

STERKE EN EFFECTIEVE NATIONALE MENSENRECHTEN- INSTITUTEN

UITDAGINGEN,
VEELBELOVENDE
PRAKTIJKEN EN KANSEN

SAMENVATTING

1

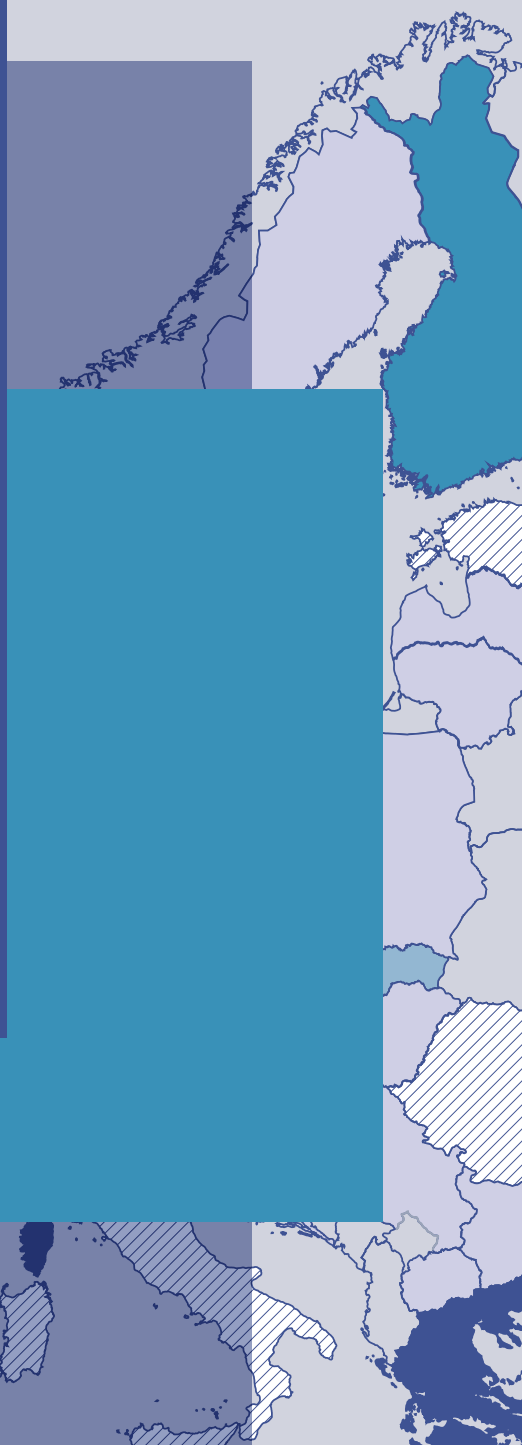
Wat zijn nationale
mensenrechteninstellingen?

2

Bekendheid met NHRI's in
de EU

4

Belangrijkste bevindingen
en FRA-adviezen



© Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, 2021

Reproductie is toegestaan mits de bron wordt vermeld.

Voor elk gebruik of reproductie van foto's of ander materiaal dat niet onder het auteursrecht van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten valt, moet rechtstreeks toestemming worden gevraagd aan de houders van het auteursrecht.

Noch het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, noch enige persoon die optreedt namens het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten is verantwoordelijk voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de volgende informatie.

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2021

Print	ISBN 978-92-9461-058-4	doi:10.2811/679728	TK-01-20-631-NL-C
PDF	ISBN 978-92-9461-037-9	doi:10.2811/07565	TK-01-20-631-NL-N

Foto's:

Voorblad: © FRA

Bladzijde 3: © AdobeStock – photo 5000

Bladzijde 8: © AdobeStock – konoplizkaya

Bladzijde 13: © AdobeStock – Guillaume Le Bloas

Nationale mensenrechteninstellingen (National Human Rights Institutions – NHRI's) maken een wezenlijk onderdeel uit van het nationale systeem ter bescherming van de mensenrechten. Zij vervullen een centrale rol in de aanpak van de grote uitdagingen van onze tijd op het gebied van de mensenrechten – aanhoudende zorgen, zoals discriminatie en ongelijkheid, en nieuwe problemen, zoals de gevolgen van kunstmatige intelligentie en de COVID-19-pandemie voor de mensenrechten – door het bewustzijn van mensenrechten te vergroten, advies aan te reiken, een monitoringfunctie te vervullen en instanties op hun verantwoordelijkheid te wijzen.

Het verslag, gepubliceerd tien jaar na het eerste diepgaande onderzoek naar NHRI's, kijkt naar dergelijke instanties in de EU, Noord-Macedonië, Servië en het Verenigd Koninkrijk. Het onderzoekt belangrijke ontwikkelingen, uitdagingen voor de effectiviteit van NHRI's en manieren waarop zij een zo groot mogelijke impact kunnen hebben. Daarnaast wijst het op veelbelovende praktijken en mogelijkheden tot een grotere betrokkenheid, zoals de rol van de NHRI's in het toezicht op de rechtsstaat en op de naleving van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Uit de bevindingen van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), komt duidelijk naar voren dat NHRI's hun potentieel alleen kunnen bereiken

als zij een duidelijk mandaat hebben, onafhankelijk zijn, over toereikende middelen beschikken en de diversiteit van onze diverse samenlevingen in hun ledensamenstelling weerspiegelen. Verder moeten zij voldoen aan de door de Verenigde Naties onderschreven Beginselen van Parijs inzake de onafhankelijkheid en effectiviteit van NHRI's.

Beginselen van Parijs

De Beginselen van Parijs vormen het gronddocument dat voorziet in de internationale basis voor nationale mensenrechteninstellingen (NHRI's). De beginselen bepalen de minimumnormen voor NHRI's en verstrekken de internationale benchmarks op grond waarvan zij kunnen worden geaccrediteerd. De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) heeft de Beginselen van Parijs bij resolutie 48/134 van 20 december 1993 goedgekeurd.

Volg de volgende link voor het lezen van het volledige document: **Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)**

WAT ZIJN NATIONALE MENSENRECHTENINSTELLINGEN?

NHRI's zijn onafhankelijke organisaties die door de staten zijn opgericht om de mensenrechten op hun grondgebied te bevorderen en te beschermen. Er zijn diverse soorten organisaties – zoals mensenrechtencommissies, ombudsinstellingen – en zij hebben doorgaans meerdere mandaten. Zo is de helft van de NHRI's in dit verslag ook ombudsinstelling en hebben 16 NHRI's een volledig of een gedeeltelijk mandaat op het gebied van gelijke behandeling. Zij zijn van wezenlijk belang voor het bevorderen van de mensenrechten op nationaal niveau, ongeacht hun specifieke structuur en bevoegdheden.

NHRI's zijn inherent verbonden met het internationaal recht inzake mensenrechten, dat hun rol en invloed versterkt; op NHRI's zijn ook de internationale minimumnormen in de Beginselen van Parijs van toepassing. Deze beginselen leveren het kader voor onafhankelijkheid en effectiviteit bij het bevorderen en beschermen van de mensenrechten. Agenda 2030 van de Verenigde Naties (VN) voor duurzame ontwikkeling, en meer bepaald duurzameontwikkelingsdoelstelling 16 voor sterke instellingen, omvat een indicator voor de naleving van de Beginselen van Parijs door de NHRI's (indicator 16.A.1.).

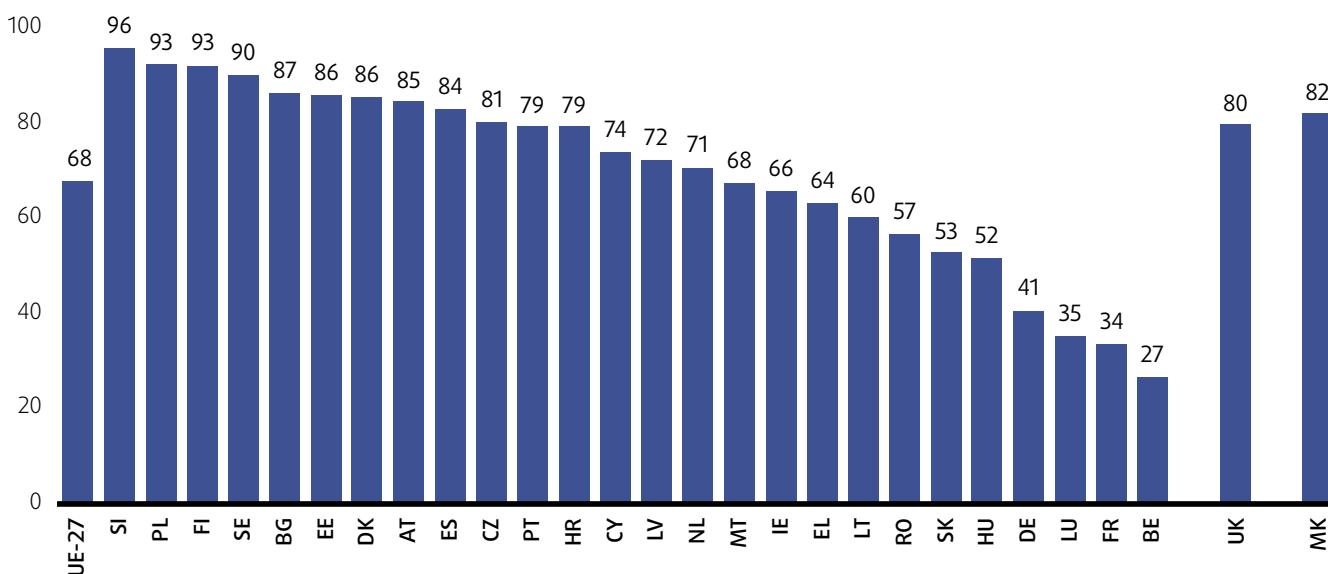
BEKENDHEID MET NHRI'S IN DE EU

Volgens de **grondrechtenenquête** 2019 van het FRA (**Fundamental Rights Survey** ^(*)) – die betrekking heeft op de EU-27, Noord-Macedonië en het Verenigd Koninkrijk – heeft in totaal 68 % van de personen in zijn of haar land gehoord van het NHRI. De bekendheid met de NHRI's varieert flink tussen de landen, van 96 % in Slovenië tot 27 % in België (zie figuur 1). Van de jongeren in de leeftijd van 16-29 is gemiddeld 60 % zich bewust van het NHRI in zijn of haar land; zij zijn zich minder hiervan bewust dan oudere personen (68 % of meer). Van de personen met een ernstige beperking in hun dagelijkse activiteiten (zoals personen met een handicap) is 58 % zich hiervan bewust; zij zijn zich minder vaak hiervan bewust dan personen zonder beperking (70 %). Er zijn geen verschillen tussen de bekendheid met NHRI's onder mannen of vrouwen.

