

Vergaderjaar 2023–2024

33 826

Mensenrechten in Nederland

Nr. 54

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 augustus 2024

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: CRM) brengt elk jaar een rapport uit over mensenrechten in Nederland.¹ Op 20 juli 2023 heeft het CRM zijn negende jaarrapport uitgebracht, getiteld: «Van rapporteren naar dialoog: de meerwaarde van verdragsrapportages». Het CRM reflecteert daarin op de wijze waarop Nederland rapporteert onder internationale en regionale mensenrechtenverdragen, de opvolging van aanbevelingen van verdragscomités door Nederland en de rol die rapportageprocedures kunnen spelen in het verbeteren van de mensenrechtensituatie in Nederland.

Het onderwerp van voorliggend rapport raakt aan het werk van verschillende ministeries. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de coördinatie van het binnenlandse mensenrechtenbeleid. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken draagt de verantwoordelijkheid voor het buitenlandse mensenrechtenbeleid en voor indiening van de rapportages onder verscheidene mensenrechtenverdragen.² De inhoudelijke voorbereiding van een verdragsrapportage valt onder de verantwoordelijkheid van het vakdepartement dat verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waarover wordt gerapporteerd. De reactie op dit rapport is het resultaat van een samenwerking met de betrokken departementen. Deze reactie doen wij u hierbij toekomen.

Het kabinet dankt het CRM voor zijn rapport en heeft het rapport met veel waardering en interesse tot zich genomen. Het kabinet heeft de afgelopen maanden gereflecteerd op de concrete aanbevelingen die het CRM daarin doet. In onderstaande reactie wordt allereerst een algemeen beeld geschetst naar aanleiding van het rapport. Daarna wordt ingegaan op de

¹ Zie artikel 3, onderdeel b, Wet College voor de rechten van de mens.

² Het Ministerie van Buitenlandse Zaken coördineert de rapportages onder de VN-mensenrechtenverdragen, maar niet onder de mensenrechtenverdragen van de Raad van Europa. Dat doen de betreffende vakdepartementen.

drie aanbevelingen die het CRM doet aan het kabinet. Een vierde aanbeveling is gericht aan het parlement en wordt om die reden niet besproken in deze brief.³

Algemeen beeld: verdragsrapportages en opvolging van aanbevelingen

De overheid heeft tot taak en plicht om mensenrechten te respecteren, te beschermen en te verwezenlijken. Toezicht op de wijze waarop de overheid zich van deze taken en verplichtingen kwijt, vindt plaats op verschillende niveaus. Enerzijds op nationaal niveau – bijvoorbeeld door de rechter, Hoge Colleges van Staat, adviescolleges en een groot aantal inspecties en toezichthouders – en anderzijds op internationaal niveau. Op internationaal niveau is in dat kader een rol weggelegd voor de verschillende toezichthoudende instellingen van de Raad van Europa en de Verenigde Naties. Veel mensenrechtenverdragen verplichten de verdragspartijen om periodiek te rapporteren aan een toezichthoudend comité over de implementatie van de verplichtingen die voortvloeien uit die verdragen.

De toezichthoudende comités doen onder andere aanbevelingen aan verdragspartijen over de naleving van die verdragen. Het is van belang om op te merken dat uitsluitend het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Koninkrijk) bevoegd is verdragen te sluiten. De Caribische landen binnen het Koninkrijk beslissen zelf over medegelding van verdragen voor die landen en zijn, indien er sprake is van medegelding,⁴ verantwoordelijk voor de implementatie hiervan. Aan de basis van de aanbevelingen van de toezichthoudende comités liggen rapportages die door zowel Nederland als de Caribische landen binnen het Koninkrijk gezamenlijk periodiek worden opgesteld en toegezonden aan de betreffende comités over de implementatie van de verdragsverplichtingen.

