

# Venice Principles in het kort

## Waarom een ombudsman?

Het ombudsinstituut is een belangrijk element in een staat die gebaseerd is op democratie, *rule of law*, de eerbiediging van mensenrechten, fundamentele vrijheden en behoorlijk bestuur. Het instituut vervult daarbij een rol in het mechanisme van *checks and balances*. Dit principe houdt in dat er steeds afzonderlijke takken van de overheid bevoegd zijn om acties van andere takken van de overheid te voorkomen en te controleren waarbij het geheel wordt aangezet tot het delen van macht. *Checks and balances* zijn vooral van belang voor constitutionele regeringen en vormen daarin een verfijning. De democratie wordt daarin niet meer alleen door wetgevende, rechtsprekend en uitvoerende macht ingevuld maar door een veelheid van democratische actoren die bijdragen aan het controleren en balansen van de macht. Denk daarbij aan een door het parlement benoemde ombudsman die controle houdt op de overheid. Geen concreet onderdeel van de trias politica maar wel een belangrijke en voor burgers noodzakelijke aanvulling op deze verdeling. Daarom is het instituut altijd terug te vinden in de verdere ontwikkelingen van democratieën en vormt het een vereiste voor de toetreding als lidstaat van de Europese Unie.

## Vereisten

Een ombudsinstituut in Nederland moet voldoen aan bepaalde vereisten. Die zijn niet noodzakelijkerwijs door de Nederlandse overheid of door de Nationale ombudsman ontwikkeld maar zijn internationaal ontstaan en ontwikkeld. Hieronder worden de internationale vereisten die gesteld worden aan een ombudsinstituut gegeven en gaan we dieper in op de gevolgen die dat heeft voor de nationale invulling van het instituut.

## Paris Principles

De ontwikkeling van het ombudsmaninstituut is vooral op de internationale agenda gekomen door het aannemen van de Paris Principles door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (resolutie 48/134 van 20 december 1993). Deze resolutie is bekend geworden onder de naam Paris Principles. De resolutie heeft betrekking op alle instituten die mensenrechten beschermen en promoten. In de tekst is sprake van nationaal mensenrechteninstituut (NHRI) en niet zozeer van ombudsinstituten. Elk land zou zo'n instituut moeten hebben waarbij die rol ook vervuld kan worden door een ombudsinstituut. In het merendeel van de gevallen blijkt echter dat het vooral mensenrechteninstituten zijn die nationaal het handelen van de overheid toetsen op overeenstemming met de algemene mensenrechtenverdragen van de VN. Deze instituten schrijven vaak zelf of dragen in elk geval bij aan de nationale rapportages over de stand van de mensenrechten in een land. Vanwege die functie hecht de VN aan de status van deze instellingen.

## Status

Om te garanderen dat niet iedereen zich maar mensenrechteninstituut (of ombudsmaninstituut) in de zin van de Paris Principles kan noemen, is daarom een accreditatiesysteem opgezet. Alleen het instituut (één instituut per land) dat is geaccrediteerd, kan deelnemen en stemmen in de *Global Alliance for National Human Rights Institutions* (GANHRI). De accreditatieprocedure is formeel geregeld en loopt via de *Sub-Committee on Accreditation* (SCA). De SCA kijkt, tezamen met GANHRI, of het instituut de accreditatie van A-, B- of C-status krijgt. In Nederland is het College Rechten van de Mens de A-status houder.

## Ombudsinstituten en mensenrechten

De rol die de ombudsinstituten vooral ook vervulde, namelijk het beoordelen van het overheidshandelen naar burgers, werd daarmee niet door de VN gemonitord. In de afgelopen decennia is echter duidelijk geworden dat het juist ombudsinstituten zijn die onbehoorlijk overheidshandelen aan de kaak stellen en ook regelmatig over mensenrechtenschendingen rapporteren. Die rapporten en de opvolging van de daarin opgenomen aanbevelingen, hebben vaak direct effect voor burgers. Omdat ombudsinstituten niet zelfstandig voet aan de grond hebben bij de VN, is het initiatief om het belang van het instituut voor burgers en in het bijzonder in het kader van de bescherming van mensenrechten op een hoger plan te brengen, te beurt gevallen aan de Raad van Europa en dan vooral de Venetië Commissie.

## Venetië Commissie van de Raad van Europa

De Europese Commissie voor Democratie door Recht (Venetië Commissie) van de Raad van Europa werd in 1990 opgericht om te helpen bij de overgang van de Oost-Europese landen naar een democratisch rechtsstelsel. De commissie is een adviesorgaan van de Raad van Europa. In verschillende instellingen van de Raad van Europa zijn in de afgelopen decennia vele resoluties en aanbevelingen aangenomen met betrekking tot het ombudsmaninstituut<sup>1</sup>.