NHRI's hebben de volgende kenmerken:

- ★ speciale onafhankelijke entiteiten die naar nationaal recht zijn opgericht – zij brengen gewoonlijk verslag uit aan het nationale parlement;
- ★ instellingen die een brede taakstelling hebben om bewustzijnsvergroting en -training te bevorderen en mensenrechten te beschermen door activiteiten te monitoren en individuele klachten te verwerken, te onderzoeken en te melden;
- ★ nationale instanties die adviseren over en toezicht houden op mensenrechten;
- ★ instellingen die worden geaccrediteerd via een internationale collegiale toetsing waarbij wordt nagegaan of zij de Beginselen van Parijs ten volle (A-status) of ten dele (B-status) naleven;
- ★ organisaties die het mandaat hebben om toezicht te houden op en op nationaal en internationaal niveau verslag uit te brengen over de prestaties van hun land op het gebied van de mensenrechten;
- ★ instanties die gerechtigd zijn om deel te nemen aan de Raad voor de mensenrechten en andere internationale mensenrechtenmechanismen.

FIGUUR 1: BEKENDHEID MET HET NHRI, PER LAND (%) (a) (b) (c) (d) (e)



Bron: FRA, Grondrechtenenquête 2019 [Gegevensverzameling in samenwerking met Centraal Bureau voor de statistiek (NL), Centre des technologies de l'information d'Etat (LU) en Statistik Austria (AT)]

▲ **Opmerkingen:**

- (a) Van alle respondenten die gevraagd werden om het onderdeel "Bewustzijn van rechten en verantwoordelijkheden" van de enquête in te vullen (n = 26 045).
- (b) Voor Italië kon geen enkele organisatie worden aangemerkt als NHRI.
- (c) Bij landen met twee NHRI's werd de bekendste organisatie voor de enquête gekozen.
- (d) De optie "zeg ik liever niet" werd gekozen door minder dan 1 % van de respondenten en "weet niet" door bijna 2 % in bepaalde lidstaten.
- (e) Vraag: "Hebt u wel eens gehoord van een van de volgende organisaties? Geef het eerste antwoord dat bij u opkomt. [NAAM VAN HET NATIONALE (GEACCREDITEERDE) MENSENRECHTENINSTITUUT]".

(*) FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? – Fundamental Rights Survey*, Luxemburg, Bureau voor publicaties van de Europese Unie.

Aanpak van COVID-19

Het NHRI in **Finland** heeft snel gereageerd op de maatregelen tegen COVID-19: het heeft een webpagina gecreëerd waarop de wetwijzigingen en de gevolgen hiervan voor de uitvoering van de mensen- en grondrechten worden uitgelegd.*

Het NHRI in **Polen** heeft op zijn website een landingspagina gecreëerd waarop het alle NHRI-activiteiten in verband met de pandemie en met zijn toezicht op de overheidsmaatregelen tegen COVID-19 verzamelt.**

Het NHRI in **Luxemburg** zond een open brief naar de premier. Het NHRI verwelkomt de dagelijkse inspanningen van de regering om de gehele bevolking te beschermen in deze moeilijke periode; het wijst daarbij op zijn taak om de ontwikkelingen te volgen en na te gaan in hoeverre

beperkingen op grondrechten en fundamentele vrijheden noodzakelijk zijn en in evenredige verhouding staan tot wat de situatie vraagt en het herinnert eraan dat “mensenrechten een duidelijk en onontbeerlijk kader vormen op basis waarvan de regering een billijke balans tussen de bescherming van de volksgezondheid en de naleving van grondrechten en individuele vrijheden kan waarborgen.”***

* Finland, Centrum voor de mensenrechten (2020), COVID 19. ** Polen, Commissaris voor de mensenrechten (2020), Koronawirus i epidemia w Polsce. *** Luxemburg, CDDH, Lettre ouverte du président de la CCDH au Premier Ministre. Zie de **Coronavirus Bulletins** van het FRA voor meer informatie over het effect van de COVID-19-pandemie op de grondrechten van mensen.



Belangrijkste bevindingen en FRA-adviezen

Belangrijkste bevindingen

- ★ **Voldoende bevoegdheden:** NHRI's hebben vaak een brede taakstelling. Hun werkzaamheden bestrijken een groot aantal terreinen van het EU-recht waarop het Handvest van de grondrechten van toepassing is. Zij houden onder meer toezicht op de eerbiediging van de grondrechten, behandelen klachten, onderzoeken mensenrechtenschendingen, adviseren beleidsmakers en onderhouden contacten met andere rechtenorganisaties op nationaal en internationaal niveau. Om hun meer slagkracht te verlenen, wordt aangeraden dat regeringen en parlementen de NHRI's formeel raadplegen, hun aanbevelingen opvolgen en ingaan op hun specifieke verzoeken.
- ★ **Een sterkere rol op EU-niveau:** De EU geeft de mensenrechten gaandeweg meer en meer een vaste plaats in zowel het Unierecht als de begroting en zou een sterker beroep kunnen doen op NHRI's bij het toezicht op de nakoming van de grondrechtenverbintenissen die voortvloeien uit het EU-recht, met inbegrip van het juridisch bindende Handvest van de grondrechten. Tevens zou de EU met de NHRI's geregeld overleg kunnen plegen over kwesties op het gebied van de grondrechten, zoals de rechtsstaat of de toepassing van het Handvest.
- ★ **Naleving van de VN-beginselen van Parijs:** Inmiddels werken zestien Europese NHRI's in de EU volledig volgens de leidende beginselen van de VN. Ten tijde van de publicatie van het eerste NHRI-overzicht van 2010 waren dit er slechts negen. In zes landen zijn de NHRI's nog niet in lijn met de VN-beginselen, terwijl de NHRI's in de overige vijf landen nog in oprichting zijn, accreditatie hebben aangevraagd of werken aan de implementatie van de beginselen. Tevens is er een Europees netwerk (het ENNHRI) in het leven geroepen dat de NHRI's ondersteunt, versterkt en onderling in contact brengt. Het verdient aanbeveling dat de lidstaten van deze steun gebruikmaken en erop toezien dat hun NHRI's volledig in overeenstemming zijn met de VN-beginselen.
- ★ **Bescherming en onafhankelijkheid:** Bijna de helft van de directeurs van de NHRI's genieten wettelijke bescherming tegen strafrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid. Dertien NHRI's hebben aangegeven dat personeelsleden bij hun werkzaamheden worden geconfronteerd met bedreigingen en intimidatie. De lidstaten moeten de NHRI's, hun leden en hun personeel beschermen, ook bij wet, en ervoor zorgen dat de NHRI's hun werk in volledige onafhankelijkheid kunnen uitvoeren.
- ★ **Diversiteit:** Door contact te zoeken met uiteenlopende delen van de samenleving kan meer bewustzijn worden gecreëerd en kunnen de NHRI's doeltreffender worden. Daartoe behoort ook het aanhalen van de banden met het maatschappelijk middenveld en met regio's en steden.
- ★ **Passende middelen:** Tal van NHRI's beschikken nog steeds over te weinig personeel om zich van al hun verschillende taken te kunnen kwijten. De lidstaten dienen de NHRI's derhalve te voorzien van de nodige financiële en personele middelen zodat zij hun taken doeltreffend kunnen uitvoeren.

In de tien jaar sinds het eerste verslag van het FRA over NHRI's is het aantal NHRI's dat voldoet aan de Beginselen van Parijs gestegen van negen naar zestien in de huidige 27 lidstaten van de EU. Zes andere lidstaten hebben NHRI's die niet geheel voldoen aan de beginselen. Alle lidstaten hebben dus NHRI's, met uitzondering van vijf – Estland, Italië, Malta, Roemenië en Tsjechië. In die vijf lidstaten wordt er gewerkt aan de accreditatie van instituten en de implementatie van de Beginselen van Parijs.

Een belangrijke ontwikkeling sinds het verslag 2010 van het FRA over de instituten is de oprichting van het Europese netwerk van nationale mensenrechteninstituten (ENNHRI). Dit netwerk ondersteunt, versterkt en verbindt de NHRI's middels advies over oprichtingen en accreditatie, uitwisselingen onder gelijken en capaciteitsopbouw, solidariteit en gezamenlijke betrokkenheid bij de EU en andere mechanismen.