In zijn jaarrapport stelt het CRM dat het systeem van internationaal toezicht een instrument is om mensenrechtenbescherming in Nederland in kaart te brengen en te kunnen verbeteren.⁵ Verdragsrapportages dragen ertoe bij dat overzicht ontstaat van de mensenrechtensituatie in ons land met betrekking tot verschillende thema's en dat de implementatie van verdragsverplichtingen wordt bevorderd. Dit maakt het voor de verantwoordelijke departementen gemakkelijker om knelpunten in het mensenrechtenbeleid te identificeren en die aan te pakken.⁶

Zoals het CRM signaleert, rapporteert Nederland over het algemeen tijdig en werken de verschillende betrokken departementen intensief samen bij het verzamelen van de benodigde informatie voor een rapportage.⁷ Het CRM is kritisch op de manier waarop Nederland opvolging geeft aan de aanbevelingen van verdragscomités. Volgens het CRM ontbreekt het op dit moment aan een vaste infrastructuur voor het gehele rapportageproces in Nederland, waaronder een structurele procedure voor het monitoren van opvolging van de aanbevelingen. De bevindingen en aanbevelingen zijn naar de mening van het CRM nu veelal het eindpunt van een rapportagecyclus in plaats van een startpunt voor interne reflectie op het Nederlandse beleid en de opvolging van de aanbevelingen.⁸

³ Het CRM beveelt het parlement aan om parlementaire betrokkenheid bij de verdragsrapportageprocessen te vergroten en aanbevelingen van verdragscomités nadrukkelijker bij politieke besluitvorming te betrekken.

⁴ Voor het VN Verdrag Handicap, bijvoorbeeld, is geen medegelding voor de Caribische landen van het Koninkrijk, waardoor onder dat verdrag alleen wordt gerapporteerd door Nederland.

⁵ Jaarlijkse rapportage 2022, p. 8 en 16.

⁶ Jaarlijkse rapportage 2022, p. 8 en 76.

⁷ Jaarlijkse rapportage 2022, p. 49.

⁸ Jaarlijkse rapportage 2022, p. 9 en 77.

Het kabinet onderstreept het belang van rapportageprocedures. Dergelijke procedures zijn niet alleen belangrijk voor de effectuering van het mensenrechtenbeleid, maar ook bij het uitdragen van de noodzaak mensenrechten te respecteren in multilaterale fora, zoals de Raad van Europa en de Verenigde Naties. Nederland kan alleen op geloofwaardige wijze andere staten aanspreken op schendingen van mensenrechten, als het zelf voldoet aan zijn internationale verplichtingen met betrekking tot rapportage en naleving. Het kabinet is evenals het CRM van mening dat verdragsrapportages op dit moment niet optimaal worden benut. In de reactie hieronder gaan wij in op de aanbevelingen die het CRM in dat kader doet en zetten wij uiteen op welke wijze het kabinet aspecten van het rapportageproces wenst te verbeteren.

Reactie op de aanbevelingen van het CRM

Aanbeveling 1: creëer een vaste infrastructuur binnen de Rijksoverheid, waarmee een uniforme en structurele aanpak van de voorbereiding van verdragsrapportages wordt gewaarborgd en een nationale dialoog wordt gestimuleerd.

Het rapport van het CRM benoemt dat er binnen de Nederlandse overheid geen vaste infrastructuur bestaat voor de voorbereiding van verdragsrapportages en de opvolging van aanbevelingen die voortvloeien uit de rapportageprocedures. Het CRM beveelt aan een dergelijke infrastructuur te creëren voor verdragsrapportages en wijst in dat kader op drie varianten: een ministerieel systeem, een interministerieel systeem en een apart systeem. In een ministerieel systeem ligt de verantwoordelijkheid voor het rapporteren en de opvolging van aanbevelingen bij één ministerie. Een interministerieel systeem kenmerkt zich door verspreiding van verantwoordelijkheden over verschillende ministeries die samenwerken in een vaste structuur, ter voorbereiding op rapportages en, waar mogelijk, de opvolging van aanbevelingen. Een apart systeem behelst het opzetten van een apart orgaan dat de rapportages en opvolging overziet en coördineert.