De leden van de Venetië Commissie zijn allen onafhankelijke experts, zoals rechters, academici en parlementariërs. Elke lidstaat van de Raad van Europa vaardigt een lid en een plaatsvervangend lid af. Daarnaast is het lidmaatschap ook opengesteld voor landen buiten de Raad van Europa en zijn onderhand 60 landen lid van de Venetië Commissie. Dit zijn bijvoorbeeld de Verenigde Staten, Canada, Brazilië en Zuid-Korea.

## Venice Principles

Op 18 maart 2019 heeft de Venetië Commissie de *Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution* aangenomen (Venice Principles). Hierna hebben verschillende andere instellingen van de Raad van Europa de beginselen onderschreven en hebben zij tot uitvoering opgeroepen<sup>2</sup>. De Venice Principles geven het belang van een ombudsmaninstituut weer en beschrijven de criteria waaraan het instituut moet voldoen. De beginselen zijn vooral bedoeld als streefnormen want er is duidelijk gekozen voor een ambitieus document. Veel ombudsinstituten zullen dan ook niet voldoen aan alle normen<sup>3</sup>. Voordat we ingaan op de inhoud van de Venice Principles, is het belangrijk te weten dat de Verenigde Naties (VN) de Venice Principles onderschrijven en promoten. Dit blijkt uit twee resoluties die sinds 2019 door de Algemene Vergadering van de VN zijn aangenomen.

<sup>1</sup> In de preambule van de Venice Principles staat een lijst met documenten waarin de verschillende organen van de Raad van Europa zich hebben uitgesproken over het ombudsmaninstituut. Zie verder de bijlage.

<sup>2</sup> Op 2 mei 2019 heeft het Committee van Ministers van de Raad van Europa de Venice Principles onderschreven. De Parlementaire Assemblee heeft op 2 oktober de Venice Principles in Resolution 2301 (2019) onderschreven en lidstaten opgeroepen ze aan de beginselen te houden. Op dezelfde dag heeft ze in Recommendation 2163 (2019) aan de Committee van Ministers gevraagd concrete actie te nemen op de implementatie van de Venice Principles. En op 30 oktober heeft het Congres van lokale en regionale overheden de beginselen met een resolutie 451 (2019) ondersteunt.

<sup>3</sup> Bijzonder is dat bijvoorbeeld Denemarken niet voldoet aan de beginselen terwijl een van de opstellers van de Venice Principles de oud ombudsman van Denemarken is.

## VN-resoluties

De eerste is Resolutie 75/186 die op 16 december 2020 door de Algemene Vergadering is aangenomen. Deze heeft als titel *The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law*. In artikel 2 onder a van de resolutie wordt gesteld dat een ombudsmaninstituut opgericht moet zijn in overeenstemming met de Venice Principles. Waarbij in onderdeel b van het artikel wordt aangegeven dat de ombudsman bevoegd moet zijn om op te kunnen treden als mechanisme *'for the promotion and protection of human rights and the promotion of good governance and respect for the rule of law'*. In de preambule wordt veelvuldig verwezen naar eerdere resoluties met betrekking tot de bescherming van mensenrechten. Het is belangrijk dat de grootste internationale organisatie zich positief heeft uitgesproken over de functie van de ombudsman en de standaarden waaraan het instituut moeten voldoen. Daarmee verkrijgt het instituut een eigenstandige internationale erkenning met bijpassende criteria waaraan het moet voldoen. De rol die het instituut heeft op het terrein van de mensenrechten is hiermee ook niet meer afhankelijk van de Paris Principles want ze zijn nu expliciet erkend als inherent onderdeel van het mandaat van een ombudsmaninstituut.

De tweede is Resolutie 77/224 van 6 januari 2023. Deze resolutie heeft als titel *The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law*. Ook in deze resolutie wordt naar de Venice Principles verwezen en worden in de overwegingen de concrete beginselen genoemd. Daarbij valt op dat er in deze resolutie een duidelijk verband wordt gelegd tussen de rol van het ombudsinstituut en de taak om op te treden als National Preventive Mechanisms in het kader van het Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. In veel landen vervult het ombudsinstituut deze rol al.

## Vereisten Venice Principles

De Venice Principles beschrijven het belang van het bestaan van een ombudsinstituut in een land en geven vereisten waaraan zo'n instituut zou moeten voldoen om effectief haar rol te kunnen vervullen. Hieronder zijn de belangrijkste beginselen bij elkaar gezet.

1. Het **mandaat** heeft betrekking op goed bestuur en promotie en bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden. Het mandaat omvat alle aan het publiek aangeboden openbare diensten ongeacht of die worden aangeboden door de overheid of particuliere instanties.
  - a. Gratis klachtbehandeling
  - b. Onderzoek op eigen initiatief
  - c. Toegang tot locaties en informatie
  - d. Doen van aanbevelingen
  - e. Controleren van regelingen mbt mensenrechten
  - f. Rapportage aan benoemende instantie
2. **Onafhankelijk en onpartijdig** (zonder last of ruggespraak) en zonder bemoeienis van de overheid
  - a. Voldoende financiële middelen
  - b. Voldoende ondersteuning
  - c. Positionering (salariëring)

- d. Juridische basis
- e. Selectie en benoeming (door Raad met meerderheid van stemmen)

**3. Vervullen ambt:**

- a. Openbare werving
  - i. Moreel leiderschap
  - ii. Integer
  - iii. Ervaring op gebied van goed bestuur en rule of law
- b. Incompatibiliteiten (code of ethics) bij optreden ombudsman en zijn medewerkers
- c. Termijn (langer dan benoemend college, i.e. 4 jaar), liefst 1 termijn voor langere periode
- d. Ontslag volgens zelfde criteria als benoeming

Lidstaten moeten zelf nagaan of hun ombudsinstituut voldoet aan deze vereisten. Wanneer dit niet het geval is, moeten de regelingen worden aangepast. De beginselen gelden voor alle ombudsinstituten.

**Nationale eisen voor een ombudsinstantie**

De Nederlandse wetgever stelt enkele eisen aan de ombudsinstantie. Zo vindt instelling en benoeming plaats door de raad en geldt deze voor zes jaar. Naast klachtbehandeling mag een ombudsman ook andere werkzaamheden verrichten maar alleen als die verenigbaar zijn met de functie. En ook aan tussentijds ontslag zijn voorwaarden verbonden. Andere eisen, zoals opleiding, ervaring en competenties heeft de wetgever niet vastgelegd en die heeft het aan de gemeenteraad overgelaten deze te formuleren. Ter illustratie: de Tweede Kamer stelt telkens bij het zoeken naar een nieuwe Nationale ombudsman, een profiel op van de kwaliteiten die ze in een kandidaat zoeken.

**Openbare diensten**

Een taak die in de Venice Principles geldt voor zowel de Nationale ombudsman als de gemeentelijke ombudsinstanties en die sterk afwijkt van de Nederlandse praktijk, staat in beginsel 13 dat stelt dat de ombudsinstantie bevoegd is om klachten te behandelen over openbare diensten van algemeen belang, ongeacht of die worden geboden door de overheid of een particuliere instanties.

Binnen het klachtrecht van de Awb staat het begrip 'bestuursorgaan' centraal. Op klachten die niet gaan over een bestuursorgaan, is het klachtrecht van de Awb niet van toepassing. Dit leidt in de praktijk tot een ongewenste inperking van het klachtrecht. De overheid, en dan vooral gemeenten maken bij de uitvoering van hun taken steeds vaker gebruik van private instanties. Ze dragen taken over, richten zelf private rechtspersonen op of vormen een publiek-private samenwerking. Die instanties zijn eigenlijk geen bestuursorgaan in de zin van de Awb. En daardoor kan de vraag gesteld worden in hoeverre het klachtrecht van toepassing is op de private uitvoering van publieke taken. De Venice Principles zijn hier echter duidelijk over: een ombudsinstantie kan zeker klachten over deze instanties behandelen. Dit is nog geen realiteit en het is nog de vraag hoe dat het beste kan.

**Hoe is de klachtenprocedure in Nederland geregeld?**

De Venice Principles zeggen weinig over het proces dat gevolgd moet worden. Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft hiervoor wel regels. Deze wet schrijft voor hoe een overheidsinstantie de klacht moet behandelen. Om snel een oplossing te kunnen bieden en om van het

probleem te kunnen leren. Als men er onderling niet uitkomt, volgt de formele procedure en uiteindelijk een beslissing op de klacht.

De burger die niet tevreden is met de uitkomst van deze klachtbehandeling kan naar een ombudsinstantie. In bijna alle gevallen is dat de Nationale ombudsman. Voor gemeenten geldt echter een speciale regeling. Zij vallen onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman, maar kunnen kiezen voor een eigen ombudsinstantie. Dat kan een eigen ombudsman zijn, al dan niet samen met meerdere gemeenten of een (gezamenlijke) ombudscommissie. Ook kan de bezwaarschriftencommissie worden aangewezen als ombudsinstantie. In Nederland is 80% van de gemeenten aangesloten bij de Nationale ombudsman.