De EU heeft nooit wetgeving uitgevaardigd over zaken die betrekking hebben op NHRI's. In Verordening (EU) nr. 235/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een financieringsinstrument voor democratie en mensenrechten in de wereld, heeft zij evenwel het grote belang van de NHRI's onderkend door zich expliciet ertoe te verbinden NHRI's in niet-EU-landen te steunen. Verder wordt in de oprichtingsverordening van het FRA (**Verordening (EG) nr. 168/2007**) verwezen naar de Beginselen van Parijs. In de voorgestelde herziene verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake Europese financieringsprogramma's wordt voorzien in een expliciete en operationele betrokkenheid van instanties die tot taak hebben grondrechten te bevorderen, bij de uitvoering van het EU-recht ⁽²⁾. De NHRI's worden regelmatig genoemd in het debat over EU-instrumenten voor de rechtsstaat. NHRI's zouden ook meer betrokken kunnen worden bij strategieën en kaders van de EU voor zaken zoals de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) of rapportage over de rechtsstaat. Het is noodzakelijk dat de NHRI's in alle EU-lidstaten sterk, effectief en onafhankelijk zijn om hun volle potentieel te bereiken in een EU-context.

NHRI'S MET A-STATUS IN ALLE EU-LIDSTATEN (NALEVING VAN DE BEGINSELEN VAN PARIJS)

Alle EU-lidstaten hebben zich ertoe verbonden NHRI's op te richten. NHRI's hebben een horizontaal mandaat dat alle mensenrechten bestrijkt; het is daarom van belang dat zij beter worden uitgerust om te zorgen voor de eerbiediging van de grondrechten binnen de beperkte werkingsfeer van het EU-recht.

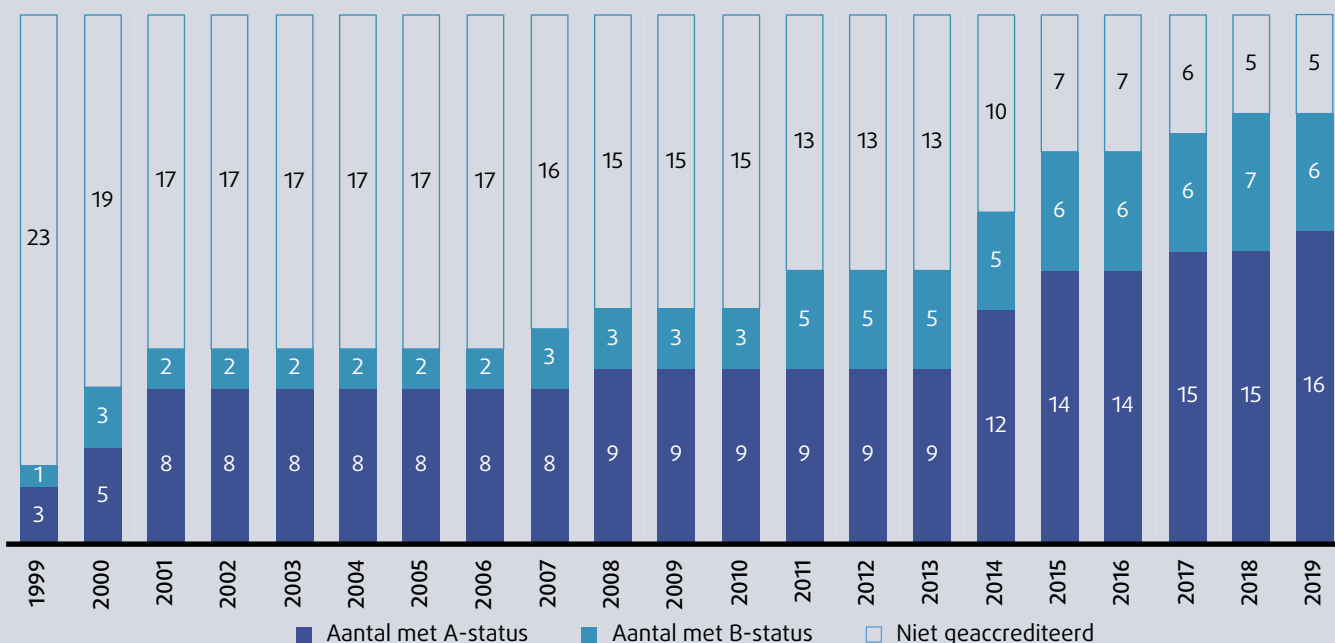


FRA-ADVIES 1

Het FRA herinnert aan zijn advies in het verslag van 2010 over NHRI's; het is van oordeel dat alle lidstaten onafhankelijke, effectieve en slagvaardige NHRI's zouden moeten hebben die voldoen aan de Beginselen van Parijs, om op een doeltreffendere manier mensenrechten en grondrechten te bevorderen en hierin te voorzien.

⁽²⁾ Europese Commissie (2018), **Voorstel voor een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake [specifieke EU-fondsen]**, COM(2018) 375 final, Brussel, 29 mei 2018.

AFBEELDING2: AANTAL EUROPESE LANDEN MET NHRI'S MET A- OF B-STATUS



Bron: FRA, 2020 [bureauonderzoek op basis van accreditatiegegevens over leden van het ENNHRI en GANHRI]

FRA-ADVIES 2

Lidstaten met NHRI's zouden ernaar moeten streven de effectiviteit en onafhankelijkheid van de NHRI's te vergroten en deze instituten meer slagkracht te verlenen, zoals aanbevolen door het Subcomité voor Accreditatie van de Internationale Alliantie van Mensenrechteninstituten (Global Alliance for National Human Rights Institutions – GANHRI). De lidstaten die bezig zijn met het instellen van een NHRI zouden zich moeten laten leiden door de algemene overwegingen van het Subcomité voor Accreditatie van GANHRI, om ervoor te zorgen dat zij voldoen aan de Beginselen van Parijs. De lidstaten kunnen in dit verband een beroep doen op de technische bijstand die wordt verleend door het ENNHRI, intergouvernementele organisaties en het VN-bureau voor de mensenrechten (OHCHR).

Hoewel slechts vijf lidstaten geen NHRI hebben, hebben elf van de 27 lidstaten nog steeds geen NHRI dat A-status heeft en voldoet aan de Beginselen van Parijs (situatie in juni 2020).

Opmerkingen: Betreft alleen de 27 EU-lidstaten; "Niet geaccrediteerd" vermeldt het aantal EU-lidstaten zonder geaccrediteerd NHRI.

BREDERE ROL VOOR DE NHRI'S IN DE EU – ONAFHANKELIJK TOEZICHT OP DE GRONDRECHTEN IN DE LIDSTATEN

Het vereiste in het EU-recht om organen voor gelijke behandeling op te richten of aan te wijzen, heeft ertoe geleid dat in veel landen het NHRI ook als orgaan voor gelijke behandeling optreedt. In een latere aanbeveling heeft de Europese Commissie de EU-lidstaten ertoe aangemoedigd om de onafhankelijkheid en de effectiviteit van organen voor gelijke behandeling te vergroten, zodat zij hun taken beter kunnen vervullen, zoals onafhankelijke bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie, gelijke kansen te bevorderen, onafhankelijke onderzoeken te verrichten en onafhankelijke verslagen te publiceren en aanbevelingen te doen (**Aanbeveling (EU) 2018/951 van de Commissie betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling** – Aanbeveling 1.2).

In de in september 2019 aangenomen conclusies van de Raad van de Europese Unie over het Handvest is het volgende benadrukt: “nationale mensenrechteninstellingen, organen ter bevordering van gelijke behandeling en andere mechanismen voor het bevorderen van de mensenrechten [...] spelen een cruciale rol in het beschermen en bevorderen van de grondrechten en in het waarborgen van de naleving van het Handvest”. De Raad heeft verder aangemoedigd met deze mechanismen samen te werken en deze te ondersteunen in hun opdrachten, waaronder het toepassen en bevorderen van het Handvest.

Door hun brede mandaat op het gebied van mensenrechten zijn NHRI's van belang op de vele terreinen van het EU-recht waarop het Handvest van toepassing is. Daarbij gaat het onder meer om belangrijke onderwerpen binnen het EU-recht (zoals asiel en migratie, gegevensbescherming en strafrecht) waarbij het toezicht van NHRI's op de toepassing van het Handvest in de lidstaten zou kunnen worden versterkt. De NHRI's kunnen ook samenwerking en ondersteuning opzetten voor actoren die zich bezighouden met de handhaving van het Handvest – regeringen, overheidsdiensten, wetgevers, rechters en andere rechtsbeoefenaars, rechtshandavingsinstanties, maatschappelijke organisaties en rechtenverdedigers – om ervoor te zorgen dat ze een grotere bekendheid met het Handvest krijgen en het beter gebruiken.

Opmerking: E&W, Engeland en Wales; NI, Noord-Ierland; SCT, Schotland.



FRA-ADVIES 3

De EU zou consequenter een beroep kunnen doen op NHRI's als cruciale partijen voor de tenuitvoerlegging van de grondrechten, bijvoorbeeld door te zorgen voor een onafhankelijk en doeltreffend toezicht op de grondrechten in de EU-lidstaten. Wanneer aldus een beroep wordt gedaan op NHRI's, zou dit moeten worden ondersteund via nauwe en regelmatige contacten met specifieke NHRI's en het ENNHRI in het bijzonder. Een gekwalificeerde interactie kan worden voorbehouden aan NHRI's die voldoen aan de Beginselen van Parijs, en het ENNHRI. Verder moet worden verzekerd dat de NHRI's en het ENNHRI doeltreffend optreden, door te voorzien in voldoende personele en financiële middelen.