Het CRM kwalificeert de huidige Nederlandse aanpak als een *ad hoc*, interministerieel systeem.⁹ Een verdragsrapportage wordt voorbereid door het vakdepartement dat verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waarover wordt gerapporteerd. Ook de opvolging van aanbevelingen wordt gezien als een verantwoordelijkheid van de departementen die het beleidsterrein onder hun hoede hebben waarop een specifieke aanbeveling betrekking heeft. Vooral het *ad hoc* karakter van de Nederlandse aanpak heeft volgens het CRM nadelige gevolgen,¹⁰ met betrekking tot uniformiteit, efficiëntie en kennisborging.¹¹

Het kabinet wenst allereerst te benadrukken dat het interministerieel systeem een logisch uitvloeisel is van ons staatsrechtelijk bestel, waarin Ministers individuele verantwoordelijkheid tegenover het parlement dragen voor de hun toebedeelde portefeuilles. Daarnaast heeft een interministerieel systeem diverse voordelen die de andere varianten niet hebben. Vakdepartementen hebben specifieke kennis op een bepaald beleidsterrein. Hierdoor kunnen zij gericht invulling geven aan de voorbereiding en opvolging in het kader van een verdragsrapportage. In de praktijk zullen de andere varianten de aanstelling van contactpersonen en coördinatoren op (andere) vakdepartementen vereisen, waardoor er meer schakels aan het proces worden toegevoegd. Bovendien, doordat de

⁹ Jaarlijkse rapportage 2022, p. 45.

¹⁰ Jaarlijkse rapportage 2022, p. 48.

¹¹ Jaarlijkse rapportage 2022, p. 55

verschillende vakdepartementen zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de inhoud van een rapportage wordt een gevoel van eigenaarschap behouden. De «afstand» tussen de rapportage en het inhoudelijke werk op verschillende beleidsterreinen is dus relatief beperkt. Een interministerieel systeem heeft ook als voordeel dat het belang van mensenrechten verspreid blijft binnen de Nederlandse overheid. Gelet op het voorgaande, ziet het kabinet geen reden om de infrastructuur als zodanig anders vorm te geven.

Tegelijkertijd ziet het kabinet wel ruimte om – binnen het interministerieel systeem – tot meer en sterkere coördinatie en daarmee een vastere (infra)structuur te komen. Het kabinet deelt de opvatting van het CRM dat minder *ad hoc* karakter kan bijdragen aan de efficiëntie van het rapportageproces.¹² Om meer structuur aan te brengen, wordt een netwerk van coördinatoren opgericht onder de paraplu van het interdepartementaal overleg op het gebied van mensenrechten. Hieraan zullen de betreffende coördinatoren van de departementen die zich bezighouden met de rapportages deelnemen. Voor het overleg van coördinatoren zullen ook ambtenaren van de Caribische delen van het Koninkrijk worden uitgenodigd. Dit netwerk zal in ieder geval één keer per jaar overleggen over het rapportageproces in brede zin, alsook over meer specifieke aspecten die aan de orde komen bij de verschillende rapportageprocedures. Hieronder valt onder meer het doorspreken van de planning van aankomende rapportages en het delen van zogenoemde *best practices* met betrekking tot voorbereiding van rapportages en opvolging van aanbevelingen.

Het CRM constateert dat er op dit moment geen standaard werkwijze voor rapporteren bestaat.¹³ Dit leidt volgens het CRM tot gebrek aan uniformiteit en kennisborging.¹⁴ Het kabinet merkt op dat er wel een uniforme wijze van rapporteren bestaat met betrekking tot de indiening onder de VN-verdragen, ook al kunnen er verschillen bestaan die samenhangen met de betreffende beleidsterreinen. Er bestaat echter geen uniforme voorbereiding van de rapportages. Om een uniforme aanpak van die voorbereiding en borging van kennis in dat kader te bevorderen, zal door het netwerk van coördinatoren een handreiking worden opgesteld. Daarin wordt het proces met betrekking tot de voorbereiding van verdragsrapportages omschreven en worden praktische handvatten geboden voor ambtenaren die betrokken zijn bij dergelijke processen. Dit document zal ook beschrijven wanneer en hoe de Caribische landen van het Koninkrijk worden betrokken bij verdragsrapportages. Dit laatste wordt door het CRM in zijn rapport als bijzonder aandachtspunt genoemd.¹⁵ Het kabinet benadrukt hierbij dat het belangrijk is oog te houden voor de capaciteit die de rapportageverplichtingen vergt van alle vakdepartementen en met name van de Caribische landen.

De coördinatoren van de vakdepartementen zijn verantwoordelijk voor het verspreiden van de handreiking binnen hun respectievelijke departementen, en het netwerk van coördinatoren voor het actualiseren van de handreiking. Het kabinet meent door het opzetten van het coördinatorenoverleg, grotere betrokkenheid van de Caribische landen, en het opstellen van de handreiking belangrijke stappen te zetten richting verbeterde samenwerking en sterkere coördinatie en kennisborging op interdepartementaal niveau.

¹² Jaarlijkse rapportage 2022, p. 55.

¹³ Jaarlijkse rapportage 2022, p. 62.

¹⁴ Jaarlijkse rapportage 2022, p. 55.

¹⁵ Jaarlijkse rapportage 2022, p. 9 en 56.

Aanbeveling 2: leg in de infrastructuur vast dat de beleidsverantwoordelijke departementen collectief de opvolging van aanbevelingen van verdragscomités monitoren en daarvan verslag doen.

Het kabinet stelt voorop dat het besluit aanbevelingen van verdragscomités al dan niet over te nemen, alsook de daadwerkelijke opvolging van aangenomen aanbevelingen, onder de verantwoordelijkheid van het betreffende vakdepartement valt. Dat neemt niet weg dat volgens het kabinet ook met betrekking tot het vraagstuk van opvolging kan worden geprofiteerd van de infrastructuur die wordt gecreëerd met het netwerk van coördinatoren. Zoals vermeld, zal dit netwerk *best practices* met betrekking tot, onder andere, de opvolging van aanbevelingen bespreken. Dit zorgt ervoor dat de beleidsverantwoordelijke departementen zich gezamenlijk, waar mogelijk en noodzakelijk, over bepaalde aspecten van opvolging van aanbevelingen kunnen buigen, zonder dat de individuele verantwoordelijkheid van de departementen voor de opvolging van specifieke aanbevelingen wordt doorsneden.

Bovendien is het kabinet voornemens jaarlijks een kabinetsbrief te versturen over ontwikkelingen op het gebied van verdragsrapportages.¹⁶ Deze brief zal ook ingaan, afhankelijk van de rapportagecyclus voor het betreffende jaar, op de opvolging door departementen van aanbevelingen van de verdragscomités. Daarbij heeft het kabinet geen collectieve monitoring van alle aanbevelingen voor ogen, maar wil het een beeld geven van de voortgang rond in het oog springende aanbevelingen. De input voor de brief zal worden geleverd door het netwerk van coördinatoren langs de lijn van lopende rapportagecycli en op basis van hetgeen naar voren gekomen tijdens het coördinatorenoverleg. Daarmee dragen de betrokken departementen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de brief. De coördinerende verantwoordelijkheid voor het uitbrengen van deze kabinetsbrief zal bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komen te liggen.

Aanbeveling 3: zorg dat een nationale dialoog over de al dan niet opvolging van aanbevelingen een vast onderdeel gaat vormen van de gedachtevorming en standpuntbepaling.

Het CRM stelt dat de aanbevelingen van de verdragscomités een aanzet kunnen vormen voor een nationale dialoog over mensenrechten.¹⁷ Het kabinet acht het net als het CRM van belang dat een dergelijke dialoog plaatsvindt. Om deze dialoog te faciliteren, worden door verschillende departementen reeds consultaties met het maatschappelijk middenveld georganiseerd en wordt uw Kamer reeds geïnformeerd over verdragsrapportages en eventuele kabinetsreacties daarop. Hoewel er al initiatieven worden ontplooid, ziet het kabinet niettemin ruimte voor verdere ontwikkeling daarvan of aanvulling daarop.

Die ruimte denkt het kabinet in de eerste plaats te benutten door voortaan binnen elke rapportagecyclus in ieder geval één consultatieronde te organiseren na het uitkomen van nieuwe aanbevelingen. Hoe er per verdrag invulling wordt gegeven aan de consultatieronde, wordt onderzocht en bepaald door het netwerk van coördinatoren. Een uitgangspunt hierbij is dat niet elk verdrag zich naar zijn aard en inhoud leent voor dezelfde vorm van consultatie. Het voorschrijven van één uniforme consultatievorm acht het kabinet daarom niet wenselijk. Een

¹⁶ Of de jaarlijkse kabinetsbrief bijdraagt aan de informatievoorziening met betrekking tot de rapportagecycli en mogelijk een nationale dialoog in Nederland en voorzetting ervan gewenst is, wordt doorlopend geëvalueerd.

¹⁷ Jaarlijkse rapportage 2022, p. 8.

interessant model voor consultatie wordt niettemin gevormd door de nieuwe jaarlijkse Kinderrechtendialoog, die ook door het CRM in zijn rapport wordt aangehaald. Tijdens de Kinderrechtendialoog wordt gesproken over de opvolging van aanbevelingen van het VN-kinderrechtencomité door de betrokken ministeries, het maatschappelijk middenveld en kinderen en jongeren zelf. Waar mogelijk zal het netwerk van coördinatoren lering trekken uit dergelijke positieve voorbeelden. In voornoemde handreiking zullen vormen worden beschreven die aan consultatierondes kunnen worden gegeven.

In aanvulling op de huidige informatievoorziening over verdragsrapportages aan het parlement, kan de kabinetsbrief, zoals aangekondigd in reactie op aanbeveling 2, dienen om een dialoog te voeren met het parlement over, onder andere, de opvolging van aanbevelingen. Het is aan het parlement om te beslissen op welke manier, op welk moment en in welke vorm deze dialoog wordt aangegaan. Een jaarlijkse brief kan naar de mening van het kabinet in ieder geval helpen om de parlementaire betrokkenheid bij de verdragsrapportageprocessen te vergroten en aanbevelingen nadrukkelijker bij de politieke besluitvorming te betrekken. Dit is een aanbeveling die het CRM in zijn rapport aan het adres van het parlement richt.

Tijdspad op hoofdlijnen

De acties zoals hierboven aangekondigd zullen als volgt plaatsvinden:

- **Het netwerk van coördinatoren en de handreiking:** Na het zomerreces wordt het netwerk van coördinatoren ingesteld. Van oktober 2024 tot en met oktober 2025 zal het netwerk zich onder andere bezighouden met het opstellen van voornoemde handreiking en de voorbereiding van de eerste kabinetsbrief over verdragsrapportages. Nadat de handreiking tot stand is gekomen, zal het netwerk in ieder geval één keer per jaar bijeenkomen.
- **Kabinetsbrief verdragsrapportages:** De eerste kabinetsbrief over verdragsrapportages wordt in het najaar van 2025 toegezonden.

Conclusie

Het rapport van het CRM heeft een belangrijke impuls gegeven aan het kabinet om te reflecteren op de Nederlandse verdragsrapportagepraktijk. De implementatie van verdragsverplichtingen, waaronder het rapporteren onder mensenrechtenverdragen, blijft een continu proces.

Betrokken ministeries besteden hier veel tijd en energie aan en de huidige aanpak heeft, zoals het CRM signaleert, tot goede resultaten geleid. Er wordt over het algemeen tijdig en uitgebreid gerapporteerd door het Koninkrijk.

Dat moet zo blijven. Tegelijkertijd is het kabinet van oordeel dat de voorgestelde acties zullen bijdragen aan een efficiëntere voorbereiding van verdragsrapportages en de implementatie van aangenomen aanbevelingen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp