten.
- De Commissie Gelijke Behandeling kan op schriftelijk verzoek onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in onder meer de Algemene Wet gelijke behandeling en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, en kan haar oordeel daaromtrent kenbaar maken. Een tweede taak is dat de Commissie uit eigen beweging kan onderzoeken of zodanig onderscheid stelselmatig wordt gemaakt en haar oordeel daarover kenbaar maken.
- Het College Bescherming Persoonsgegevens is primair aangesteld als toezichthouder op het terrein van de bescherming van persoonsgegevens. Het heeft taken inzake wetgevingsadvisering, toetsing van gedragscodes en reglementen, besluitvorming inzake ontheffingen van het verbod om bijzondere gegevens te verwerken. Het College beschikt over handhavingsbevoegdheden, zoals bestuursdwang, dwangsom en de bestuurlijke boete. Het College heeft verder de taak om bij conflicten te bemiddelen.
- De antidiscriminatiebureaus geven ondersteuning en advies bij klachten over discriminatie. De bureaus, nu nog regionaal en dit jaar op gemeentelijk niveau georganiseerd, zijn verenigd in een landelijk bureau dat – onder andere – discriminatie in Nederland (en klachten daarover) registreert en monitoort en overheden en andere partijen adviseert over beleid en regelgeving.
- Met de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (naar verwachting in 2008) kunnen burgers in de toekomst in hun eigen gemeente terecht met klachten op het gebied van discriminatie. Zo zal een laagdrempelig landelijk dekkend netwerk ontstaan voor informatie en klachtbehandeling voor discriminatie onderwerpen. In de wet wordt tevens de taakverdeling rond de aanpak van discriminatie tussen Rijk en gemeenten vastgelegd.
- Tevens zijn in het maatschappelijk middenveld een groot aantal *ngo's* actief, die zich bezighouden met de behartiging of bevordering van één of meer specifieke mensenrechten. Ook deze organisaties houden zich bezig met kerntaken uit de *Paris Principles* als onderzoek, advisering, educatie en voorlichting.

Overlap

Deze instellingen kennen onder andere overlap in hun taken met betrekking tot onderzoek, communicatie, voorlichting, publicatie, advisering en klachtenbehandeling op onderwerpen die onder de noemer «mensenrechten» zijn te scharen.

Lacunes

Mede door de versnippering van mensenrechtelijke taken en activiteiten vallen er ook gaten in de bevordering en bescherming van mensenrechten

en doen zich lacunes voor in de uitvoering van de *Paris Principles*. Zo ontbreekt één centraal informatie- en aanspreekpunt voor Nederlandse, buitenlandse en internationale organisaties en aldus een volwaardig en volledig samenwerkingsverband met VN-organisaties (waaronder een waarnemerstatus bij de Mensenrechtenraad), de Raad van Europa en met regionale en nationale mensenrechteninstellingen van andere staten. Een algemeen en laagdrempelig loket voor alle soorten vragen over mensenrechten is er niet. Ook ontbreekt een instantie die belast is met het gezaghebbend en integraal adviseren en rapporteren over mensenrechtelijke kwesties, waaronder die in conceptwetsontwerpen in de consultatiefase. Mede hierdoor ontstaat er behoefte aan een herkenbare voorziening, een mensenrechteninstituut, dat een onafhankelijke en samenhangende visie kan vormen op de manier waarop in Nederland met mensenrechten, en eventuele spanningen daartussen, kan worden omgegaan, en die daar actief over kan adviseren, informeren en communiceren, nationaal en internationaal.

5. Naar één mensenrechteninstituut?

De rijksoverheid kan kleiner én beter. Het kabinet streeft naar de realisatie van een overheid die zijn publieke taken met minder mensen (en organisaties) kan uitvoeren. Tegelijkertijd investeert het kabinet in een betere en slagvaardige overheid die onverminderd zorgvuldig omgaat met de publieke taakuitvoering en met publieke middelen. Een overheid die herkenbaar is, efficiënt, en de bestuurlijke en administratieve last voor burger en bedrijfsleven vermindert. Daarvoor is het nodig om in de uitvoering van publieke taken te komen tot bundeling en stroomlijning van organisaties en activiteiten en niet tot verdere versnippering. Het gaat niet om «meer» maar om «beter».

Vanuit dit perspectief is het kabinet geen voorstander van het instellen van (weer) een nieuwe organisatie met taken op het gebied van mensenrechten die – deels – ook door andere organisaties worden uitgevoerd. Veeleer ligt het in de rede aansluiting te zoeken bij bestaande voorzieningen en organisaties. Het kabinet is van mening dat de Nationale ombudsman deze voorziening kan vormen. Uitgangspunt is dat het NIRM kan worden verbonden aan het bureau van de Nationale ombudsman, waarbij overigens geen verschuiving plaats vindt van taken en bevoegdheden naar de Nationale ombudsman. De verbinding zal vooral leiden tot een grotere doelmatigheid bij de uitvoering van logistieke en administratieve taken, maar bijvoorbeeld ook voor communicatie en voorlichting. Het kabinet vindt hierin ondersteuning in de brief van het Consortium van 1 november 2007 waarin het de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laat weten niet langer een zelfstandig gevestigd NIRM na te streven, maar om aansluiting te zoeken bij de Nationale ombudsman op basis van een *twinning of shared services* model. Het beveelt daarbij aan de formele samenwerking van de consortiumpartners in het mensenrechteninstituut mede te waarborgen door een bestuurlijke vormgeving van het instituut waarvan de deelnemers aan het Consortium de kern vormen en waarin ook wordt geparticipeerd vanuit de kring van relevante ngo's. De brief van het Consortium is ter informatie bijgevoegd (*bijlage*).

Met het realiseren van een mensenrechteninstituut, te verbinden aan het bureau van de Nationale ombudsman wordt een herkenbare mensenrechtenvoorziening gecreëerd zonder dat een apart instituut wordt gevormd. De optie biedt goede aanknopingspunten voor een verdergaande vorm van samenwerking tussen de consortiumpartners en integratie van taken. Zij sluit ook aan op een Europese tendens tot uitbouw van het instituut Ombudsman tot een nationale mensenrechtenvoorziening. In de hoedanigheid van onafhankelijk, klachtenbehandelend instituut, met zelfstan-

dige onderzoeks- en rapportagemogelijkheden, sluit de Nationale ombudsman in Nederland aan op de karakteristiek van dergelijke instituten. Inmiddels zijn er elf Europese landen – overwegend «nieuwe democratieën» – waar de Ombudsman de functie van NIRM vervult. Met het verbinden van de NIRM-functie aan het bureau van de Nationale ombudsman is de eerder genoemde VN A-status haalbaar, de optie is bovendien op relatief korte termijn realiseerbaar. Er zullen wel heldere afspraken moeten worden gemaakt over aard en omvang van de samenwerking tussen NIRM en de Nationale ombudsman, zoals ook het Consortium terecht in zijn brief aangeeft.

Bovenstaande optie komt optimaal tegemoet aan de eisen en randvoorwaarden die de VN en Raad van Europa middels de *Paris Principles* stellen ten aanzien van een NIRM. In het bijzonder is daarbij het volgende van belang:

- De Nationale ombudsman heeft een breed mandaat, alsmede
- een publiekrechtelijke rechtsgrondslag, namelijk artikel 78a van de Grondwet;
- ruime ervaring met en faciliteiten voor publieksvoorlichting;
- grote ervaring met en faciliteiten voor een front-office die vragen van burgers en instanties kan beantwoorden over mensenrechtenkwesties en het wijzen op eventuele klachtmogelijkheden;
- is benoemd door de Tweede Kamer en kent daarmee een hoge mate van onafhankelijkheid;
- kunnen aan hem specifieke taken worden gekoppeld, zoals de ook door de Verenigde Naties voorgeschreven taak van *Information Officer*.

Het kabinet kiest er voor om een Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens te verbinden aan het bureau van de Nationale ombudsman en aldus geen nieuw apart instituut op te richten.

6. Randvoorwaarden en uitwerking

Bij het ontwerp van een NIRM verbonden aan het bureau van de Nationale ombudsman zullen de internationale eisen en voorwaarden zoals hiervoor vermeld als uitgangspunt dienen.

Het kabinet ondersteunt het voorstel van het Consortium om de NIRM-functionaliteit te plaatsen bij het bureau van de Nationale ombudsman. De voorzieningen die daarmee geboden worden betreffen onder andere huisvesting, maar ook de frontoffice en voorlichtingsfunctie. Gegeven het brede pallet aan taken dat door verschillende organisaties in Nederland al wordt uitgevoerd, dienen in de visie van het kabinet betrokken partijen, te weten de Consortiumpartners in samenwerking met de ngo's, ook tot een vergaande mate van *inhoudelijke* samenwerking te komen. Het kabinet rekent daarbij klachtenbehandeling en toezicht niet tot onderwerpen van deze inhoudelijke samenwerking; wel voorziet het kabinet in deze een doorverwijsfunctie voor het NIRM naar de competente instanties. De inhoudelijke samenwerking kan voorlichting, advisering over o.a. wetgeving, onderzoek en onderwijs en het opstellen van (schaduw)rapportages voor internationale organisaties betreffen. De adviestaak en de rapportageverplichting worden daarbij geacht algemeen van aard te zijn; advisering en het opstellen van rapportages vanuit een specialistisch oogpunt blijven ondergebracht bij de competente instanties.

De inhoudelijke samenwerking die hiermee wordt voorzien, zal vanzelfsprekend ook leiden tot een herbezinning op de taken die de individuele consortiumpartners momenteel uitvoeren, met name die van de CGB en het CBP.

Bij de vormgeving van het instituut zal enerzijds de herkenbaarheid en zelfstandigheid van het NIRM en daarmee het onderscheid met de taken van de Nationale ombudsman voldoende moeten worden gewaarborgd. Anderzijds zal via een lichte bestuurlijke vormgeving en door bundeling van taken moeten worden vermeden dat de vorming van het instituut met hoge kosten gepaard gaat.

Het kabinet streeft ernaar de vorming van het instituut budgettair neutraal te laten plaatsvinden.

Bovenstaande optie zal in de loop van dit jaar nader moeten worden uitgewerkt. Het kabinet zal onder leiding van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een interdepartementale stuurgroep inrichten, die, in overleg met de consortiumpartners, de concrete consequenties en implicaties van de inrichtingseisen uitwerkt en de realisatie van een mensenrechteninstituut verbonden aan het bureau van de Nationale ombudsman voorbereidt.

7. Conclusie

Het kabinet hecht veel belang aan een effectieve mensenrechtenbescherming in het binnen- en buitenland. Mensenrechteninstellingen op nationaal niveau kunnen daar een belangrijke bijdrage aan leveren. Daarom is er in internationaal verband, zowel binnen de Verenigde Naties als de Raad van Europa, afgesproken dat alle lidstaten een nationaal mensenrechteninstituut oprichten. Bij de Nederlandse kandidaatstelling voor de VN-Mensenrechtenraad in 2005 heeft Nederland toegezegd een mensenrechteninstituut op te richten volgens de *Paris Principles*. Bij de kandidaatstelling in 2006 en bij de *VN-Universal Periodic Review* in april 2008 is de stand van zaken rond dit voornemen gemeld aan de VN.

Het mensenrechtenlandschap in Nederland is weids en er bestaan verschillende organisaties en instituten die invulling geven aan de taken uit de *Paris Principles*. Het kabinet hecht er aan dat verdere versnippering en overlap in de uitvoering van taken worden vermeden. Daarom is onderzocht op welke wijze en in welke vorm een nationaal mensenrechteninstituut in Nederland meerwaarde zou kunnen hebben. Het kabinet ziet af van de oprichting van een geheel nieuw instituut maar kiest voor een bundeling van taken op het gebied van mensenrechten en verbinding aan een bestaand instituut. Het kabinet is van mening dat het NIRM kan worden verbonden aan het bureau van de Nationale ombudsman. Daarbij vindt overigens geen verschuiving plaats van taken en bevoegdheden naar de Nationale ombudsman. De verbinding zal vooral leiden tot een grotere doelmatigheid bij de uitvoering van logistieke en administratieve taken, maar bijvoorbeeld ook voor communicatie en voorlichting. Dit is bovendien een oplossing die in veel Europese landen al is toegepast.