Een dergelijke betrokkenheid mag geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid en effectiviteit van de NHRI's, zoals vastgesteld in de Beginselen van Parijs. NHRI's nemen de verplichting voor landen om de grondrechten ten uitvoer te leggen niet weg; zij kunnen wel onafhankelijk advies en landspecifieke aanbevelingen geven en optreden als een onafhankelijk toezichtmechanisme wanneer de staten hun grondrechtenverbintenissen nakomen.

FIGUUR 3: INSTITUTEN DIE ZIJN GEMANDATEERD ALS ORGAAN VOOR GELIJKE BEHANDELING NAAR EU-RECHT

A-status																																		
B-status																																		
Niet-geaccrediteerd instituut																																		
0 – bijdrage (niet het enige orgaan voor gelijke behandeling)	Oostenrijk	België	Bulgarije – commissie	Bulgarije – ombudsman	Kroatië	Cyprus	Tsjechië	Denemarken	Estland	Finland	Frankrijk	Duitsland	Griekenland	Hongarije	Ierland	Italië	Letland	Litouwen	Luxemburg	Malta	Nederland	Polen	Portugal	Roemenië – instituut	Roemenië – ombudsman	Slowakije	Slovenië	Spanje	Zweden	Verenigd Koninkrijk – E&W	Verenigd Koninkrijk – SCT	Verenigd Koninkrijk – NI	Noord-Macedonië	Servië
Orgaan voor gelijke behandeling	0			0				0	0					0	n/a					0														

Bron: FRA, 2020 [gebaseerd op 33 reacties op een vragenlijst die aan 34 NHRI's is gezonden, bureauonderzoek van het FRA]

FRA-ADVIES 4

De EU-instellingen zouden een regelmatigere uitwisseling met NHRI's kunnen opzetten. Dit kan bijvoorbeeld in het kader van de Raad van de Europese Unie, de Raadswerkgroepen grondrechten of andere werkgroepen.

Bij een regelmatige uitwisseling over veelbelovende praktijken en uitdagingen voor NHRI's kan er aan beide zijden worden geleerd hoe de effectiviteit, onafhankelijkheid en slagkracht van de NHRI's het beste kunnen worden vergroot, om de NHRI's zo optimaal mogelijk in te zetten in een EU-context.

Daarnaast zou een uitwisseling met de Europese Commissie mogelijk zijn, bijvoorbeeld in het kader van het toezicht op het Handvest voor de grondrechten en op de rechtsstaat.

Uit het onderzoek van het FRA komt naar voren dat slechts 4 van de 33 NHRI's die in dit verslag worden besproken, momenteel stelselmatig het Handvest gebruiken. De overige NHRI's geven aan dat zij nog niet het volle potentieel ervan benutten. De instituten zijn echter van oordeel dat het gebruik van het Handvest in hun rechts- en politieke bestel over het algemeen lijkt toe te nemen. Op de vraag of het Handvest in de laatste tien jaar – sinds het Handvest wettelijk bindend is geworden – een belangrijkere rol is gaan spelen voor het werk van de NHRI's zelf, werd een bevestigend antwoord gegeven door 16 van de NHRI's die deze vraag beantwoordden. 13 NHRI's zagen geen toename van het belang van het Handvest voor hun werk. 18 NHRI's zagen in de beperkte werkingsfeer van het Handvest een reden waarom het niet veel werd gebruikt. Bijna hetzelfde aantal (16) verklaarde dat onvoldoende begrip van de meerwaarde van het Handvest in vergelijking met internationale instrumenten, zoals het Europees Verdrag voor de rechten van de mens of nationale rechtsbronnen (13), een reden was voor het geringe gebruik van het Handvest. De instituten lijken het Handvest vooral als te ingewikkeld te zien om toe te passen, hoewel slechts 4 NHRI's aangaven dat zij door beperkingen in hun mandaat werden verhinderd om meer gebruik te maken van het document.



Volgens het onderzoek van het FRA gaan relatief weinig NHRI's over tot een directe uitwisseling en samenwerking met de EU-instellingen, omdat zij nationaal georiënteerd zijn en gevestigde kanalen hebben met de VN; het ENNHRI heeft evenwel een belangrijke rol vervuld om NHRI's beter te verbinden met regionale beleidsvormen en processen, waaronder op EU-niveau. Het ENNHRI is ook een spreekbuis voor NHRI's in heel de regio, bijvoorbeeld door regionale verslagen op te stellen en aanbevelingen te doen die een bijdrage kunnen leveren aan wetgevingsprocedures en beleidsvormingsprocessen. De uitwisselingen tussen NHRI's en de EU zouden in het algemeen aanzienlijk kunnen worden uitgebreid – zowel in EU-processen als in de betrokkenheid van de lidstaten bij EU-procedures.

Een belangrijk voorbeeld is het ontwikkelingspotentieel van nationale instanties wat betreft het toezicht op door de EU gefinancierde programma's op nationaal niveau. Voor de huidige programmeringsperiode 2014-2020 voor de EU-fondsen is in de EU-wetgeving bepaald dat de lidstaten aan bepaalde voorwaarden (ex-antevoorwaarden) moeten voldoen om toegang te krijgen tot EU-financiering (zoals voor regionale ontwikkeling, cohesie en maatschappelijke kwesties). Een van deze voorwaarden is de capaciteit om EU-wetgeving inzake anti-discriminatie en gendergelijkheid uit te voeren, evenals het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Voor het toezicht op de tenuitvoerlegging voorziet het EU-recht ook in de mogelijkheid om nationale organen met een mandaat op het gebied van gelijke behandeling te betrekken bij de betreffende toezichtcomités op nationaal niveau; uit het onderzoek van het FRA blijkt echter dat zeer weinig NHRI's die ook organen voor gelijke behandeling zijn, hebben deelgenomen aan toezichtcomités bij door de EU gefinancierde programma's.

In het huidige voorstel van de Commissie voor de (zogenoemde) herziene verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake EU-fondsen voor de volgende programmeringsperiode (2021-2027) wordt de mogelijkheid gecreëerd om nationale organen ter bevordering van de grondrechten te betrekken. Deze mogelijke rol voor instanties zoals NHRI's bij door de EU gefinancierde programma's biedt de gelegenheid om de naleving van de grondrechten in de hele EU te verbeteren en de rol van de instituten en hun slagkracht in het veld te versterken. Het is ook een

Opmerking: E&W, Engeland en Wales; NI, Noord-Ierland; SCT, Schotland.



FRA-ADVIES 5

De EU moeten blijven voorzien in middelen voor NHRI's en het ENNHRI om hun doeltreffende bijdrage aan de tenuitvoerlegging van de grondrechten en de rechtsstaat in Europa verder te ondersteunen. De Europese Commissie zou meer financieringsmogelijkheden kunnen overwegen om NHRI's te helpen expertise op te bouwen in de toepassing van het Handvest op nationaal niveau. Dit kan hun rol faciliteren in het assisteren van lidstaten bij het toepassen van het Handvest, zoals bij het maken van wetten en beleid en bij het gebruiken van Europese structuur- en investeringsfondsen.

FIGUUR 4: ACCREDITATIE VAN NHRI'S EN AANVULLENDE MANDATEN KRACHTENS DE VN-VERDRAGEN

A-status	Oostenrijk	België	Bulgarije – commissie	Bulgarije – ombudsman	Kroatië	Cyprus	Tsjechië	Denemarken	Estland	Finland	Frankrijk	Duitsland	Griekenland	Hongarije	Ierland	Italië	Letland	Litouwen	Luxemburg	Malta	Nederland	Polen	Portugal	Roemenië – instituut	Roemenië – ombudsman	Slowakije	Slovenië	Spanje	Zweden	Verenigd Koninkrijk – E&W	Verenigd Koninkrijk – SCT	Verenigd Koninkrijk – NI	Noord-Macedonië	Servië	
B-status																																			
Niet-geaccrediteerd instituut																																			
0 – bijdrage (niet het enige orgaan voor gelijke behandeling)	0																																		
IVRD (Artikel 14-or-gaan)																																			
OPCAT (nationaal preventiemechanisme)							0			0																									
Gehandicapten-verdrag (nationaal monitoringmechanisme)	0									0												0			0		0								

Bron: FRA, 2020 [gebaseerd op 33 reacties op een vragenlijst die aan 34 NHRI's is gezonden, bureauonderzoek van het FRA en feedback van NHRI's]

goede gelegenheid om internationale normen voor de mensenrechten beter in de Europese wetgevingsprocedures en beleidsvormingsprocessen te integreren.

FRA-ADVIES 6

Om de beschikbare analyse- en bewijsbasis te vergroten voor het controleren van de naleving van het Handvest bij het omzetten en uitvoeren van EU-wetgeving, zouden de lidstaten kunnen overwegen om de NHRI's uit te nodigen een bijdrage aan deze procedures te leveren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen in het kader van compatibiliteitscontroles en effectbeoordelingen.

De EU kan zich nader laten inspireren door de praktijk bij de VN: NHRI's die voldoen aan de Beginselen van Parijs, wordt een speciale status verleend in de vorm van de deelname en bijdrage aan een aantal organen, mechanismen en processen, waaronder de Raad voor de mensenrechten en verdragsorganen. Dit zijn verstrekende kansen binnen de VN, die leiden tot inbreng in landbeoordelingen, follow-upprocedures, ontwikkeling van normen en de klachtenprocedures.

SLAGVAARDIGE EN ZEKERE INSTITUTEN

Om een sterke impact te hebben op het gebied van de mensenrechten, is het van cruciaal belang dat de NHRI's in staat zijn om beleidsmakers en wetgevers met advies bij te staan. Het onderzoek van het FRA (zie vak **gewijd aan methodologie**) wijst uit dat de instituten die in dit verslag

worden besproken, hun jaarverslagen en thematische verslagen gebruiken om belangrijke ontwikkelingen te signaleren, evenals de mogelijkheid om in contact te treden met regeringen en parlementen, zoals tijdens de COVID-19-pandemie. Hoewel NHRI's hun jaarverslagen gewoonlijk aan het parlement richten, worden deze niet altijd binnen het parlement besproken, wat de zichtbaarheid en impact van de verslagen beperkt. De bespreking van de verslagen in het parlement is slechts in enkele landen verplicht.

NHRI's moeten over voldoende bevoegdheden beschikken om slagkracht te hebben. Sterke bevoegdheden, zoals regeringsministers verzoeken om specifieke vragen te beantwoorden, worden mogelijk zelden ingezet, maar zij kunnen een NHRI de nodige autoriteit verlenen. Uit het onderzoek voor dit verslag komt naar voren dat alle instituten gegevens over hun activiteiten publiceren. Daarmee verstrekken zij nuttige informatie voor externe evaluaties en zelfbeoordelingen. Enkele voorbeelden hiervan zijn het aantal opgestelde verslagen of ander openbare handelingen door de NHRI's, het aantal vastgestelde aanbevelingen of het aantal toezichtbezoeken.

Opmerking: E&W, Engeland en Wales; NI, Noord-Ierland; SCT, Schotland.

FIGUUR 5: ADVIES VAN NHRI'S AAN REGERINGEN

A-status	Oostenrijk	België	Bulgarije — commissie	Bulgarije — ombudsman	Kroatië	Cyprus	Tsjechië	Denemarken	Estland	Finland	Frankrijk	Duitsland	Griekenland	Hongarije	Ierland	Italië	Letland	Litouwen	Luxemburg	Malta	Nederland	Polen	Portugal	Roemenië — instituut	Roemenië — ombudsman	Slowakije	Slovenië	Spanje	Zweden	Verenigd Koninkrijk — E&W	Verenigd Koninkrijk — SCT	Verenigd Koninkrijk — NI	Noord-Macedonië	Servië	
Expliciete verplichting																																			
Expliciete mogelijkheid																																			
Impliciete mogelijkheid / praktijk																																			

Bron: FRA, 2020 [gebaseerd op 33 reacties op een vragenlijst die aan 34 NHRI's is gezonden]

Om slagvaardig te kunnen blijven, hebben de instituten nood aan een sterke juridische grondslag die hun oprichting en functioneren regelt en garanties biedt voor hun onafhankelijkheid. Volgens de Beginselen van Parijs zou de juridische grondslag van een NHRI speciaal betrekking moeten hebben op onafhankelijkheid, bestaan, structuren, mandaten en bevoegdheden. Uit het onderzoek voor dit verslag komt naar voren dat de NHRI's in de EU-lidstaten over het algemeen een sterke juridische grondslag hebben, gebaseerd op gewone wetgeving die is goedgekeurd door het parlement; slechts 14 instituten worden ook beschermd door grondwettelijke bepalingen.

Naast de juridische grondslag is het noodzakelijk dat een NHRI een voldoende breed mandaat heeft om alle relevante mensenrechten en grondrechten te omvatten. Het mandaat zou, overeenkomstig de Beginselen van Parijs, gebaseerd moeten worden op de internationale instrumenten waarbij de staat partij is (Bevoegdheden en verantwoordelijkheden, lid 3, onder b)). Om de rol van de NHRI's te benadrukken wat betreft de bevordering van en het toezicht op de grondrechten in een EU-context, zou in documenten die de basis vormen voor het werk van de NHRI's expliciet kunnen worden verwezen naar het Handvest en het EU-recht. Uit het onderzoek van het FRA komt naar voren dat het Handvest niet wordt genoemd als belangrijke norm voor de oprichting van de instituten: het Handvest staat niet expliciet vermeld in de documenten die de juridische grondslag vormen voor de NHRI's binnen de EU, uitgezonderd in een ontwerpwet in Zweden.

Volgens het onderzoek van het FRA heeft de grote meerderheid van de 33 NHRI's die in dit verslag worden besproken, een mandaat dat toezichtactiviteiten omvat. Van de instituten verrichten 28 NHRI's toezichtactiviteiten, bijvoorbeeld via inspecties van detentiecentra. 13 van deze NHRI's hebben de expliciete verplichting om dit te doen, 8 hebben de expliciete mogelijkheid om dit te doen en voor 7 is dit slechts vaste praktijk.

Opmerkingen: E&W, Engeland en Wales; NI, Noord-Ierland; SCT, Schotland. () Binnen de overkoepelende structuur van het NHRI van Finland vindt de Parlementaire Ombudsman zijn juridische grondslag in de grondwet; het Centrum voor de mensenrechten is bij wet opgericht.*

FRA-ADVIES 7

Om de NHRI's meer slagkracht te verlenen, zouden de EU-lidstaten deze instituten kunnen uitnodigen om aanbevelingen te doen over de mensenrechtengevolgen van ontwerpwetgeving en -beleid om de naleving van de grondrechten te verbeteren, zoals tijdens de onlangs verklaarde noodtoestand in verband met de COVID-19-pandemie. De parlementen zouden ook geformaliseerde contacten met NHRI's kunnen hebben en ervoor kunnen zorgen dat verslagen van NHRI's die aan het parlement gericht zijn, op passende wijze worden voorgelegd en besproken.

De EU-lidstaten kunnen ervoor zorgen dat er op stelselmatige wijze wordt nagegaan of aanbevelingen van de NHRI's worden opgevolgd en uitgevoerd, en dat het publiek hierover wordt geïnformeerd. Hierbij kan worden gedacht aan verslagen waarin wordt aangegeven welke aanbevelingen nog in uitvoering zijn en wat de uitvoeringsfase is, welke aanbevelingen expliciet zijn verworpen of zonder reactie van de bevoegde nationale instanties zijn gebleven.

Indien er geen gevolg wordt gegeven aan aanbevelingen van de NHRI's, kunnen er doeltreffende formele manieren zijn waarop de NHRI's ervoor kunnen zorgen dat de verslagen door het parlement worden behandeld.

FIGUUR 6: TYPE JURIDISCHE GRONDSLAG PER STAAT EN INSTITUUT – GRONDWET OF GEWONE WETGEVING

A-status																																					
B-status																																					
Niet-geaccrediteerd instituut	Oostenrijk	België	Bulgarije – commissie	Bulgarije – ombudsman	Kroatië	Cyprus	Tsjechië	Denemarken	Estland	Finland	Frankrijk	Duitsland	Griekenland	Hongarije	Ierland	Italië	Letland	Litouwen	Luxemburg	Malta	Nederland	Polen	Portugal	Roemenië – instituut	Roemenië – ombudsman	Slowakije	Slovenië	Spanje	Zweden	Verenigd Koninkrijk – E&W	Verenigd Koninkrijk – SCT	Verenigd Koninkrijk – NI	Noord-Macedonië	Servië			
Grondwet										(*)																											
Wetgeving										(*)																											

Bron: FRA, 2020 [gebaseerd op 33 reacties op een vragenlijst die aan 34 NHRI's is gezonden en bureauonderzoek van het FRA]

FRA-ADVIES 8

De EU-lidstaten zouden, ten behoeve van de onafhankelijkheid en effectiviteit van de NHRI's, een stevige juridische grondslag moeten leggen – idealiter gewaarborgd met een grondwettelijke bepaling – bij het oprichten van nieuwe NHRI's of het versterken van bestaande NHRI's. Wijzigingen in de juridische grondslag moeten worden voorafgegaan door doeltreffende raadplegingsprocessen, waarbij het NHRI zelf een belangrijke rol vervult.

Naast een breed mandaat dat alle mensenrechten omvat en een duidelijke verwijzing, in het mandaat, naar het internationaal recht inzake mensenrechten (zoals verdragen en interpretatie door de betreffende monitoringmechanismen), zou de juridische grondslag of equivalente basis van de NHRI's ook een verwijzing naar het EU-recht, het Handvest en de jurisprudentie van het Hof van Justitie kunnen vermelden. Dit zal bijdragen tot een versterking van de banden met de grondrechten van de EU.

Zo kunnen 29 van de instituten stelselmatige mensenrechtenschendingen onderzoeken en aanbevelingen voor herstel van schendingen formuleren. Ongeveer 12 van de instituten doen dit als expliciete verplichting, 10 als expliciete mogelijkheid en voor 7 is dit slechts vaste praktijk. Daarnaast hebben 27 NHRI's de bevoegdheid om op eigen initiatief beweringen over stelselmatige schendingen van mensenrechten te onderzoeken, als expliciete verplichting (10), als mogelijkheid (10) of als praktijk (7).

Een meerderheid van de instituten is ook bevoegd om individuele klachten over schendingen van mensenrechten te onderzoeken en aanbevelingen voor herstel van schendingen te formuleren, hoewel het aandeel lager is: 23 NHRI's (20 als expliciete verplichting).

Volgens het onderzoek voor dit verslag volgen en beoordelen alle NHRI's in zekere mate het gevolg en de uitvoering die regeringen geven aan aanbevelingen; sommige van de instituten publiceren gegevens over de aanvaarding, door de betreffende overheden, van hun aanbevelingen.

Tot slot moeten de NHRI's in hun beoordelingen kijken naar hun werkelijke maatregelen en impact, waarbij niet alleen moet worden gekeken naar de naleving van de formele aspecten van Beginselen van Parijs. Uit het onderzoek van het FRA blijkt dat de instituten hun impact op de mensenrechtensituatie meten door de belangrijkste mensenrecht kwesties in de samenleving in aanmerking te nemen. Voorbeelden van dergelijke belangrijke kwesties zijn mensenrechtenaspecten van de rechtsstaat, migratie en integratie, milieu- en technologische veranderingen, gelijke behandeling en haatmisdrijven, of het effect van de wereldwijde pandemie op de grondrechten.

Opmerking:

E&W, Engeland en Wales;
NI, Noord-Ierland; SCT,
Schotland.

FRA-ADVIES 9

De EU-lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de NHRI's over voldoende middelen beschikken voor periodieke evaluaties van de impact en de doeltreffendheid van hun werk, inclusief externe evaluaties (indien nodig). De resultaten van dergelijke evaluaties moeten openbaar worden gemaakt.

FIGUUR 7: BEVOEGDHEID VAN NHRI'S OM INDIVIDUELE KLACHTEN OVER SCHENDINGEN VAN MENSENRECHTEN TE ONDERZOEKEN

A-status	Oostenrijk	België	Bulgarije – commissie	Bulgarije – ombudsman	Kroatië	Cyprus	Tsjechië	Denemarken	Estland	Finland	Frankrijk	Duitsland	Griekenland	Hongarije	Ierland	Italië	Lettland	Litouwen	Luxemburg	Malta	Nederland	Polen	Portugal	Roemenië – instituut	Roemenië – ombudsman	Slowakije	Slovenië	Spanje	Zweden	Verenigd Koninkrijk – E&W	Verenigd Koninkrijk – SCT	Verenigd Koninkrijk – NI	Noord-Macedonië	Servië	
Expliciete verplichting																																			
Expliciete mogelijkheid																																			
Praktijk																																			
Geen mogelijkheid																																			

Bron: FRA, 2020 [gebaseerd op 33 reacties op een vragenlijst die aan 34 NHRI's is gezonden]

ONAFHANKELIJKE NHRI'S

De selectie- en aanstellingsprocedures voor leden van het besluitvormingsorgaan van NHRI's, kunnen in belangrijke mate helpen bij het waarborgen van de onafhankelijkheid van de NHRI's. Volgens de evaluatie van het Subcomité voor Accreditatie moet er meer worden gedaan, ook in de EU-lidstaten. Speciale aandacht moet eveneens uitgaan naar de ontslagprocedures ⁽³⁾.

Uit het onderzoek voor dit verslag komt naar voren dat de aanstellingsprocedures voor de besluitvormingsorganen van de NHRI's moeten worden verbeterd, om transparantie en geloofwaardigheid te verzekeren. Ondanks de grote verscheidenheid aan organen en praktijken tussen de lidstaten, kunnen er algemene lessen worden getrokken die voor iedereen van belang zijn. Rekening houdend met de algemene overwegingen van het Subcomité voor Accreditatie en de bevindingen van dit verslag, is een van de geleerde lessen dat het noodzakelijk is te zorgen voor een aanstellingsprocedure die transparant is en open is voor sollicitaties, of andere manieren te overwegen om de onafhankelijkheid van de instituten te versterken. De onafhankelijkheid van de NHRI's zou nog worden vergroot wanneer kandidaten door een onafhankelijke deskundigencommissie worden beoordeeld volgens wettelijke voorschriften voor het waarborgen van transparantie en op verdiensten gebaseerde keuzes. Bij de selectie van kandidaten zou de betrokkenheid van het parlement gunstig kunnen zijn, bijvoorbeeld via hoorzittingen voor advies.



FRA-ADVIES 10

Rekening houdend met de Beginselen van Parijs en met de algemene overwegingen van het Subcomité voor Accreditatie, is het FRA van oordeel dat de EU-lidstaten de selectie- en aanstellingsprocedures voor leden (directeurs) van NHRI's zouden moeten verbeteren, om de transparantie te vergroten en de procedures open te stellen aan een zo breed mogelijke groep sollicitanten. Bij dergelijke procedures kan worden gedacht aan onafhankelijke deskundigencommissies en parlementaire betrokkenheid.

⁽³⁾ Zie GANHRI (2018), **SCA General Observations**, 2.1.



FRA-ADVIES 11

Zoals beklemtoond door de Raad van de Europese Unie, zouden de EU-lidstaten een gunstig klimaat moeten creëren waarin NHRI's en maatschappelijke organisaties kunnen gedijen, zodat de NHRI's gevrijwaard blijven van bedreigingen en intimidaties. Om te voorkomen dat NHRI's (directeurs en personeel) bedreigingen en andere vormen van druk te verduren krijgen bij het bevorderen en beschermen van de mensenrechten, moeten de EU en de EU-lidstaten, in nauwe samenwerking met de NHRI's, beschermende maatregelen vaststellen, zoals wetgeving.

De NHRI's, hun leden en personeel moeten worden beschermd tegen intimidaties, aanvallen en andere vormen van dreiging omwille van het vervullen van hun mandaat; dergelijke acties moeten op gepaste wijze en met prioriteit worden aangepakt door de EU-lidstaten.

Een andere belangrijke vereiste om de onafhankelijkheid van NHRI's te vergroten en de bescherming tegen bepaalde bedreigingen te verbeteren, is de bescherming tegen strafrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid voor handelingen van de instituten tijdens het uitoefenen van hun taken (functionele immuniteit). Het ontbreken van een dergelijke bescherming tegen externe invloeden kan ertoe leiden dat de NHRI's hun taken niet kunnen vervullen zonder angst voor gerechtelijke procedures. Het onderzoek voor dit verslag wijst uit dat de directeurs van slechts 16 van de 33 instituten die in dit verslag worden besproken, een dergelijke immuniteit genieten; in vier lidstaten is deze uitgebreid tot de raad van bestuur. In andere landen, zoals Kroatië, genieten de plaatsvervangende ombudspersonen dezelfde immuniteit als de Ombudsman. In slechts twee lidstaten geldt de bescherming tegen een dergelijke aansprakelijkheid ook voor het personeel.

Er zijn verschillende andere vormen van bedreigingen richting NHRI's, hun directeurs en hun personeel, die hun werk op ernstige wijze ondermijnen. De Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa heeft verslag gedaan van enkele bedreigingen aan het adres van de instituten, ook in de EU-lidstaten. Tot de bedreigingen behoren bezuinigingen en bemoeienis met het selectie- en aanstellingsproces ⁽⁴⁾; daarom is het belangrijk dat er een krachtige preventie wordt ingesteld. De VN heeft daarnaast het belang van NHRI's voor het voorkomen van vergeldingsmaatregelen tegen maatschappelijke

organisaties erkend ⁽⁵⁾. De secretaris-generaal van de VN heeft er onlangs bij de Algemene Vergadering op aangedrongen dat de staten maatregelen moeten treffen om het uitoefenen van druk op de NHRI's te voorkomen ⁽⁶⁾.

De Raad van de Europese Unie heeft benadrukt "hoezeer het noodzakelijk is dat een gunstig klimaat wordt gecreëerd waarin nationale mensenrechteninstellingen, organen ter bevordering van gelijke behandeling en andere mechanismen voor het bevorderen van de mensenrechten kunnen gedijen" ⁽⁷⁾.

Uit het onderzoek voor dit verslag komt naar voren dat de voornaamste uitdagingen voor het creëren van een gunstig klimaat voor NHRI's onder meer bestaan in intimidaties, bedreigingen en aanvallen richting personeel, directeurs en gebouwen. 13 NHRI's meldde dat hun werknemers en vrijwilligers in de afgelopen twaalf maanden vanwege hun werk bedreigingen en intimidaties te verduren hadden gehad, hoofdzakelijk online. Een andere vorm van bedreiging is een overmatig negatief debat over mensenrechtenkwesities, gemeld door een derde van de instituten.

⁽⁴⁾ Raad van Europa, Commissaris voor de Mensenrechten (2018), **Paris Principles at 25: Strong National Human Rights Institutions Needed More Than Ever**, 18 december.

⁽⁵⁾ Raad voor de mensenrechten van de VN (2019), **A/HRC/RES/42/28**, 1 oktober.

⁽⁶⁾ Algemene Vergadering van de VN (2019), **A/74/226**, 25 juli; Algemene Vergadering van de VN (2019), **A/RES/74/156**, 23 januari.

⁽⁷⁾ Raad van de Europese Unie (2019), **Council Conclusions on the Charter of Fundamental Rights after 10 years: State of play and future work**, blz. 11.

INSTITUTEN DIE DIVERSITEIT WEERSPIEGELEN – IN EEN GUNSTIG KLIMAAT VOOR MENSENRECHTEN

Een pluralistische vertegenwoordiging van de samenleving binnen de NHRI's en hun adviesfora is een vereiste van de Beginselen van Parijs, in combinatie met onafhankelijkheid. Het is van cruciaal belang voor het doeltreffend functioneren van de NHRI's en hun impact op de mensenrechtensituatie in het veld. Elk instituut zou een bredere doorsnede van de samenleving moeten weerspiegelen en ook in zijn werkwijze aandacht moeten hebben voor de gemeenschap in bredere zin, door samen te werken met het maatschappelijk middenveld en in contact te staan met groepen die anders achterblijven en niet worden gehoord. In de Beginselen van Parijs staat dat de aanstelling van leden van een NHRI moet "plaatsvinden volgens een procedure die alle noodzakelijke garanties biedt voor een pluralistische vertegenwoordiging van de maatschappelijke krachten (uit het maatschappelijk middenveld) die betrokken zijn bij de bescherming en bevordering van de mensenrechten". De samenwerking met het maatschappelijk middenveld is eveneens een belangrijk onderdeel van de Beginselen van Parijs.

In EU-context weerspiegelt het pluralisme de naleving van de culturele, godsdienstige en taalkundige verscheidenheid zoals vervat in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikel 22) en het Verdrag betreffende de Europese Unie (artikel 2). Daarnaast bepaalt het Verdrag (artikel 10, lid 3) dat de besluitvorming in de EU plaatsvindt op een zo open mogelijke wijze, en zo dicht bij de burger als mogelijk is. In dit verband lijkt het nuttig dat in het toezicht op de mensenrechten bij de uitvoering van het EU-recht wordt gekeken naar het pluralisme in de samenleving.

Volgens het onderzoek voor dit verslag trachten 15 NHRI's pluralisme te waarborgen door middel van de samenstelling van hun colleges voor besluitvorming – NHRI's opgezet als commissie. Verder blijkt uit het onderzoek van het FRA dat het evenwicht tussen het aantal vrouwen en mannen bij de personeelsleden en de directeursfuncties binnen de instituten in beide categorieën beter is dan tien jaar geleden.

Opmerking:
E&W, Engeland en Wales; NI, Noord-Ierland; SCT, Schotland.



FRA-ADVIES 12

De EU-lidstaten worden, overeenkomstig de Beginselen van Parijs, ertoe aangemoedigd ervoor te zorgen dat de structuren en leden van de NHRI's representatief zijn voor de diversiteit in de samenleving. Dit kan worden bereikt aan de hand van de samenstelling van colleges voor besluitvorming, adviesorganen en het personeelsbestand. NHRI's moeten ook in staat zijn om regelmatige en constructieve contacten te onderhouden met het maatschappelijk middenveld. Om geloofwaardig te kunnen zijn en op een doeltreffende wijze te kunnen functioneren, is het voor NHRI's van essentieel belang dat zij de pluraliteit in de samenleving, waaronder gemarginaliseerde groepen, weerspiegelen.

FIGUUR 8: MANIEREN WAAROP INSTITUTEN PLURALISME WAARBORGEN

A-status	Oostenrijk	België	Bulgarije – commissie	Bulgarije – ombudsman	Kroatië	Cyprus	Tsjechië	Denemarken	Estland	Finland	Frankrijk	Duitsland	Griekenland	Hongarije	Ierland	Italië	Letland	Litouwen	Luxemburg	Malta	Nederland	Polen	Portugal	Roemenië – instituut	Roemenië – ombudsman	Slowakije	Slovenië	Spanje	Zweden	Verenigd Koninkrijk – E&W	Verenigd Koninkrijk – SCT	Verenigd Koninkrijk – NI	Noord-Macedonië	Servië		
B-status																																				
Niet-geaccrediteerd instituut																																				
Pluralistisch orgaan binnen het NHRI																																				
Adviesorganen – ruime werkingsfeer																																				
Adviesorganen – beperkte werkingsfeer																																				

Bron: FRA, 2020 [gebaseerd op 33 reacties op een vragenlijst die aan 34 NHRI's is gezonden en bureauonderzoek van het FRA]

FRA-ADVIES 13

De EU-lidstaten zouden moeten overwegen de steun voor samenwerking tussen NHRI's en steden of regio's te vergroten – met speciaal hiervoor bestemde middelen. Een dergelijke samenwerking zou niet alleen de mensenrechten plaatselijk versterken, maar zou ook bevorderlijk zijn voor het bewustzijn van rechten. Bij het uitbreiden van de uitwisselingen tussen NHRI's en verschillende bestuursniveaus, waaronder steden en regio's, kan duurzame ontwikkelingsdoelstelling 16.10 ("Publieke toegang tot informatie en beschermen van fundamentele vrijheden, volgens de nationale wetgeving en internationale overeenkomsten garanderen") nader in overweging worden genomen.

Alle NHRI's in dit verslag staan in verbinding met maatschappelijke organisaties. Bijna de helft van de instituten is verplicht dit te doen, een derde heeft de expliciete mogelijkheid dit te doen en voor ongeveer een vijfde is dit de praktijk. NHRI's werken gezamenlijk nauw samen met het maatschappelijk middenveld voor het volgende: 31 voor bewustmaking en onderwijs en opleidingen over mensenrechten, 23 voor gezamenlijke projecten en 3 op andere terreinen. Zij gebruiken verschillende vormen van communicatie en samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Oproepen tot het indienen van voorstellen en de financiering van maatschappelijke organisaties door de instituten blijven in de praktijk een zeldzaamheid.

Het FRA heeft het onderzoek voor dit verslag aangevuld met een raadpleging van het maatschappelijk middenveld over de samenwerking met NHRI's. Hieruit resulteert dat er een goede betrokkenheid is, maar dat diversificatie over meerdere thematische gebieden mogelijk is; dat de samenwerking kan worden geformaliseerd en uitgebreid tot alle werkterreinen van het NHRI – een punt dat ook wordt genoemd in de aanbevelingen van het Subcomité voor Accreditatie.

Bij het onderzoek van het FRA komen ook andere vormen van inclusiviteit aan bod. Bijna de helft van de betrokken NHRI's staat in verbinding met bevoegde stedelijke en andere lokale overheden via diverse samenwerkingsvormen. Drie NHRI's hebben kantoren geopend in verschillende delen van het land om houders van rechten beter te kunnen bereiken of de bevordering van mensenrechten op te voeren. De stedelijke overheden hebben baat bij de rechtenexpertise van de instituten, die bevorderlijk is voor goed bestuur (bijvoorbeeld betrokkenheid van houders van rechten bij beleidsvormingsprocessen). Het gaat onder meer om mensenrechten als de toegang tot de rechter, het recht op informatie, de vrijheid van godsdienst, geweten en gedachte, vrijheid van informatie en van meningsuiting, de aanpak en preventie van discriminatie door middel van gerichte mensenrechteneducatie aan overheidsambtenaren, de toegankelijkheid van diensten en het scheppen van ruimte voor diversiteit.

Opmerking:

E&W, Engeland en Wales; NI, Noord-Ierland; SCT, Schotland.

FIGUUR 9: SAMENWERKING VAN NHRI'S MET MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES

A-status	Oostenrijk	België	Bulgarije – commissie	Bulgarije – ombudsman	Kroatië	Cyprus	Tsjechië	Denemarken	Estland	Finland	Frankrijk	Duitsland	Griekenland	Hongarije	Ierland	Italië	Letland	Litouwen	Luxemburg	Malta	Nederland	Polen	Portugal	Roemenië – instituut	Roemenië – ombudsman	Slowakije	Slovenië	Spanje	Zweden	Verenigd Koninkrijk – E&W	Verenigd Koninkrijk – SCT	Verenigd Koninkrijk – NI	Noord-Macedonië	Servie	
B-status																																			
Niet-geaccrediteerd instituut																																			
Expliciete verplichting																																			
Expliciete mogelijkheid																																			
Impliciete mogelijkheid / praktijk																																			

Bron: FRA, 2020 [gebaseerd op 33 reacties op een vragenlijst die aan 34 NHRI's is gezonden en bureauonderzoek van het FRA]

NHRI'S MET VOLDOENDE MIDDELEN

Voor NHRI's is het van essentieel belang dat zij over voldoende financiële en personele middelen beschikken, om hun diverse mandaten op het gebied van mensenrechten op een onafhankelijke en effectieve wijze te vervullen.

Door de verscheidenheid aan NHRI's in de lidstaten – sommige zijn ook ombudsinstelling en orgaan voor gelijke behandeling – is het moeilijk om hun beschikbare (financiële of personele) middelen te vergelijken. Hoewel er volgens het onderzoek van het FRA in de periode 2010-2019 een lichte algemene stijging van de begrotingsmiddelen van de NHRI's in de EU is geweest (voornamelijk door aanvullende mandaten, inflatie buiten beschouwing gelaten), waren er in sommige jaren en voor sommige NHRI's aanzienlijke bezuinigingen. Bij het vergelijken van de beschikbare gegevens over de instituten in de periode 2011-2019 wordt duidelijk dat het aantal personeelsleden in het algemeen is gestegen. Deze stijging moet echter in de context van het groeiende aantal taken worden gezien.

Het onderzoek voor dit verslag wijst uit dat veel NHRI's nog steeds een zeer klein personeelsbestand hebben, terwijl zij meerdere mandaten vervullen: zo zijn zij bijvoorbeeld orgaan voor gelijke behandeling krachtens het EU-recht, nationaal preventiemechanisme krachtens het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing (OPCAT) en nationaal monitoringmechanisme krachtens het Verdrag van de VN inzake de rechten van personen met een handicap.



FRA-ADVIES 14

De EU-lidstaten doen er goed aan ervoor te zorgen dat NHRI's de financiële en personele middelen krijgen toegewezen die hun de operationele capaciteit verlenen om hun mandaat op een doeltreffende en onafhankelijke wijze te vervullen. Dit is in overeenstemming met de Beginselen van Parijs en met aanbevelingen van de Raad van Europa en de Europese Commissie voor gespecialiseerde instanties. Hiertoe kunnen tijdige uitwisselingen tussen NHRI's en beleidsmakers, in de vorm van prebudgettaire consultaties, nuttig zijn, met inachtneming van hun onafhankelijkheid. Algemene bezuinigingen bij overheidsdiensten zouden geen onevenredig negatieve gevolgen mogen hebben voor NHRI's.

De middelen voor NHRI's zouden toereikend moeten zijn om belangrijke mensenrechtenkwesties te kunnen aanpakken en taken op een doeltreffende manier te kunnen uitoefenen. Dit is in het algemeen van belang, maar ook voor het vergroten van hun eigen expertise inzake kwesties zoals het Handvest. NHRI's moeten verder voldoende capaciteit hebben om hun mandaat en taken meer bekend te maken onder het grote publiek en kwetsbare groepen.

De NHRI's zouden ook over voldoende middelen moeten beschikken om te kunnen samenwerken met andere organisaties met mensenrechten als taakopdracht op nationaal niveau, om af te stemmen en te interageren met de VN, de Raad van Europa en andere internationale en regionale organisaties, zoals de instellingen van de EU.

FRA-ADVIES 15

Het verdient aanbeveling er speciaal op toe te zien dat een NHRI voor elke expliciet mandaat en aanvullende taak toereikende middelen krijgt om deze op doeltreffende wijze te vervullen, zonder ondermijning van de bestaande werkzaamheden.

De EU en de lidstaten moeten ook ervoor zorgen dat aanvullende mandaten en aanvullende taken geen afbreuk doen aan de effectiviteit van het NHRI door onevenredigheid die ontstaat bij het inzetten van capaciteit of bij het aangeven van strategische keuzes.

De EU-lidstaten zouden met de NHRI's moeten overleggen over wetswijzigingen of beleidsinitiatieven die van invloed zijn op de instituten, zoals mandaten en begrotingsmiddelen.

De NHRI's hebben, op grond van de Beginselen van Parijs en internationale normen, een belangrijke rol in de samenwerking met de VN. Ook essentieel is de samenwerking met regionale mensenrechtenmechanismen en andere regionale en nationale mechanismen – waaronder NHRI's in andere landen, die bevoegd zijn voor het beschermen of bevorderen van de mensenrechten, evenals andere instanties die zich bezighouden met mensenrechten in hetzelfde land.

Methodologie

De informatie werd via primaire en secundaire bronnen verzameld (kwalitatief en kwantitatief).

Voor het verzamelen van gegevens maakten de medewerkers van het FRA gebruik van vragenlijsten aan en vraaggesprekken met NHRI's in de toenmalige 28 EU-lidstaten en de twee kandidaat-lidstaten die onder het mandaat van het FRA vallen, namelijk Noord-Macedonië en Servië. Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode april 2019-september 2019. De NHRI's of equivalente instanties die lid waren van het ENNHRI (in het geval van lidstaten zonder NHRI), vulden een vragenlijst in of namen deel aan een vraaggesprek. In totaal ontvingen 34 NHRI's de vragenlijst van het FRA; deze werd beantwoord door 33 NHRI's, hoewel enkele NHRI's ervoor kozen niet alle onderdelen van de vragenlijst in te vullen. In diezelfde periode werd aanvullend bureauonderzoek verricht. De NHRI's en de nationale verbindingfunctionarissen namen het ontwerpverslag in januari 2020 door voor een gegevensverificatie.

Het FRA kreeg op de eerste gegevensanalyse en de belangrijkste bevindingen waardevolle feedback van de adviesgroep voor het verslag, die bestond uit vertegenwoordigers van het ENNHRI, GANHRI, Equinet (Europees netwerk van nationale organen voor de bevordering van gelijke behandeling), de Raad van Europa, de Europese Commissie, het VN-Bureau voor de mensenrechten, het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE-ODIHR), het Adviespanel voor het Platform voor de grondrechten en twee onafhankelijke deskundigen.

TABEL VAN MANDATEN VAN NHRI'S (OF EEN EQUIVALENT DAARVAN) DIE ZIJN OPGENOMEN IN HET ONDERZOEK VAN HET FRA (*)

NHRI	Mandaten									Aantal mandaten per NHRI
	Bevordering en bescherming van de mensenrechten	Ombudsinstellingen met een mandaat op het gebied van wanbeheer	Nationale preventiemechanismen krachtens OPCAT	Nationale monitoringmechanismen krachtens het Gehandicaptenverdrag	Organen voor gelijke behandeling met een mandaat gelijke behandeling	Toezicht op gedwongen terugkeer (terugkeerrichtlijn van de EU)	Rapportage over mensenhandel (EU-richtlijn)	Bescherming van vrijheid van verkeer en mobiliteitsrechten in de EU	Andere mandaten	
NHRI's per mandaat	33	15	18	23	15	8	2	4	12	
Oostenrijkse Ombudsmanraad	✓	✓	✓	✓				✓	✓	5
Interfederaal Gelijkekansencentrum (Unia) (België)	✓			✓	✓			✓	✓	5
Ombudsman of the Republic of Bulgaria	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	7
Antidiscriminatiecommissie (Bulgarije)	✓				✓					2
Ombudsinstellingen van de Republiek Kroatië	✓	✓	✓		✓				✓	5
Commissaris voor Bestuur en Mensenrechten (Cyprus)	✓	✓	✓	✓	✓	✓				6
Openbare verdediger voor de rechten (Tsjechië)		✓		✓	✓	✓		✓	✓	7
Deens Instituut voor de Rechten van de Mens	✓		✓ (**)	✓	✓					4
Kanselier van justitie (Estland)	✓	✓	✓	✓	✓	✓ (**)				6
Centrum voor de mensenrechten (Finland)	✓	✓	✓ (**)	✓						3
Parlementaire Ombudsman (Finland)	✓		✓	✓						4
Nationale adviescommissie voor de rechten van de mens (Frankrijk)	✓			✓			✓		✓	4
Duits Instituut voor de Rechten van de Mens	✓			✓					✓	3
Griekse Nationale mensenrechtencommissie	✓								✓	2
Bureau van de Commissaris voor Grondrechten (Hongarije)	✓	✓	✓		✓				✓	5
Ierse Commissie voor Mensenrechten en Gelijkheid	✓			✓	✓			✓	✓	5
Nationale Ombudsman voor de rechten van gedetineerden en personen wier vrijheid ontnomen is (Italië)	✓		✓	✓		✓				4
Dienst van de Ombudsman van de Republiek Letland	✓	✓		✓	✓	✓			✓	6
Ombudsdienst van de Seimas (het parlement) (Litouwen)	✓	✓	✓							3
Raadgevende Commissie voor de mensenrechten (Luxemburg)	✓			✓			✓			3
College voor de Rechten van de Mens (Nederland)	✓			✓	✓					3
Commissaris voor de mensenrechten (Polen)	✓	✓	✓	✓	✓					5
Portugese ombudsinstellingen	✓	✓	✓	✓ (**)						4
Roemeens Instituut voor de mensenrechten	✓									1
Volksadvocaat (Roemenië)	✓		✓							2
Slowaaks Nationaal centrum voor mensenrechten	✓				✓					2
Ombudsman voor de mensenrechten van de Republiek Slovenië	✓	✓	✓							3
Ombudsinstellingen van Spanje	✓	✓	✓	✓ (***)		✓				5
Ombudsman voor gelijke kansen (Zweden)	✓				✓					2
Ombudsman van de Republiek Noord-Macedonië	✓	✓	✓	✓			✓		✓	6
Burgerbeschermers van de Republiek Servië	✓	✓	✓							3
Commissie voor Gelijkheid en Mensenrechten (Verenigd Koninkrijk)	✓			✓	✓					3
Noord-Ierse Commissie voor de Mensenrechten	✓			✓						2
Schotse Commissie voor de Mensenrechten	✓		✓	✓						3

(*) Voor het eerst verzameld in januari 2020, en regelmatig bijgewerkt, zie online **Annex III m.b.t. NHRI mandaten**.

(**) Deels betrokken.

(***) Onder algemeen mandaat.



Voor het volledige verslag over sterke en effectieve nationale mensenrechteninstellingen zie: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/strong-effective-nhris>

Zie ook: FRA (2010), **National Human Rights Institutions in the EU Member States. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU**, Luxemburg, Bureau voor publicaties van de Europese Unie



PROPAGEER EN BESCHERM UW GRONDRECHTEN IN DE HELE EU

Nationale mensenrechteninstellingen (National Human Rights Institutions – NHRI's) maken een wezenlijk onderdeel uit van het nationale systeem ter bescherming van de mensenrechten. Zij vervullen een centrale rol in de aanpak van de grote uitdagingen van onze tijd op het gebied van de mensenrechten – van zowel aanhoudende zorgen, zoals discriminatie en ongelijkheid, als ook nieuwe problemen, zoals de gevolgen van kunstmatige intelligentie en de COVID-19-pandemie voor de mensenrechten – door mensenrechten onder de aandacht te brengen, advies aan te reiken, een monitoringfunctie te vervullen en instanties op hun verantwoordelijkheid te wijzen.

Uit de bevindingen van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) komt duidelijk naar voren dat NHRI's hun potentieel alleen kunnen verwezenlijken als zij een duidelijk mandaat hebben, onafhankelijk zijn, over toereikende middelen beschikken en de diversiteit van onze diverse samenlevingen in hun ledensamenstelling weerspiegelen. Verder moeten zij voldoen aan de door de Verenigde Naties onderschreven Beginselen van Parijs inzake de onafhankelijkheid en effectiviteit van NHRI's.



FRA – BUREAU VAN DE EUROPESE UNIE VOOR DE GRONDRECHTEN
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wenen – Oostenrijk
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights
 twitter.com/EURightsAgency
 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie