

## 7

### College voor de rechten van de mens

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Oprichting van het College voor de rechten van de mens (Wet College voor de rechten van de mens) (32467).**

De beraadslaging wordt hervat.



**Minister Donner:**

Voorzitter. Ik zal mijn eerste woorden uiteraard gebruiken om de heer Schrijver te feliciteren en te complimenteren met zijn maidenspeech hier in dit huis. Hij heeft inderdaad een aantal vragen gereleveerd die relevant zijn. Ik zal graag nog eens met hem van gedachten wisselen over de vraag of het Plakkaet van Verlatinghe de eerste regeling van mensenrechten was of dat de Unie van Utrecht dat was. Ik meen dat het tweede document dat was. Het Plakkaet van Verlatinghe was meer een staatsrechtelijke handeling, maar geen grondrechtelijke handeling. Die kwam pas toen de vrijheid van meningsuiting en de godsdienstvrijheid in de Unie van Utrecht geregeld werden. Ik zal er echter niet verder op ingaan.

**De heer Kox (SP):**

Ik moet nu even voor mijn landsdeel opkomen. Volgens mij was de Blijde Inkomst echt het eerste document dat relevant was op het terrein van de rechten.

**Minister Donner:**

Nee, dat hebt u bij het verkeerde eind. De Blijde Inkomst had betrekking op stadsrechten.

**De heer Kox (SP):**

De minister denkt dat ik het bij het verkeerde eind heb. Dat is iets anders dan dat ik het verkeerd heb.

**Minister Donner:**

Ik geloof dat ik op dat punt met de heer Kox van mening zal blijven verschillen, want de Blijde Inkomst had vooral betrekking op de rechten van gemeenschappen, te weten de steden. Daar ging de opstand over, omdat Alva die ging herroepen en op die wijze de rechten van de gemeenschappen ging aantasten. Ik meen toch dat de Unie van Utrecht de eerste gelegenheid was waarbij wij individuele rechten begonnen te regelen.

**De heer Schrijver (PvdA):**

Ik zou graag beide heren willen complimenteren met hun kennis van deze twee belangrijke historische documenten. Het is waar dat het Plakkaet van Verlatinghe vooral van staatsrechtelijke betekenis is, maar toch staan er al de eerste grondrechten in geformuleerd. Voor het begin van de grondrechtencatalogus moet je inderdaad bij de Unie van Utrecht, de Vrede van Munster en daarop volgende echte grondwetten zijn. Niettemin zit er al het begin van grondrechtenformuleringen in het document van 1581, zoals collega Kox terecht zegt.

**De voorzitter:**

De heren hebben elkaar volgens mij gevonden. De minister kan zijn betoog vervolgen.

**Minister Donner:**

Dat ben ik geheel wel met de heer Schrijver eens, maar dan moeten wij ook nagaan waar die formuleringen eerder in voorkwamen, en dat was al bij Althusius en Marsilius van Padua. Eigenlijk begon het met Bartolus van Saxoferrato in de veertiende eeuw. Ik denk dat de voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel zelf al lang genoeg is, zonder dat wij terug hoeven te gaan naar de veertiende eeuw.

Dit debat vindt helaas niet plaats op 10 december, de dag waarop in 1948 de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens werd aanvaard door de Verenigde Naties. Ik ben daar aan de andere kant ook wel gelukkig mee, omdat de eerdere bespreking de gelegenheid biedt om de discussie over de vragen die hier aan de orde komen nu te beslechten. Verschillende woordvoerders hebben er al op gewezen dat dit wetsvoorstel een lange voor-geschiedenis kent, die zijn directe aanleiding vond in de resolutie van 1993 waarin een aantal beginselen zijn vastgesteld waaraan mensenrechteninstituten zouden moeten voldoen.

Er is discussie geweest over de vraag of een dergelijk instituut een toegevoegde waarde heeft in Nederland of niet. Uiteindelijk heeft een aantal organisaties dat werkzaam is op dat terrein, in 2005 zelf het initiatief genomen om te komen tot een consortium van de Nationale ombudsman, het College bescherming persoonsgegevens, de Commissie Gelijke Behandeling en het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten. Dit consortium kwam na overleg met alle relevante organisaties tot de conclusie dat het ontbreken van een nationaal mensenrechteninstituut, ondanks het goede functioneren van de verschillende organisaties, een gemis is. Het was in de schriftelijke vragen al duidelijk, maar de vraag is hier opnieuw aan de orde gekomen of dat gemis meer is dan het feit dat wij geen instituut hebben met de zogenaamde A-status, dat voldoet aan de Paris Principles of dat het er alleen maar om gaat dat wij internationaal gezien een dergelijk instituut missen.

Daarom wil ik de vragen niet beantwoorden in de volgorde van de personen die de vraag hebben gesteld, maar in een logische volgorde. De eerste vraag is dan: waar hebben we het voor nodig? De tweede vraag is: als we het nodig hebben, waarom komt er dan geen nieuw instituut, maar wordt het samengevoegd met een ander instituut? Deze vraag is impliciet gesteld door mevrouw Duthler en de heer Engels, die zich afvroegen of deze samenvoeging wel mogelijk is. Als laatste zal ik de vraag beantwoorden of er voldoende evenwicht is in de taken, samenstelling en aandacht, gegeven het opgaan van het bestaande in het nieuwe college. In deze volgorde wil ik de verschillende vragen behandelen.

Ik wil de vraag naar nut en noodzaak van dit instituut vooral beantwoorden met een verwijzing naar de constatering van de instellingen zelf dat er op dit terrein een gemis bestaat. Internationaal wordt het ook steeds meer als een gemis gevoeld dat Nederland, bij gebrek aan een dergelijk instituut, niet wordt gerangschikt onder de landen die aan alle punten en criteria van beoordeling voldoen. Ten dele kun je dat relativeren. Bij de rangschikking naar materiële criteria, dus niet de procedurele en formele criteria, figureert Nederland doorgaans namelijk in de hoogste regionen. Ik verwijs naar de onlangs gepubliceerde

## Donner

lijst van minst corrupte landen, waarop Nederland samen met Zwitserland op een gedeelde eerste plaats staat. Er is dus een zekere relativering mogelijk, maar in het internationaal overleg en de contacten is er wel sprake van een reëel gevoeld gemis.

Binnen Nederland gelden de argumenten die zijn aangevoerd door bedoeld consortium. We hebben wel veel instituten, maar geen daarvan heeft een algemene taak. Het gaat veel meer om specifieke instellingen met onderscheiden functies. We kunnen constateren dat de verschillende aspecten ieder wel aandacht krijgen, maar het risico bij gebrek aan een dergelijk instituut is dat zaken aan de aandacht ontsnappen doordat er geen samenhang is. Door de samenwerking en de onderlinge afstemming binnen een dergelijk instituut wordt het mogelijk om de beschikbare middelen veel effectiever in te zetten, in een economie waarin we ons erop moeten instellen dat er maar beperkte middelen voor dergelijke instellingen zijn.

De colleges zullen de instellingen binnen Nederland samenbrengen. Mevrouw Van Bijsterveld vroeg wat de status van een dergelijk college is met betrekking tot niet-gouvernementele organisaties. Die zal gelegen zijn in de samenwerking, niet in het verplichtend coördineren. Dat zou juist averechts werken op dit terrein. Tegelijkertijd constateer ik dat de behoefte aan deze instelling vanuit deze organisaties kwam. Deze beantwoordt dus aan een behoefte die ze zelf gevoelen en het is een instrument om daarin te voorzien. Datzelfde geldt ook internationaal. Los van de Paris Principles heeft Nederland, bij gebrek aan een dergelijke instelling, geen logische brievenbus voor contacten over mensenrechten met andere instellingen. Daardoor wordt de vraag of men wordt ingeschakeld of erbij wordt betrokken steeds meer afhankelijk van de netwerken die iedere instelling afzonderlijk heeft ontwikkeld. Bij een ontwikkeling naar een meer internationaal samenhangende samenleving ontstaat er voor het functioneren een wezenlijke blinde vlek.

Dat geldt ook voor het aspect van de samenhang. Ook op het terrein van de mensenrechten wint de argumentatie aan kracht als niet iedere instelling een eigen invalshoek heeft en daarin een eigen lijn volgt. In die zin kan het zinvol zijn om te komen tot een zekere samenhang. Daarbij is het essentieel dat dit niet verplichtend is, maar op basis van samenwerking en coördinatie gebeurt. Op die wijze is het zelfs mogelijk om te komen tot een zekere taakverdeling, waardoor overlap wordt voorkomen. Een dergelijk college biedt de mogelijkheid, zoals ook werd genoemd door het consortium, om de aandacht in bepaalde perioden meer te richten op bepaalde aspecten. Dan heb ik het zowel over de aandacht van de verschillende colleges als over de eigen aandacht, gegeven de constatering dat bepaalde aspecten onderbelicht blijven in de discussie.

Dit instituut moet in de hardware niet een nieuw instituut zijn dat naast andere instituten komt. Dat is vanaf het begin de inzet van het kabinet geweest. De verwachting is dat de meerwaarde zit in de samenwerking die wordt georganiseerd. Dan begin je niet met weer het onderscheid te benadrukken. Dat is een keuze die na lange discussies is gemaakt.

Dan kom ik bij de vraag waarom er geen nieuw college komt. Daarbij hoort ook de vraag in hoeverre we zeker zijn dat dit college Paris Principles-proof is. Die geruststelling heeft het kabinet in ieder geval gekregen uit het overleg met de Verenigde Naties, waarin positief is gereageerd op het wetsvoorstel. Het is de vraag in hoeverre daaraan ze-

kerheid kan worden ontleend, maar het kabinet ontleent er de waarschijnlijkheid aan dat het college de A-status zal krijgen.

Op dit moment functioneert de Commissie Gelijke Behandeling als een B-orgaan in een aantal vergaderingen. Dit betekent dat ze zelfs niet altijd spreekrecht heeft en in ieder geval nooit stemrecht. In die vergaderingen worden vaak adviezen en opmerkingen vastgesteld ten aanzien van verdragen of andere regelgeving. Bij gebrek aan een dergelijke status en een vast aanspreekpunt zal Nederland die invloed niet hebben. In die zin vormt een dergelijk instituut ook de mogelijkheid tot iets meer invloed op de vormgeving van internationale regelgeving en rechtsvorming op het terrein van mensenrechtenbeleid, uiteraard niet gestuurd door de overheid maar vanuit de wijze waarop die beginselen in de Nederlandse samenleving functioneren en tot uitdrukking komen.

Vervolgens deed zich uiteraard de vraag voor of we niet een nieuw college zouden moeten inrichten – dit punt blijkt ook uit de inbreng van verschillende leden van deze Kamer – omdat het altijd makkelijker is om een nieuw college te vestigen. Dan kun je immers heel precies afbakenen wat dit college doet en wat de andere colleges doen. Uiteindelijk echter voegt het inrichten van een nieuw college meer toe aan verwarring, aan zorgen over van het kastje naar de muur gestuurd te worden en aan overlap dan de keuze die het kabinet gemaakt heeft tot samenvoeging met een van de instellingen die op dit terrein al opereren.

Deze keuze is niet willekeurig. Er is heel gericht een keuze gemaakt voor de Commissie Gelijke Behandeling, niet omdat deze commissie van groter gewicht is dan andere, maar als je uitgaat van een keuze tot samengaan, richt de Commissie Gelijke Behandeling van alle colleges zich het meest, ook in zijn werkterrein, op het specifieke terrein van de werking van grondrechten, niet alleen ter bescherming tegen de overheid, maar ook in de regels tussen burgers in het kader van de Algemene wet gelijke behandeling.

Een instituut als de Nationale ombudsman richt zich in beginsel maar heel marginaal op aspecten van mensenrechten. Lees de verslagen van de huidige Ombudsman er maar op na; het gaat veel meer om bescherming naar regels van behoren dan naar regels van (mensen)rechten. Dat is primair, ook in de opzet van de Nationale ombudsman, een terrein waar de rechter zich bezighoudt met bescherming tegen de overheid en niet de Nationale ombudsman. Dat maakt ook dat de Nationale ombudsman voor de onderwerpen die daar spelen, maar zelden primair aanknopingspunten vindt in mensenrechten. Hij vindt deze veel meer in beginselen van behoorlijk bestuur, van behoren en van regels die gelden in het maatschappelijk verkeer.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

De redenering waarom de keuze niet is gemaakt voor de Nationale ombudsman kan ik goed volgen. Hoe kijkt de minister echter aan tegen het College bescherming persoonsgegevens in dit kader? Dat is immers echt een college dat zich richt op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, een grondrecht en mensenrecht bij uitstek. Hoe kijkt de minister daar tegenaan?

Minister **Donner**:

Het College bescherming persoonsgegevens heeft zich in de ontwikkeling bewust sterker gericht op toezicht en con-

## Donner

trole, ook van de overheid. De Commissie Gelijke Behandeling doet dat niet. Zij heeft in wezen geen rechtsmacht, in die zin dat niemand kan worden gedwongen om voor deze commissie te verschijnen en dat de oordelen van deze commissie geen bindende werking hebben. De Commissie Gelijke Behandeling heeft wat dat betreft een sterke adviserende rol, naar partijen en eventueel naar de wetgeving. Deze lijkt veel meer op de bredere rol van het college dat we hier bespreken dan die van het College bescherming persoonsgegevens.

Hetzelfde geldt voor de andere instellingen die we op dit terrein hebben. Mevrouw Duthler maakte eerder zelf onderscheid tussen controle en advies. Ik meen dat dit instituut, maar ook andere instituten, niet ingedeeld moeten worden volgens een onderscheid tussen controle en advies, maar dat het in wezen bij al deze processen gaat om rechtsvorming. Dit betreft dan niet alleen maar rechtsvorming door de rechter. De rechtspraak is één aspect van de rechtsvorming, namelijk het beslechten van geschillen volgens regels van recht. Dit is echter bij lange na niet de belangrijkste bron van rechtsvorming. In het publiekrecht is het handelen van de overheid een veel belangrijker bron van rechtsvorming, en daarbij spelen adviezen een belangrijke rol, ook de adviezen van dit instituut. Ook op dit terrein zullen bij dit instituut de adviezen veel meer komen van de Raad van State en eventueel andere instituten. De standpunten die in deze Kamer doorgaans worden ingenomen met betrekking tot vragen van grondrechten, zullen in die rechtsvorming vaak een belangrijke taak hebben. Daarom moet dit instituut veeleer worden gezien als een aanvulling op die andere functies dan als vervanging of in de plaats ervan. Dat heeft mede de keuze bepaald. Vandaar dat we zijn uitgekomen op de Commissie Gelijke Behandeling als de meest geschikte voor samenvoeging.

Als je vervolgens kijkt of het hetzelfde is, of het leidt tot overgewicht en of er wel verschil is aangebracht, kunnen we het met ons verstand altijd uiteenleggen. Het verstand is veel beter in uiteenleggen in onderscheiden dan in waarden en samenvoegen. De constatering is hier aan de orde dat de bestaande functie van de Commissie Gelijke Behandeling weliswaar een andere is dan van de nieuwe inrichting, maar dat ze een sterke verwantschap hebben. Dat betekent zonder meer dat het niet een een-op-een omzetten is van het ene college naar het andere, omdat dat anders zal gaan functioneren. Daarin ligt ook de meerwaarde.

De verschillende organisaties die zich aanbieden en waarmee samenvoeging mogelijk is, kun je beoordelen. Vaak speelt dat andere instanties zich vooral bezighouden met één mensenrecht. Nogmaals, de Commissie Gelijke Behandeling richt zich uiteraard op een bijzonder aspect. Tegelijkertijd is het bijzondere van gelijke behandeling dat je enerzijds de bescherming tegen de overheid hebt, waar grondrechten om gaan. In onze visie en in onze Grondwet gaat het om de beperking van de overheidsmacht. Anderzijds echter hebben we de beginselen die voor de overheid gelden vanwege de Algemene wet gelijke behandeling ook vertaald in het verkeer tussen burgers. De commissie functioneert vooral op dat gebied en heeft daarbij wel procesbevoegdheid voor de gelijke behandeling, terwijl het nieuwe college die procesbevoegdheid niet zal hebben voor het gehele terrein.

Ik ga straks nog afzonderlijk in op de procesbevoegdheid en op de vraag waarom ik dit onderscheid maak, maar ik geef nu alvast aan dat de Commissie Gelijke Behandeling in haar functioneren en in haar vertaling van

grondrechten functioneert uit hoofde van een specifieke wet. Als mevrouw Duthler zegt dat het College bescherming persoonsgegevens dit ook heeft, klopt dat. Dat college functioneert namelijk mede uit hoofde van de Wet bescherming persoonsgegevens. In de controlefunctie richt het zich nu vooral op de overheid. Ik hoop dat ik op de vragen van mevrouw Duthler en van mevrouw Van Bijsterveld voldoende heb geantwoord waar het gemis zit dat met dit college moet worden ingevuld, alsmede waar de keuze vandaan komt. De fundamentele keuze was inderdaad het samenvoegen met een van de bestaande instituten. Dat was om de verwarring niet groter te maken en om grotere samenhang te brengen.

De heer **Engels** (D66):

Gaat de minister nog nader in op de mogelijkheid van een horizontale werking van andere grondrechten? Komt dat verderop nog aan de orde of is hiermee het aspect van horizontale werking afgerond wat de minister betreft?

Minister **Donner**:

Wat mij betreft wel. Het is hier niet primair aan de orde, want het is een breder vraagstuk. Als we het daarover gaan hebben, hebben we nog meer tijd nodig dan wanneer we het laten bij het Plakkaet van Verlatinghe.

De heer **Engels** (D66):

Daar heb ik me vanwege de tijd bewust buiten gehouden. We spreken vandaag over het wetsvoorstel, omdat dat ook betekenis heeft voor de wijze waarop het college zelf de wet gaat uitvoeren en hoe het gaat functioneren. In de memorie van antwoord worden heel bijzondere uitspraken gedaan over het horizontale karakter van het recht op gelijke behandeling. Daarmee wordt gesuggereerd dat dit recht zo exclusief is dat er voor andere grondrechten geen horizontale werking kan worden aangenomen. Ik heb aangegeven dat die conclusie in de wetenschap niet op alle onderdelen wordt onderschreven. Nu het college zich met alle grondrechten gaat bezighouden, is het van belang om vandaag tot de conclusie te komen dat, ook al is er wellicht verschil in procesbevoegdheid en beoordelingsvermogen, de horizontale werking van andere grondrechten dan gelijke behandeling niet op voorhand kan worden uitgesloten voor het functioneren van dit college. Als de minister zich daar bij nader inzien bij wil aansluiten, hebben we al heel wat tijd gewonnen.

Minister **Donner**:

Dat is precies de mogelijke meerwaarde van de instelling waar we het nu over hebben. Daarom legde ik de nadruk op rechtsvorming. Dit soort vragen zijn nog niet geschikt voor een conclusie, anders dan mijn conclusie met betrekking tot de Grondwet die zich richt tot de overheid. In de rechtspraak wordt in bepaalde gevallen door rechters aangenomen dat dergelijke grondrechten een reflexwerking hebben in de relatie tussen burgers; dat laat zich bespreken. Ik constateer dat de wetgever voor de gelijke behandeling de reflexwerking zelf heeft ingesteld. De wetgever heeft dat bij de bescherming van de persoonsgegevens ook gedaan, maar op andere terreinen niet, tenzij u ook aspecten als de beperking van de vrijheid van meningsuiting door het recht op bescherming van eer en goede naam in de beschouwing betreft.

## Donner

De heer **Engels** (D66):

Wij moeten terug naar de memorie van antwoord. Daarin heeft de regering uitgesproken dat het recht op gelijke behandeling in een bepaalde relatie staat tot andere grondrechten. Ik heb het niet verzonnen, het staat er: het recht op gelijke behandeling heeft een ondersteunende betekenis voor andere grondrechten. Daarmee wordt de suggestie gewekt dat het recht op gelijke behandeling een bijzondere betekenis zou hebben ten opzichte van andere grondrechten. Het gaat mij niet om een theoretische discussie, maar dit is van belang voor de afbakening en de begrenzing van wat het college gaat doen. Het gaat niet alleen om gelijke behandeling maar ook om andere grondrechten. Daarom moeten wij in dit debat precies aangeven waar de horizontale werking begint en waar deze eindigt. Wat mij betreft is het goed om vast te stellen dat niet op voorhand kan worden gezegd dat alleen voor gelijke behandeling een horizontale werking kan worden aangenomen, en allerminst dat dit recht een ondersteunende betekenis zou hebben ten opzichte van andere grondrechten. Het zou heel plezierig zijn als u die wellicht ten onrechte gewekte indruk zou kunnen wegnemen.

**Minister Donner:**

Nu begrijp ik de heer Engels beter. Ik krijg de indruk dat hij twee geheel verschillende discussies door elkaar haalt. Enerzijds is de vraag of het verbod van discriminatie uit de gelijke behandelingsbepaling van artikel 1 een aparte plaats inneemt ten opzichte van andere grondrechten. Het antwoord daarop is: nee. Met de opmerking in de memorie van antwoord dat dit beginsel een ondersteunende functie heeft met betrekking tot andere grondrechten, wordt uitsluitend bedoeld dat de andere grondrechten naar hun aard en zonder onderscheid gelden voor alle mensen. Dat is omdat gelijke behandeling sterk geïdentificeerd is met ons begrip van recht. Dat is niet een recht van onderscheid, maar een recht dat gelegen is in de gelijkheid van rechten.

De andere vraag die hij aanroert, betreft de horizontale werking van grondrechten. Onze Grondwet gaat ervan uit dat grondrechten die daarin geregeld worden, betrekking hebben op de relatie tussen burger en overheid. Ook de internationaal geregelde grondrechten bieden bescherming in de relatie tussen burger en overheid. Dat laat onverlet dat we bij de reflexwerking bepaalde bescherming die we de burger geven tegen de overheid, ook geven in het rechtsverkeer tussen burgers onderling. Dat hebben we gedaan met de Algemene wet gelijke behandeling, dat hebben we ook gedaan met de Wet bescherming persoonsgegevens en dat doen we bij bepaalde gelegenheden ook bij andere aspecten. Dan gaat het er niet om dat uit de grondrechten die in de Grondwet zijn geregeld, de bescherming van burgers in hun onderling verkeer voortvloeit, maar dat deze voortvloeit uit de wet die de wetgever heeft gesteld. Die wet kan zich natuurlijk wel voeden met beginselen en uitgangspunten die eveneens gelden voor het verkeer tussen de overheid en de burger. Zo zie ik dit onderscheid.

De algemene vraag van horizontale werking is of de vrijheid van meningsuiting die in de Grondwet wordt gegarandeerd, ook een garantie biedt in het verkeer tussen burgers onderling. Dat moet ik ontkennen. Ik hoop hiermee de vragen op dit punt beantwoord te hebben.

Mevrouw Klever vroeg of dit college ook een functie heeft in de situatie waarin een homostel wordt weggepest. Op die vraag heb ik het antwoord impliciet al ge-

ven. Het gaat niet primair om de grondrechten die in het geding zijn. Het gaat gewoon om de elementaire bescherming die het burgerlijk recht geeft aan burgers onderling. Bij grondrechten gaat het heel in het bijzonder over de bescherming tegen de overheid en onder omstandigheden ook over de verplichting van de overheid om handelend op te treden. In die zin heeft artikel 1 een zekere reflexwerking: de overheid kan niet zeggen dat het oproept tot nalaten en niet tot doen. Het gebod kan onder omstandigheden ook tot doen leiden.

In de situatie die mevrouw Klever noemt, zal het college vooral kunnen aangeven waar men met deze vragen terecht kan en waar de bescherming wel geboden kan worden. Want nogmaals, die bescherming is er. Door de adviesfunctie en eventuele doorverwijzing heeft het college additionele meerwaarde, ook in de situaties die mevrouw Klever schetst. Het college zelf zal geen rechtsbescherming bieden, want dan zijn we het rechterlijk systeem aan het uitbreiden. De essentie is juist om dat zo coherent mogelijk te maken teneinde de burger, als hij bij een rechter is, ook de toegang tot het hele recht te geven.

**Mevrouw De Boer** (GroenLinks):

Op het gevaar af om hier een hele theoretische discussie over mensenrechten te starten, wat mij niet de bedoeling lijkt, merk ik op dat de opmerking van de minister op een tweetal onderdelen wat beperkt is, met name de horizontale werking. In mijn beleving kan die breder zijn dan door wetgeving alleen. Door interpretatie van rechters kan ook horizontale werking aangenomen worden. Maar dat staat een beetje buiten de discussie. Het tweede onderdeel is het voorbeeld dat de minister noemde over een gemeente die onvoldoende optreedt tegen schending van mensenrechten, even kort samengevat, door privéburgers ten aanzien van andere burgers. Ook vanuit mensenrechtenperspectief is daar meer over te zeggen dan burgers te verwijzen naar andere instanties. We kennen namelijk ook het beginsel van due diligence, waarbij met name overheden positieve verplichtingen hebben om beschermend op te treden. Dat gaat verder dan mensen verwijzen naar een loket.

**Minister Donner:**

Ik stelde niet anders, maar niet iedere instantie zal die taak hebben, ook het college zelf niet. Anders krijgen we alleen maar meer verwarring. Dan gaat namelijk ieder college optreden. Ik stelde nu juist dat dit in die zin meerwaarde heeft, omdat burgers in dat soort situaties ook naar deze instelling kunnen gaan en daar duidelijkheid kunnen krijgen over waar ze moeten zijn. Dat is zelfs meer dan mevrouw De Boer zegt, want zij ging er nog van uit dat de overheden moeten optreden bij schending van grondrechten. Ik meen zelfs dat bij de handhaving van gewone rechten, het grondrecht van gelijke behandeling in het geding kan zijn als de overheid daarin een onderscheid zou maken.

**Mevrouw De Boer** (GroenLinks):

Ik heb een korte aanvullende opmerking. Mocht uit verschillende signalen blijken dat dit iets is waar lokale overheden mee worstelen, dan zou een taak van zo'n college kunnen zijn om lokale overheden te adviseren over de maatregelen die genomen kunnen worden.

## Donner

### Minister Donner:

Dat kan aan de orde zijn als heel specifieke grondrechten in het geding zijn. Bij handhaving in het algemeen, zal dat minder aan de orde zijn, tenzij er inderdaad een punt is waarbij de regering in een advies erop gewezen moet worden dat de verscheidenheid zodanig is dat ook het grondrecht in het geding komt. Dat over wat het college kan doen.

Ik ben wel gevoelig voor het punt dat mevrouw Van Bijsterveld aangaf: maar als je het zo ziet, waar is de begrenzing dan? Daar ligt potentieel de vraag in: wanneer stelt het budget begrenzing aan de activiteiten, of moet het budget altijd alle activiteiten volgen? Ik meen dat er op dat punt wel degelijk grenzen zijn. Die liggen in de motivering en de functie van dit college: samenwerken, samenhang en focus. Dat betekent niet dat de mensenrechtendiscussie steeds verder wordt uitgebreid. Niets is uiteindelijk gevaarlijker voor eerbiediging van de mensenrechten dan dat wij ieder recht gaan zien als een mensenrecht en dat wij de discussie daarover gaan voeren alsof een mensenrecht in het geding zou zijn. Dat leidt er uiteindelijk alleen maar toe dat eerbiediging voor de echte mensenrechten minder wordt en niet meer, omdat men alles aan elkaar gelijk gaat stellen. Men kan beter onderscheiden dan alles gelijk behandelen. Dat is een algemeen uitgangspunt. Tegelijkertijd huiver ik er op dit moment voor om in de wet een begrenzing op te nemen. Dat is een punt van evaluatie, primair van de evaluatie over twee jaar. Daarom is ingestemd met een korte evaluatie van de vraag of de taken en financiën op elkaar zijn afgestemd. Er zal een bredere evaluatie zijn van het instituut over vijf jaar over het functioneren als zodanig. Dat punt zal daar zeker aan de orde moeten komen. Mevrouw van Bijsterveld zegt namelijk terecht: juist omdat men niet gericht bepaalde bevoegdheden heeft, dreigt de mogelijkheid van activiteiten op een veel breder terrein.

Mevrouw Van Bijsterveld vroeg ook: gaat dit college als zbo ngo's coördineren? Bij beide punten wil ik een kanttekening plaatsen, omdat ik meen dat dit geen zbo is. Het gaat hier namelijk niet om een instelling die bestuurlijke bevoegdheden heeft, namelijk de bevoegdheid om bestuurlijk bindend besluiten te nemen. Dat is nou net het onderscheid dat wordt aangebracht. Het is wel een instelling in de publieke sfeer die opgericht wordt bij wet, maar het college gaat niet coördineren, maar vooral de samenwerking en samenhang bevorderen. Dat is iets anders dan coördineren, want het zal blijven op basis van vrijwilligheid.

Op de botsing van grondrechten ben ik al ingegaan in antwoord op de vraag van de heer Engels. Het vraagstuk van botsing van verschillende mensenrechten kan zeker een punt zijn dat ook aandacht van het college dient te krijgen. Ik ben het echter geheel met de heer Engels eens dat het een onjuiste uitleg is dat het gelijkheidsbeginsel een grondrecht van een hogere orde is dan andere grondrechten. In de ontwikkeling van ons staatsrecht is het gelijkebehandelingsbeginsel begonnen als een beginsel voor de belastingen – het betreft dus een belastinguitgangspunt – maar het wordt niet als grondrecht genoemd in de staatsregelingen aan het einde van de achttiende eeuw.

Ik ben ook ingegaan op de vraag over de horizontale werking.

De heer Schrijver vroeg op welke punten de taken afwijken van de Paris Principles. Voor zover ik weet, wijken de taken niet af van de Paris Principles. Dat is ook de

intentie van het kabinet. Naar aanleiding van het advies van de Hoge Commissaris voor de mensenrechten van de VN is het takenpakket op een aantal punten uitgebreid en aangescherpt, juist om ervoor te zorgen dat er op dit punt geen afwijking was. De taken van het college komen nu, ook naar het oordeel van de Hoge Commissaris, overeen met de verplichte taken uit de Paris Principles.

De heer Schrijver vroeg ook of het college een zienswijze kan geven over een schending van een ander mensenrecht dan gelijke behandeling. Mijn antwoord hierop is ja, in de vorm van een advies of aanbeveling, maar dan zal het doorgaans moeten gaan om meer dan een incidenteel geval. Als het gaat om gelijke behandeling, kan dat wel de situatie zijn.

Ik kom op een aantal vragen die door verschillende Kamerleden werden gesteld. Op welke wijze wordt de evenwichtige verdeling van aandacht verzekerd? Nee, ik kom toch eerst op de vraag die onder anderen de heer Schrijver stelde: in hoeverre heeft het college ook taken in de andere landen van het Koninkrijk? Het gaat hier om een instelling die niet wordt ingesteld op grond van internationale verplichting. Er is dus geen internationale verplichting voor de Staat die ons verplicht om dit college in te stellen. Als we een dergelijk instituut instellen, moet het alleen wel voldoen aan een aantal internationale regels. Het betreft hier dus primair de binnenlandse waarborging van grondrechten. Ingevolge artikel 43, lid 1 van het Statuut is de waarborging van eerbiediging van grondrechten primair de taak van de onderscheiden landen. Om die reden zou het ook niet passen om andere landen tot zo'n instituut te verplichten nu wij zelf deze beslissing nemen, omdat daar ook geen rechtsbasis voor zou zijn. Ik ben het ook niet eens met de algemene stelling van de heer Schrijver, omdat het in verschillende verdragen, ook over grondrechten, heel wel voorkomt dat de gelding voor andere landen van het Koninkrijk niet daaruit voortvloeit. Ook op dat punt kan het Koninkrijk dus intern een onderscheid maken en de gelding beperken van verplichtingen die daaruit voortvloeien. Dat is internationaalrechtelijk aanvaard. Dat kan zelfs op het terrein van grondrechten het geval zijn.

### De heer Schrijver (PvdA):

Het is misschien nuttig dat wij dit punt nu even proberen te verduidelijken. Ik ben het met de minister eens dat een belangrijke taak van het beoogde College voor de rechten van de mens de binnenlandse bescherming en borging van grondrechten is, maar in de functieomschrijving in artikel 3 komen ook een aantal internationale functies naar voren, waaronder de bemoediging van ratificatie van internationale verdragen, zoals ook in de memorie van toelichting staat, alsook het deelnemen van het College aan internationale rapportages en aan het internationale overleg met andere nationale mensenrechteninstututen in de wereld, waarvan er nu een honderdtal zijn. Ziet de minister dan voor zich dat er in ons Koninkrijk vier mensenrechteninstututen aanwezig zouden zijn? Zou dat niet wat potsierlijk zijn? Het is waar dat er mensenrechtenverdragen zijn waarin wordt bepaald dat het verdrag niet van toepassing is op alle landen of waarbij Nederland zelf dat voorbehoud heeft gemaakt, maar naar het mij voorkomt, zijn dat uitzonderingen.

Laat ik drie voorbeelden noemen. Het Vrouwenrechtenverdrag is niet alleen van toepassing op het Europees deel van ons Koninkrijk, maar op alle landen. Er is er maar één die namens de Nederlandse Staat ratificeert: het

## Donner

Koninkrijk der Nederlanden. Bij het Kinderrechtenverdrag is het hetzelfde verhaal alsook bij het Antifolterverdrag. Is het dan niet vreemd dat de minister de werkingssfeer van een nationaal mensenrechteninstituut dat om internationale redenen wordt ingesteld, dat ook een belangrijke internationale uitstraling zal hebben en dat past in de traditie van Nederland om wereldwijd als pleitbezorger van de mensenrechten op te treden, beperkt tot het Europese deel van ons Koninkrijk?

### Minister Donner:

Voor alle duidelijkheid, de werking van dit college zal niet beperkt zijn tot het Europese deel van het Koninkrijk, gegeven het feit dat het land Nederland ook een Caraïbisch land is met drie eilanden in de bovenwinden en de benedenwinden. Daarnaast zijn er tal van voorbeelden waarbij internationale verdragen zonder meer gelding hebben voor alle vier de landen van het Koninkrijk. Het is niet mijn stelling dat dit per definitie niet zo is. Er is altijd een uitzonderlijk besluit van de regering over de vraag of een verdrag medegelding heeft. Dat zal mede afhangen van de materie die aan de orde is en mede onderdeel zijn van de besluitvorming in de rijksministerraad over de gelding. Internationaalrechtelijk is het erkend dat Nederland de gelding kan beperken.

Een heel ander punt is dat Nederland geen rechtsbasis heeft om dit instituut gelding te geven voor andere landen van het Koninkrijk. Het gaat niet om uitvoering van internationale verplichtingen. Het gaat er alleen om dat wij voldoen aan internationale criteria om internationaal erkenning te krijgen voor dit instituut. Het uitgangspunt van het Statuut is volgens artikel 43 dat de waarborging van de rechtsstaat en de eerbiediging van grondrechten primair de verantwoordelijkheid is van de autoriteiten van ieder land afzonderlijk. Dat kan inderdaad als consequentie hebben dat er straks vier van dit soort instituten bestaan die internationaal kunnen worden aangesproken, want dit instituut is geen onderdeel van de buitenlandse betrekkingen in de zin van het Statuut; dat zijn de buitenlandse betrekkingen van de Staat. Dit is geen staatsorgaan.

### De heer Schrijver (PvdA):

Ik dank de minister voor de antwoorden. Is hij het met mij eens dat de meeste multilaterale mensenrechtenverdragen een dergelijk voorbehoud van Nederland niet hebben ontmoet? De minister heeft volstrekt gelijk dat Nederland het recht heeft om een voorbehoud te maken, maar wij hebben dat niet bij heel veel verdragen gedaan. Gegeven die situatie en gegeven de taakopdracht aan het beoogde college, is het toch wel vreemd dat hij zegt dat er vanuit ons Koninkrijk eventueel vier nationale mensenrechteninstituten op internationaal niveau moeten opereren. Ik denk dat het dan in Genève helemaal een Poolse landdag gaat worden als ook de Verenigde Staten voor iedere staat met een afzonderlijk mensenrechteninstituut zou komen en alle staten zouden zeggen: wij weten niet of wij internationaal wel als eenheid kunnen opereren.

Misschien is er wel een weeffout in het wetsvoorstel gesloten. Naar mijn beste weten is de minister ook in de Koninkrijksregering minister. Ligt het dan niet voor de hand om dit wel tot een Koninkrijksaangelegenheid te maken?

### Minister Donner:

Ik wil nu geen discussie beginnen over welk voorbehoud er in welke gevallen is gemaakt voor de gelding. Zelfs als in geen enkel verdrag een dergelijk voorbehoud op het terrein van de grondrechten zou zijn gemaakt, bestaat er geen rechtsbasis om dit instituut ingevolge Nederlandse wetgeving tot instituut te maken van de andere landen van het Koninkrijk. De enige mogelijkheid om dat te doen, is door binnen het Koninkrijk te komen tot consensuswetgeving, tot een consensusrijkswet die dit instituut regelt. Daarmee zou het automatisch moeilijk zijn om de functie nog te combineren met die van de Commissie Gelijke Behandeling, zoals nu het geval is. Deze heeft namelijk slechts een territoriaal beperkte werking.

Meer in het algemeen acht ik het uit een oogpunt van de ontwikkeling van het Koninkrijk in deze fase wenselijk dat de landen van het Koninkrijk er zelf uit politieke overwegingen toe komen wanneer ze deze behoefte hebben, in plaats van dat dit wordt gezien als onderdeel van de infrastructuur die het Koninkrijk aan de landen oplegt. De fundamentele structuur van het Koninkrijk is ook op dit terrein die van vier autonome landen, binnen de grenzen die de eigen staatsregeling en het Statuut daaraan stellen. Die grenzen zijn getrokken in artikel 43. De grondslag en het uitgangspunt daarvan is de autonomie van de landen.

### De heer Kox (SP):

Dit lijkt de meest sobere en degelijke uitvoering van de Commissie Gelijke Behandeling. Dat is een van de redenen om de zaken aan te pakken zoals wij doen. Als van de andere landen van het Koninkrijk het verzoek zou komen om dit in een consensuswet te regelen, zodat ze niet allemaal zo'n instituut moeten oprichten, extra geld moeten besteden enzovoort, is de minister dan geneigd te zeggen: natuurlijk sta ik daar welwillend tegenover, dan promoveren wij onze nationale wet tot een rijkswet?

### Minister Donner:

Nee, dat laatste is niet mogelijk. Je kunt niet wetten promoveren.

### De heer Kox (SP):

Dat weet ik wel. Als wij over de bijeenkomsten spreken, heb ik gelijk, maar hierover heeft de minister gelijk. Ik vraag om een rijkswet te maken die dat regelt, zodat wij één instituut hebben in plaats van dat wij vier keer ons geld moeten uitgeven.

### Minister Donner:

In die zin ben ik het met de heer Kox eens. In de situatie die hij schetst, namelijk dat andere landen met het voorstel komen, ben ik geneigd te kijken op welke wijze dat kan worden gekoppeld aan het instituut dat wij hebben, zelfs als ook maar een van de landen komt met een dergelijk verzoek. Ik meen dat het Protocol van samenwerking met Aruba potentieel een basis kan bieden voor een dergelijke regeling. Dan hebben wij geen consensusrijkswet nodig.

### De heer Schrijver (PvdA):

Ik vind het een belangrijke constatering dat de minister zegt: stel dat er van de andere drie landen een dergelijk verzoek komt – misschien lezen zij onze Handelingen mee – dan sta ik daarvoor geheel open. In mijn bijdrage en in eerdere schriftelijke vragen heb ik het namens de PvdA-fractie iets verdergaand gesteld, namelijk dat ik graag zou

## Donner

zien dat de regering een verantwoordelijkheid aanvaardt voor het toepassen van de werkingssfeer van een nationaal mensenrechteninstituut voor de drie andere landen, of dit nu in Utrecht is of elders. Ik vind het een beetje makkelijk om te zeggen: wij wachten wat er komt aanvragen uit de Caraïbische regio; als er niets komt, blijf ik achteroverleunen en als er wel wat komt, kom ik over-eind. Ik vind dat wat makkelijk. Is de minister dat met mij eens?

### Minister Donner:

Nee, omdat niets zo slecht is voor de verhoudingen binnen het Koninkrijk als de pretenties die de heer Schrijver schetst, namelijk dat de regering van Nederland op dit punt in strijd met de uitgangspunten van het Statuut verantwoordelijkheid pretendeert. Dat is op dit moment binnen het Koninkrijk mede onderwerp van discussie tussen Curaçao en de rijksministerraad. Die gaat over de vraag wat de verantwoordelijkheden zijn voor ieder van de landen uit hoofde van het Statuut. Als wij niet beginnen met die te respecteren, ook in onze pretenties over verantwoordelijkheid, zullen wij een voortdurende strijd houden en zal het Koninkrijksverband primair als dwangverband worden ervaren. Het biedt nu juist de mogelijkheden aan andere landen, die op hun eigen tijd ook andere landen zien, voor een goede verankering van die zaken waarvoor ze zelf een te kleine rechtsgemeenschap vormen om die waarborg adequaat te verankeren. Ook dan zullen die landen vaak niet primair voor Nederland als land kiezen, maar voor een mogelijk bredere verankering van die waarden. Dat is de realisatie van de waarden van het Koninkrijk, niet de eenzijdige verantwoordelijkheid die Nederland zou voelen voor anderen. Ik vond dit bij mijn oudere broer ook altijd de pest.

### De heer Schrijver (PvdA):

Ik zou er graag eens met hem over spreken. Het is misschien beter als ik op dit punt in tweede termijn nader inga. Ik vind dat de minister sterk redeneert vanuit de staatkundige structuur van Nederland. Wat dat betreft houdt hij een nationaal georiënteerd betoog, terwijl het ook gaat om de internationale uitstraling van Nederland als verdragspartner. Nogmaals, er staan niet vier handtekeningen onder de meeste multilaterale verdragen, maar slechts één. Nederland zal bijvoorbeeld in 2012 een landenexamen, het Universal Periodic Review, moeten afleggen in de VN-Mensenrechtenraad. Dan zal de lidstaat Nederland worden aangesproken en niet de vier landen, zoals ook niet de 56 provincies van China of de vele deelstaten van Australië afzonderlijk worden aangesproken. Ik wijs nogmaals op wat ik in mijn eerste bijdrage heb gezegd, namelijk dat ook in het Weense Verdragenverdrag staat dat een staat zich nooit achter zijn nationale recht of zijn staatkundige structuur mag verschuilen bij een beroep op niet-toepassing, dan wel niet-naleving van verplichtingen onder internationaal recht. Ik weet wel dat het instellen van zo'n nationaal mensenrechteninstituut op zich geen verplichting onder nationaal recht is. In de taakvervulling en in de internationale berichtgeving daarover, in de internationale aanspreekbaarheid van zo'n nationaal mensenrechteninstituut, gaat het echter om het land als geheel. Men kijkt dan naar de verdragsverplichtingen die het Koninkrijk heeft.

### Minister Donner:

De verdragsverplichtingen van het Koninkrijk zijn onderdeel van de internationale verplichtingen van de Staat. Daarop kan de Staat worden aangesproken. Voor zover die verdragen mede gelding hebben voor andere delen van het Koninkrijk, zal het Koninkrijk daarop aangesproken worden voor zover het als Koninkrijk heeft getekend. Het Weense Verdragenverdrag verzet zich er niet tegen dat Nederland het aangaan van verplichtingen beperkt tot een of enkele landen van het Koninkrijk. Daarover spreken wij. Dit instituut berust niet op internationale verplichtingen, maar op nationale wetgeving en niet anders.

Derhalve heeft het land Nederland in het Statuut geen rechtsbasis om deze regelgeving uit te breiden, net zo min als dat andere landen ons kunnen verplichten om het instituut uit te breiden tot andere landen. Als in andere landen van het Koninkrijk inbreuk plaatsvindt op grondrechten en men gehouden is om die te verantwoorden, richt men zich tot de rijksministerraad en niet tot dit instituut. In die zin is dit geen onderdeel van de verhoudingen van de Staat. Dat zou de onafhankelijkheid van het instituut ten enenmale wegnemen. Dit is een fundamenteel onderdeel van de civil society en daar heb ik te maken met het Statuut. Het bezwaar is wat al te juridisch geredeneerd. Binnen het staatsrecht hebben wij te maken met de bepalingen. Dat is de essentie van grondrecht. Ik loop vast vooruit op het instituut, op het college.

Mevrouw Duthler heeft gevraagd op welke wijze de regering ervoor zorgt dat het college zijn activiteiten evenwichtig verdeelt. De regering zorgt daar niet voor. Er is een raad van advies die breed de verschillende groeperingen vertegenwoordigt die daarvan onderdeel zijn, die betrokken is bij het programma van het college en bij de benoeming van de verschillende leden. In die opzet van het college is de waarborg gelegen van de evenwichtige behandeling van de verschillende grondrechten. Als ik een positief antwoord zou kunnen geven op de vraag op welke wijze de regering het waarborgt, zou ik tegelijkertijd ontkennen dat het college onafhankelijk is. Als het college onvoldoende aandacht geeft aan de brede mensenrechtentaak, kan dat bij de internationale beoordeling van de instelling tot gevolg hebben dat het daarmee zijn A-status verliest. Het breed hebben van die aandacht is immers mede een element voor de erkenning van de A-status. Ik denk dat het hele college daar institutioneel op gericht zal zijn.

Daarom is gekozen voor de vorm waarin het college tot stand komt, namelijk niet het uitbreiden van het bestaande college met nieuwe taken, maar het op laten gaan van de bestaande commissie in een nieuw college op dit terrein. Natuurlijk zal niet vanaf de eerste dag de hele wereld veranderd zijn. Het zal ten dele een proces zijn. Daarom is in de opzet van het college gekozen voor fasering. Eerst treden de bepalingen in werking waarmee de raad van advies tot stand komt. Die zal zich vervolgens buigen over benoeming en programma, waarna de transformatie als geheel plaatsvindt.

Mevrouw De Boer vraagt of dit alles zijn beslag zal vinden voor volgend jaar zomer. Mijn verwachting is dat het, gegeven het proces, rond de zomer zal zijn, maar eerder september dan voor de zomer.

### De heer Engels (D66):

Voorzitter. Heeft de raad van advies in zijn verantwoordelijkheid om te komen tot benoemingen van leden van het college voldoende ruimte bij de samenstelling van het

## Donner

college? Kan de raad van advies daardoor komen tot een evenwichtige benadering van alle grondrechten? Het gaat er niet zozeer om de nadruk te leggen op de zittende leden van de huidige commissie, maar ook om ruimte te bieden voor benoemingen van specialisten of deskundigen op het gebied van grondrechten die vanuit een andere discipline komen, zodat ook kwantitatief een zeker evenwicht kan worden nagestreefd.

### Minister Donner:

Dat is het geval. In de eerste plaats moet men onderkennen dat bij de recente benoemingen in het bestaande college mede rekening is gehouden met de vooruitschaduw van deze functie. Daar is al getracht om te komen tot een bredere deskundigheid en betrokkenheid. In de tweede plaats zal er bij de start van het nieuwe college plaats zijn voor een aantal nieuwe leden. Er kunnen bovendien plaatsvervangende leden worden aangetrokken voor juist die terreinen waarop nog onvoldoende kennis aanwezig is. Juist omdat er parttime leden kunnen worden aange trokken, is er de flexibiliteit om de kennis op een breed terrein te spreiden.

Datzelfde geldt voor het personeel van het bureau. Op dit moment wordt voor het zittende personeel door een intern opleidingstraject voorzien in verbreding van de kennis. Tegelijkertijd biedt de doorstroming de mogelijkheid voor bredere kennis. Juist op dat punt is die waarborg er dus. Zou die er niet zijn, dan verwacht ik dat er vrij snel op dat terrein opmerkingen komen van de raad van advies.

Mevrouw Klever gaat van een ander uitgangspunt uit, namelijk van de vraag of wij de Commissie Gelijke Behandeling niet moeten opheffen. In eerlijkheid is dat een keuze. Ik wijs erop dat de functie van de Commissie Gelijke Behandeling niet inhoudt het oordelen met rechtsmacht, maar het beoordelen van een bepaald conflict vanuit een bepaalde invalshoek. Dat kan inderdaad tot gevolg hebben dat een rechter bij het breder beoordelen van een zaak het moet afwegen tegen andere aspecten die ook meewegen.

Mevrouw Klever zegt dat in vijf van de tien gevallen de rechter de zaak niet heeft gevolgd. Zij moet die aantallen wel afzetten tegen het gegeven dat vorig jaar de commissie in tweehonderd gevallen een oordeel heeft gegeven en dat slechts in tien gevallen een van de partijen aanleiding zag om naar de rechter te gaan. Dat schept een situatie waarin er in beginsel een conflict is met het oordeel van de commissie. Daartegenover staan zo'n tweehonderd oordelen in het algemeen. De rechter is in vijf van de tweehonderd oordelen tot een ander oordeel gekomen. Dan is de verhouding weer anders. Maar ik geef toe: je kunt nergens zo goed mee liegen als met statistieken.

### Mevrouw Klever (PVV):

Feit blijft dat wij gewoon niet weten wat de rechter zou zeggen over die tweehonderd gevallen.

### Minister Donner:

Nee, dat klopt. Maar dat hoeft ook niet, want de partijen waren voldoende tevreden met het oordeel van de commissie om niet naar de rechter te gaan. Nogmaals, rechters oordelen niet over de waarheid, maar zijn er alleen om conflicten tot een eind te brengen. Als de commissie dat al kan, ben ik tevreden en zijn de partijen dat ook.

### Mevrouw Klever (PVV):

Wij weten ook niet of de partijen tevreden waren. Wij weten gewoon niet wat de redenen waren om het niet voor de rechter te brengen.

### Minister Donner:

Laat ik zeggen dat zij niet zodanig ontevreden dat zij naar de rechter gingen. Ik had er toch enige behoefte aan om de presentatie van mevrouw Klever van de 50% iets te relativeren met andere cijfers.

Hiermee kom ik op het bredere terrein van de taken en de bevoegdheden. De meeste sprekers hebben aangegeven dat het college een breed takenpakket zal hebben. Mevrouw Van Bijsterveld heeft gevraagd waar de begrenzingen liggen. Ik heb aangegeven dat dit een punt van aandacht zal zijn. Tegelijkertijd denk ik dat er geen reden is om op voorhand het takenpakket te beperken. Het college zal over de volle breedte het recht hebben om inlichtingen en bescheiden te vormen die voor de vervulling van zijn taken redelijkerwijs nodig zijn. Uit de uitleg die ik gaf aan de grondrechten, moge afgeleid worden dat het in vrijwel alle gevallen zal gaan om een recht tegenover overheidsinstanties, omdat het gaat om de bescherming tegen overheden. Dat is anders bij de gelijke behandeling, omdat daar de commissie ook rechtsprekt tussen partijen.

Ik kom bij de vraag waarom er is gekozen voor een beoordelende bevoegdheid alleen voor de gelijke behandeling. De vraag is andersom: is het inherent aan de taak van het nieuwe college dat het geen oordelende bevoegdheid heeft? Het gaat om algemene oordelen over de toepassing van grondrechten in Nederland. Dat laat onverlet dat een individueel geval aanleiding kan zijn voor een breed advies. Dit college heeft op het brede terrein van de grondrechten echter geen taak bij het beoordelen van geschillen. Dat zou de situatie alleen maar verder compliceren, want dan komt het college in wezen op een terrein dat in Nederland breed wordt bestreken door de verschillende rechtsprekende colleges. De reden waarom er op het terrein van de gelijke behandeling wel een beoordelende functie is, hangt specifiek samen met de rol van de Commissie Gelijke Behandeling in conflicten tussen burgers en bij het geven van een voorbeoordeling ten behoeve van de rechter, mede met het oog op het weghouden van geschillen bij die rechter. Dat is daar terecht. Op het brede terrein van de grondrechten acht de regering het niet terecht om procedures in te stellen die potentieel zaken weghouden bij de rechter.

### Mevrouw De Boer (GroenLinks):

Begrijp ik de minister goed dat het verschil tussen wel of geen oordelende bevoegdheid erin zit dat het in het ene geval gaat om conflicten tussen burgers en in het andere geval om conflicten tussen een burger en een overheidsorgaan? Dat verbaast mij dan. Ik vraag mij af waarom je in conflicten tussen burgers wel een oordeel zou kunnen hebben gericht op conflictoplossing in het licht van gelijke behandeling en niet wanneer het om mensenrechten gaat. Waarom moet het dan wel op het gebied van de rechtspraak worden getrokken?

### Minister Donner:

Dat hangt weer samen met de geheel onderscheiden functies van de overheid op het terrein van de rechtsvorming. In de Algemene wet gelijke behandeling hebben wij deze functie van de Commissie Gelijke Behandeling



## Donner

vormgegeven vanwege de behoefte aan duidelijkheid tussen burgers. Het gaat vaak niet om een conflict, maar om de vraag: waar zitten de grenzen nu wel en waar zitten ze niet? Dat heeft geleid tot deze vormgeving met het resultaat dat in het merendeel van de gevallen zaken niet tot de rechter komen. Als het gaat om de bescherming van de grondrechten tegenover de overheid, zal die overheid zelf in eerste instantie invulling geven aan datgene wat de grondrechten in het concrete geval betekenen, in een afweging met de andere algemene belangen waaraan zij gehouden is invulling te geven. Maar de overheid in al haar besluitvorming is zelf een rechtsvormend instituut. Als daarover geschillen ontstaan, is dat primair een zaak die aan de rechter wordt voorgelegd.

**Mevrouw De Boer (GroenLinks):**

Ik ben het met de minister eens, als het gaat om de overheid als wetgever en regelgever. Dan worden die afwegingen heel vaak gemaakt. De taken van het college strekken zich ook uit over het handelen van overheden, ook lagere overheden. Juist wanneer het gaat om uitvoering van beleid waarbij mensenrechten in het geding kunnen zijn, zie ik niet zo veel principiële verschil tussen een oordeel dat de commissie nu kan geven over bijvoorbeeld een groot bedrijf dat handelt tegenover iemand en een oordeel over een gemeente die in de uitvoering van haar beleid handelt tegenover iemand.

**Minister Donner:**

Dat is dan ook een fundamentele misvatting en miskenning van het functioneren van overheidsorganen in een rechtsstaat. Die rechtsstaat houdt in dat ieder orgaan bij zijn besluiten gehouden is om recht te positiveren. Het is ook de basis voor het bestuursrecht om het handelen van de overheid daaraan te toetsen. Een groot bedrijf wordt niet primair gehouden aan de rechtsregels anders dan de regels van het burgerlijk recht met betrekking tot de relatie tussen gelijken ...

**Mevrouw De Boer (GroenLinks):**

Zoals de Algemene wet gelijke behandeling?

**Minister Donner:**

Inderdaad. Bij de Algemene wet gelijke behandeling kan het gaan om de wijze waarop burgers elkaar in het maatschappelijk verkeer behandelen. Dat is een terrein waarvoor rechtsregels gelden. Dat is fundamenteel anders bij een overheid. Ook wanneer er geen rechtsregels gelden, is ieder overheidsorgaan gehouden om primair niet willekeurig op te treden, maar alleen wanneer algemene belangen dat eisen. Als de overheid eenmaal beslist, niet alleen in wetgeving maar op het hele terrein, is zij bezig met het positiveren van algemene belangen. Dan kan niet een willekeurig orgaan zeggen dat die overheid het anders moet doen en er een advies over geven. Dat is nu net wezenlijk anders bij een overheid in de rechtsstaat. Dat is de reden waarom het niet passend zou zijn om dit college een oordelende bevoegdheid te geven over dat soort conflicten.

**De heer Engels (D66):**

Ik vraag mij af of dat onderscheid werkelijk zo principiële moet worden gemaakt als de minister doet. Brengt de rechtsstaat niet mee dat er voor de burger een mogelijkheid moet zijn om conflicten, zowel met de overheid als onderling, aan een onafhankelijke instantie voor te leg-

gen, meestal de rechter, maar ook andere instanties? Wij hebben vastgesteld dat er niet een heel expliciete eenduidige werking van de gelijke behandeling is, ook in horizontale verhoudingen. Het is verschillend ingevuld, maar het bestaat wel. Wij stellen hier een college in dat weliswaar geen onafhankelijke rechter is, maar wel onafhankelijk. Als wetgever zijn wij overigens bevoegd om geschillen op te dragen aan andere instanties dan de rechter, hoewel ik het ermee eens ben dat dit niet te veel moet gebeuren. Waarom zou er dan zo'n fundamenteel bezwaar zijn dat op dit punt de bevoegdheid van het college om een oordeel te geven wordt beperkt tot alleen de gelijke behandeling? Naar mijn mening hanteert de minister iets te principiële – hoewel dat wellicht niet mogelijk is – een rechtsstatelijke invalshoek.

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Waar ik zoveel moeite mee heb, is dat het voor burgers niet altijd evident zal zijn of ze te maken hebben met een inbreuk op het beginsel van gelijke behandeling of met een inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Waar ik ook zoveel moeite mee heb, is dat er voor de gelijke behandeling wel een commissie is waaraan de burgers hun klachten kunnen voorleggen, maar voor een inbreuk op andere mensenrechten niet. Dat is voor de burger hartstikke onduidelijk. Ik ben het met de heer Engels eens dat het vasthouden aan dit principiële onderscheid niet in het belang is van de burgers en dus niet in het belang van de bescherming van hun mensenrechten.

**Minister Donner:**

Het gaat hier om een beginsel dat in de Grondwet is vastgelegd, namelijk dat geschillen tussen burgers voorgelegd worden aan de rechterlijke macht. Om die reden is in de Algemene wet gelijke behandeling een uitzondering gemaakt. Dat beginsel van de Grondwet is gepositieerd in artikel 2 van de Wet op de rechterlijke organisatie, die regelt wat gerekend wordt tot de rechterlijke macht en wat niet. Het is een van de meest fundamentele beginselen. Dat is ook de reden waarom sommige colleges rechtsmacht hebben, namelijk de macht om burgers te verplichten hun geschillen aan ze voor te leggen en daar te verschijnen. Dat alles hebben deze colleges niet.

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Ik blijf bij het punt van die burgers, want de minister zegt wel dat zij naar de rechterlijke macht kunnen, maar de drempel naar de rechter is voor burgers erg hoog. Het is duur, het kost veel tijd en het is bovendien maar de vraag wat eruit komt. Ik blijf erbij dat het van belang is dat burgers een loket hebben waar zij terecht kunnen met hun klachten over grondrechten.

**Minister Donner:**

Dat krijgen zij met dit college. Zij kunnen daar terecht met hun vragen. Maar bij het vragen van een beoordeling zal het vrijwel steeds gaan om de beoordeling van overheids-handelen. Ik heb gezegd dat het overheidshandelen de positivering van onder andere de grondrechten in een rechtsstaat is en van verschillende belangen waarbij een overheid gehouden is om op te treden. De overheid kan niet beslissen of zij zal optreden of niet; de overheid is in de rechtsstaat gehouden om op te treden, tenzij dit vanuit hetzelfde rechtsbeginsel niet is aangewezen. Dat is een vrij fundamenteel beginsel van onze rechtsstaat.

## Donner

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Dan kom ik toch weer bij het voorbeeld van de persoonlijke levenssfeer. Dat is nu typisch een recht dat wordt ingeroepen, ook tussen burgers onderling of tussen burgers en bedrijven. Het College bescherming persoonsgegevens heeft het tot beleid gemaakt om geen individuele klachten daarover meer in behandeling te nemen, tenzij er belangrijke uitzonderingen zijn. Waar moet de burger straks naartoe als hij niet naar de rechter wil of kan?

Minister **Donner**:

In dat opzicht verandert er niets ten opzichte van de huidige situatie. Dan zal men naar de rechter gaan, tenzij het inderdaad gaat om handelen van de overheid, waarbij men begint met een bezwaarschriftenprocedure. Dat proces begint met een bezwaarschriftenprocedure en tussen burgers niet. Dat is mede de uitdrukking van het gegeven dat de overheid zelf in onze rechtsbestel rechtsvormend is, en niet alleen de wetgever als de wet wordt vastgesteld. Zij is in al haar besluiten bezig met het positieven van recht. Als het gaat om geschillen tussen burgers, bepaalt de Grondwet dat die worden beoordeeld door de rechter. Om die reden kan het College bescherming persoonsgegevens wel een advies maar geen oordeel geven over individuele klachten. Dan ontstaat er onmiddellijk spanning of er geen sprake is van een overheidsorgaan dat burgers afhoudt van rechten. Die vraag is indringend aan de orde geweest bij de instelling van de Commissie Gelijke Behandeling. Daarbij gaat het om de functie niet een rechtsoordeel maar een oordeel te geven over wat de inhoud zou kunnen zijn, in dit geval van een heel specifiek aspect. Dat rechtvaardigt die verhouding. Als ik het over grondrechten heb, heb ik het altijd over rechten tegenover de overheid. Derhalve hoort dat ook bij de rechter, kan dat niet worden weggehaald en is dat ook uit het oogpunt van rechtsvorming onjuist.

De heer **Engels** (D66):

Ik wil graag nog even op dit punt voortborduren. De Commissie Gelijke Behandeling doet ook niet aan berechting en valt daarom ook niet onder artikel 112 van de Grondwet. Dat is op zichzelf wel helder. Het is echter wel een commissie die een oordeel kan geven, zonder dat dit onder de term "berechting" kan worden geschaard. De vraag waarmee onder andere mijn fractie rondloopt, is waarom het nieuwe college, dat zich niet alleen met gelijke behandeling maar ook met andere grondrechten gaat bezighouden, niet voor die andere grondrechten ook een oordeel kan geven wanneer er signalen uit de samenleving komen dat men er met de grondrechten niet uitkomt, net als de Commissie Gelijke Behandeling dat nu kan ten aanzien van gelijke behandeling. Die andere grondrechten zullen in heel veel gevallen de relatie tussen de overheid en de burger maar ook horizontale relaties betreffen, bijvoorbeeld een bijzondere school die leraren weigert of de positie van weigerambtenaren. Hoe moeten wij dat zien zonder dat wij meteen naar de rechter gaan omdat er berechting moet plaatsvinden?

Minister **Donner**:

Omdat dit ook bij een andere rechtsbetrekking niet mogelijk is. Dat het bij de gelijke behandeling mogelijk is, is omdat de wetgever een heel specifieke voorziening heeft gemaakt om in concrete gevallen invulling te geven aan de betekenis van wat gelijke behandeling in deze situatie is. Het is meer een mechanisme om een woord inhoud te

geven in een concreet geval dan dat het gaat om de uitleg van rechten. In de andere gevallen van grondrechten waar wij het over hebben, gaat het om een rechtsinvulling juist omdat het gaat om de verhouding met de overheid. De verhouding tussen burger en overheid wordt beheerst door het recht en door niets anders. Tussen burgers onderling wordt het beheerst door hun afspraken.

De heer **Engels** (D66):

Dat is allemaal helder, maar de vraag is of het mogelijk is dat binnen de wetgevende organen de wil ontstaat om een wettelijke regeling te maken op een vergelijkbare manier als wij nu gedaan hebben, om ook voor dit college die brede bevoegdheid tot beoordeling in het leven te roepen. Daar kan geen principieel bezwaar tegen bestaan. Nu zit het niet in de wet. Wij hebben geen amendementsrecht, maar de vraag is of er een principieel bezwaar is als de wetgever dat in een latere fase alsnog zou gaan regelen. Dat is er naar mijn idee niet. Dat kan een ander bezwaar zijn, maar niet een principieel bezwaar.

Minister **Donner**:

Dat is er wel, juist als het gaat om de verhouding tussen burger en overheid. Het is geen verhouding die in abstracto door de wet geregeld wordt, maar die in al zijn onderdelen door het recht geregeld wordt. Dat is de basis van ons hele bestuursrecht. Dat is de reden waarom wij aparte procedures hebben voor administratieve rechtsbescherming tegen overheidsbeschikkingen. Derhalve is het ondenkbaar om nog een college te belasten met de uitleg van termen anders dan het bestuursorgaan zelf. Daarom hebben we op dat terrein nu juist de bezwaarschriftenprocedure. Die kan dit probleem ondervangen als het gaat om de uitleg. Maar er is maar één instantie die het kan uitleggen en dat is het overheidsorgaan zelf.

De heer **Kox** (SP):

Ik heb in mijn termijn aangegeven dat ik kan leven met de keuze die nu gemaakt is, maar ik zie het als een keuze. Per slot van rekening hebben het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Polen en Portugal een andere keuze gemaakt. Ik kan er dus mee leven dat het een keuze is, maar ik ga er ook van uit dat we er straks normaal over kunnen praten als we na twee en na vijf jaar gaan evalueren. Mocht blijken dat er behoefte is aan een bredere beoordelingstaak van het College voor de mensenrechten, zoals collega Engels zegt, en als niet nu al a priori wordt vastgesteld dat dit principieel niet kan en dat dit ondenkbaar is, dan moet ik toch even nadenken of ik vrede kan hebben met de keuze die door de regering en de Tweede Kamer is gemaakt.

Minister **Donner**:

Ik geef u aan op basis waarvan de keuzes zijn gemaakt zoals ze zijn gemaakt. Ook de voorbeelden uit het Angelsaksische systeem zijn niet steekhoudend, omdat het een fundamenteel ander systeem van recht is waarin juist niet uitgegaan wordt van het concept dat de overheid in haar beschikkingen dat recht positieveert. Uiteraard, alles kan hier besproken worden, maar ook dan zult u over vijf jaar toch deze fundamentele vraag moeten beantwoorden die heel specifiek betrekking heeft op de relatie met de overheid. Daarbij geef ik aan dat we dat al gedaan hebben in de bezwaarschriftenprocedure, namelijk met administratieve beschikkingen.

De procesbevoegdheid past wel bij de discussie over de gelijke behandeling. De procesbevoegdheid is daar-

## Donner

bij ook voorzien ter bescherming van partijen die erbij betrokken zijn, indien ze op zouden lopen tegen belemmeringen door de wet. Die zou echter ten enenmale niet passen bij het college zoals we dat hier hebben voor de overige taken. In de eerste plaats niet omdat het college niet in individuele gevallen een oordelende bevoegdheid heeft maar in abstracto een oordeel heeft over de functie, de inhoud en de betekenis van de grondrechtensystematiek in Nederland. In tweede plaats omdat er een overlap zou ontstaan op tal van terreinen waar andere voorzieningen zijn, zoals de Ombudsman en het College bescherming persoonsgegevens. In de derde plaats omdat het alleen maar zou leiden tot een directe confrontatie tussen de wetgever en de rechter. En dat moet vermeden worden in het systeem.

Als er een meningsverschil ontstaat tussen het college en de regering waar het gaat om het vaststellen van regels, dan zal zich dat vertalen in adviezen die hier bij de wetgever voor zullen liggen. Als in die situatie beide Kamers der Staten-Generaal met de regering kiezen voor een uitleg van de grondrechten die afwijkt van het advies van het college en het college dan de procesbevoegdheid zou hebben om via de rechter alsnog de eigen mening te laten beoordelen tegenover die van de wetgever, dan krijgen we het meest gevaarlijke conflict in een rechtssysteem dat er mogelijk is, namelijk dat de rechter die in ons bestel primair bedoeld is voor individuele gevallen, rechtstreeks tegenover de wetgever komt te staan. Dus ook om die reden is het onwenselijk om procesbevoegdheid te voorzien voor dit college. Uiteraard laat alles zich in de loop van de tijd weer anders beoordelen, maar ik geef u de redenering zoals die ook door mij in de Tweede Kamer is weergegeven. Nogmaals, het zou betekenen dat de rechter in dat soort gevallen dus niet een concreet conflict moet beantwoorden maar een abstract conflict. Het college heeft een adviserende en niet een beoordelende functie. Het kan alleen gaan over nieuwe regelgeving die wordt geïntroduceerd of over de weigering om regelgeving te introduceren.

Uiteraard zullen de vragen die nu spelen, ook aan de orde komen over vijf jaar bij de evaluatie. Dan zal ook de vraag zijn op welke wijze dit ingevuld moet worden, als daar behoefte aan bestaat.

De heer Schrijver heeft mij gevraagd toe te zeggen dat de institutionele inbedding bij het College Gelijke Behandeling goed wordt bekeken bij de evaluatie. De evaluatie zal over de omgekeerde situatie gaan, namelijk of de gelijkebehandelingsfunctie goed is ingebed of juist scheef trekt in het functioneren van het college. Dit punt zal zeker meewegen bij de evaluatie, net als alle vragen die nu spelen.

Verder is gevraagd of het budget voldoende is en in hoeverre het college gaat samenwerken met bestaande organisaties op het terrein van de mensenrechten. Ik meen dat dit ook primair een kwestie is van de raad van advies en de samenwerking. Ik heb om die reden in de Tweede Kamer toegezegd om de evaluatie over de vraag of het budget toereikend is voor de taken, naar voren te halen en over twee jaar te doen. De andere evaluatie zal over vijf jaar plaatsvinden. Dat laat onverlet dat de evaluatie de uitkomst kan hebben dat het budget voldoende is voor de taken.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Ik heb het idee dat de minister de evaluatie nu toch enigszins beperkt tot louter de financiële zaken. Misschien mag

ik hem voorlezen wat er op pagina 10 van de memorie van toelichting staat: "Twee jaar na de oprichting van het college, dus in het derde jaar, zal een evaluatie plaatsvinden van de werkzaamheden en het functioneren van het college". Dat is natuurlijk gekoppeld aan de vast te stellen financieringsbehoefte, maar deze zin zal de minister toch niet voor niets hebben opgeschreven, namelijk dat er een evaluatie plaatsvindt van de werkzaamheden en het functioneren van het college? De volledige evaluatie komt pas na vijf jaar. Het is toch niet meer dan logisch dat je na twee jaar, dus in het derde jaar, nagaat hoe het allemaal loopt en of er moet worden bijgestuurd?

Minister **Donner**:

Maar dan moet u het inderdaad ook volledig maken, namelijk in het licht van het budget. Uiteraard, het gaat niet alleen maar om het afzetten van taken tegenover budget, maar ook om de wijze waarop invulling gegeven wordt aan die taken. Dat is bedoeld met werkzaamheden en functioneren. Maar twee jaar is veel te kort om te komen tot een evenwichtige evaluatie van het functioneren van het instituut. Daarom is het uitgangspunt steeds geweest een evaluatie over vijf jaar. Echter, vanwege de financiële onafhankelijkheid is dat niet een kwestie die ieder jaar door de begrotingswetgever wordt vastgesteld. Derhalve is er een andere systematiek gekozen en die vergt deze bijzondere evaluatie. Uiteraard zal daarbij breed, in het licht van het budget, het functioneren aan de orde komen.

Mevrouw Van Bijsterveld vroeg waar de begrenzing zit. Een bijzonder punt waarom de wetgever op dit terrein moeilijk kan komen tot concrete begrenzing, is dat de taak van het college voor een deel zal liggen in de samenwerking met andere instellingen en het bevorderen van samenhang en aandacht voor bepaalde aspecten. Daarop wordt het functioneren door de VN-organisaties beoordeeld. Juist op dat punt is het moeilijk om aan te geven dat het bij de ene instelling wel kan en bij de andere niet. Terecht is hier de zorg geuit dat het niet zo kan zijn dat ieder contact dat gelegd wordt maar eindeloos gefinancierd moet worden. Het gaat dus om het beoordelen van de werkzaamheden in het licht van het functioneren.

De **voorzitter**:

Minister, hoe lang denkt u nog nodig te hebben voor uw beantwoording?

Minister **Donner**:

Nog maar enkele minuten.

Mevrouw Duthler vroeg hoe de informatievoorziening naar burgers geregeld kan worden. Een van de taken van het college zal de informatieverstrekking zijn. Ik denk dat de winst van dit college is dat de burger nu in alle gevallen één adres heeft. Als hij daar aan het verkeerde adres is, hoort hij in ieder geval waar hij wel moet zijn, juist omdat verwacht mag worden dat het college het overzicht heeft.

Ik ben al ingegaan op de benoemingen. Mevrouw Duthler vroeg mij of de regering eisen zal stellen aan de profielen van de nieuwe collegeleden. Men zal begrijpen dat mijn antwoord op die vraag "nee" is, omdat anders de onafhankelijkheid in het geding is. De wetgever stelt de eis van pluriformiteit en spreiding, de raad van advies zal daaraan invulling moeten geven in de wijze waarop de voordrachten van de verschillende personen plaatsvinden.

## Donner

Mevrouw De Boer heeft mij gevraagd of het college voor de zomer van 2012 in werking zal zijn. Ik heb al geantwoord dat het waarschijnlijker is dat het college vlak na de zomer geïnstalleerd zal worden.

De heer Schrijver vraagt of de minister geen spijt heeft van de naamgeving. Mijn antwoord luidt: geenszins. Het gaat om het college en niet primair om het instituut. De term "college" laat zich in een andere taal, bijvoorbeeld het Engels, moeilijk vertalen, maar in andere talen worden termen als "commissie" of "college" gebruikt. Het is dus maar net in welke andere taal men zijn ankerpunt kiest om weer terug te komen bij de Nederlandse taal. Ik ga uit van de Nederlandse taal. Daarin is "college" de meest geschikte term. Ik wijs erop dat wij hetzelfde doen bij andere termen die specifiek door ons gebruikt worden. De staatssecretaris bijvoorbeeld mag zich in het buitenland minister noemen. Anders zou hij zich "state secretary" moeten noemen, waarmee hij een rang hoger zou zijn dan de minister. Dat misverstand moeten wij voor zijn. De heer Schrijver verwees in dit verband ook naar de Raad van State. Ik wijs erop dat "raad" primair betrekking heeft op het college en niet op het instituut. Dat geldt ook voor de Raad van Ministers. Dat is iets anders dan de Staat.

Ik meen dat ik de beantwoording hierbij kan laten.

De heer **Kox** (SP):

Ik heb in eerste termijn erg weinig antwoorden op mijn vragen gekregen. Bijvoorbeeld heb ik de minister gevraagd waarom de Raad van Europa niet betrokken is geweest bij het overleg en of er wellicht over dit onderwerp gesproken is in het recente overleg met secretaris-generaal Jagland van de Raad van Europa. Ik heb het afgeturfd, maar ik zit aan de foute kant wat de beantwoording van gestelde vragen betreft.

Minister **Donner**:

Wij hebben niet overlegd met de Raad van Europa, omdat het overleg steeds primair is gegaan met de VN en de Hoge Commissaris van de VN. Ik weet dat de secretaris-generaal vorige week op bezoek is geweest bij de collega van Justitie, maar ik heb niet gehoord of dit punt aan de orde is geweest.

De heer Kox constateerde dat het mensenrechteninstituut op het goede moment komt. Naar mijn mening is het college Paris Principles-proof. Ik heb aangegeven wat de motieven daarvoor zijn.

Voorts ben ik uitvoerig ingegaan op de vragen inzake de procesbevoegdheid. De heer Kox maakte een vergelijking met een aantal andere mensenrechteninstellingen, maar daarin las ik vooral een oproep aan het instituut en minder aan de regering.

Op de vragen over de onbalans en de toekomstige aanpassingen meen ik uitvoerig te zijn ingegaan.

Ook is gevraagd of wij op dit terrein nu in de pas lopen. Dat is niet primair het oogmerk van dit wetsvoorstel. Met het wetsvoorstel willen wij vooral voorzien in hetgeen als een gemis wordt gevoeld op het terrein van het internationaal en nationaal verkeer. Voor het overige denk ik dat elk systeem van mensenrechten primair beoordeeld moet worden door de eigen burgers. Zij moeten aangeven of het systeem beantwoordt aan hun behoefte aan bescherming en vrijheid. Het gaat er minder om dat zij moeten zeggen welke in andere systemen opgenomen zaken zij er nog graag bij willen hebben.

Mevrouw **Klever** (PVV):

De minister heeft nog geen antwoord gegeven op ons verzoek om toe te zeggen dat hij bij de geplande evaluatie expliciet ruimte maakt om de kwaliteit van de uitspraken te toetsen.

Minister **Donner**:

Dat klopt, maar dat zou de regering ook niet passen. Er vindt een publieke verantwoording plaats van de uitspraken van de Commissie Gelijke Behandeling. Als de wetgever of de regering zou menen dat de uitleg van de Commissie Gelijke Behandeling onjuist is, is het de verantwoordelijkheid van de regering om daarop te reageren. Uiteraard kan het op ieder moment een punt zijn dat de regering of de wetgever tot de conclusie komt dat de commissie opgeheven kan worden omdat zij niet aan haar functie beantwoordt, maar ik heb aangegeven dat de commissie primair is bedoeld om te voorkomen dat geschillen bij de rechter komen, om invulling te geven aan de onzekerheid. Van de in totaal 200 uitspraken komen er tien bij de rechter, dus ik stel vast dat de commissie op dat punt nog steeds functioneert. Tegelijkertijd biedt de beoogde opzet alle ruimte om, als in de publieke sfeer tot een ander oordeel gekomen wordt, onmiddellijk de discussie te laten losbarsten over een concrete uitspraak van het college. Er hoeft dan dus niet gewacht te worden op de evaluatie van alle jurisprudentie. Dat is anders dan in het geval men naar de rechter stapt, want dan houden wij ons op een wat gepastere afstand van de uitspraken. Ik wil niet de evaluatie van het nieuwe college gebruiken om alle uitspraken en oordelen van de Commissie Gelijke Behandeling te beoordelen.

De **voorzitter**:

Wij zijn aangeland op het tijdstip waarop wij klaar hadden moeten zijn met de behandeling van dit wetsvoorstel. Ik verzoek de leden wijze zelfbeperking in acht te nemen, want anders zullen wij behoorlijk uit de tijd lopen.

□

De heer **Schrijver** (PvdA):

Voorzitter. Ik dank de minister en de collega's van harte voor de felicitaties die ik mocht ontvangen naar aanleiding van mijn maidenspeech. Anders dan collega Kox ben ik gul bedeed met de antwoorden die door de minister gegeven zijn. Ik dank hem daarvoor. Mijn fractie is ingenomen met de meeste van de gegeven antwoorden. Als het een beetje meezit, is het op 10 december aanstaande duidelijk dat Nederland ten langen leste een nationaal mensenrechteninstituut naar internationale maatstaven zal oprichten. Dat stemt ons tot vreugde.

Mijn fractie is ook blij met de ruitelijke opmerking van de minister dat de oprichting van dit college een nut dient en niet alleen bestemd is voor de internationale bühne, maar ook in onze eigen samenleving een belangrijke en logische brievenbus kan vormen voor allerlei communicaties op het gebied van de rechten van de mens. Daarmee kan een zekere samenhang in het mensenrechtenbeleid in Nederland tot stand gebracht worden. Wij blijven van mening verschillen over de naam. Ik geloof niet dat iemand zal overwegen deze voor een schoonheidsprijs voor te dragen, maar dat hoeft ook niet. De redenen die de minister in zijn beantwoording heeft gegeven overtuigen ons niet, maar het moet maar zo.

## Schrijver

Wij zijn blij met de erkenning door de minister in zijn antwoorden op vragen over de functies en bevoegdheden van het beoogde college dat bijvoorbeeld het inlichtingenrecht, inclusief het inzagerecht, over de volle breedte van het pakket van de rechten van de mens van toepassing zal zijn. Wij delen de opvatting van de collega's van de VVD, D66, GroenLinks en de SP dat er een zekere onevenwichtigheid in het pakket bevoegdheden is geslopen en dat de specifieke ontstaansgeschiedenis vanuit de Commissie Gelijke behandeling nog zo lang daarin zal doorklinken. Deelt de minister die opvatting en zo ja, hoe kunnen wij dat nog zo veel mogelijk herstellen?

Over de evaluatie heb ik zojuist bij interruptie al een paar punten met de minister mogen wisselen. Wij vinden het belangrijk dat wordt vastgehouden aan wat in de memorie van toelichting staat. Wij begrijpen heel goed dat er in het derde jaar nog geen volwaardige evaluatie zal kunnen plaatsvinden, maar ik ben blij met de woorden van de minister dat de evaluatie ook de eerste twee jaar van de werkzaamheden en van het functioneren van het college zal betreffen.

Ten slotte kom ik toe aan het enige punt dat ons verdeeld houdt. Het zal u voorzitter, en ook de minister, niet verbazen. Het betreft de toepasselijkheid van regelgeving op het terrein van een nationaal mensenrechteninstituut op het Koninkrijk als geheel. De minister kan niet precies zeggen hoeveel multilaterale mensenrechtenverdragen een voorbehoud van Nederland kennen. Ik weet het ook niet stante pede. Ik denk wel dat wij beiden weten dat het slechts in enkele gevallen voorkomt. Het is een feit dat het Vrouwenrechtenverdrag, het Antidiscriminatieverdrag, het Kinderrechtenverdrag, het economische en sociaal-culturele mensenrechtenverdrag en dergelijke op de Staat der Nederlanden als zodanig van toepassing zijn. Als de Verenigde Naties Nederland als lidstaat aanspreken, bedoelen zij daarmee alle vier de landen. Ik zou graag van de minister de toezegging willen hebben dat hij dit agendeert voor de rijksministerraad en dat hij in gezamenlijkheid met Aruba, Curaçao en Sint-Maarten wetgeving ontwikkelt namens de Koninkrijksregering, welke alsnog voorziet in de toepassing van de Paris Principles op alle vier de landsgebieden. Om hem in die richting aan te moedigen hebben wij een motie opgesteld. Misschien zegt de minister dat deze motie overbodig is en neemt hij haar over.

Ik zie uit naar het antwoord van de minister.

---

### Motie

---

De **voorzitter**: Door de leden Schrijver, De Boer, Kox, Noten, Beuving, Engels en Thom de Graaf wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het Koninkrijk der Nederlanden verantwoordelijk is voor de naleving van de rechten van de mens in het Koninkrijk als geheel;

tevens overwegende dat derhalve voorzien moet worden in een nationaal instituut voor de rechten van de mens overeenkomstig de Paris Principles van de Verenigde Naties in alle vier de landen van het Koninkrijk;

verzoekt de regering, te bevorderen dat dit punt op de agenda van de rijksministerraad geplaatst wordt en dat gezamenlijk wetgeving wordt ontwikkeld die daarin alsnog voorziet in lijn met de waarborgfunctie van het Koninkrijksstatuut,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter F (32467).



De heer **Engels** (D66):

Voorzitter. Allereerst moet ik nog een verzuim goedmaken tegenover mijn goede collega Nico Schrijver. Ik mag hem Nico noemen, want ooit begonnen wij in hetzelfde jaar aan onze rechtenstudie in Groningen. Zo ver gaat dat terug. Hij ging de internationale kant op en ik een andere kant. Nogmaals, namens mijn gehele fractie gefeliciteerd!

In de tweede plaats dank ik de minister uitdrukkelijk voor de uitvoerige en op veel onderdelen ook verhelderende wijze waarop hij heeft gereageerd op onze inbreng en die van andere fracties. Het is altijd een bijzonder genoegen om met deze minister te mogen debatteren. Het feit dat hij af en toe meent dat ik dingen door elkaar haal en met elkaar verwar – wat natuurlijk per definitie niet mogelijk is – neem ik graag op de koop toe.

Over het wetsvoorstel zelf heb ik nog een enkele opmerking. Ik ben blij met de uitspraken over de plaats van de gelijke behandeling binnen de grondrechtencatalogus. Daarover hebben wij geen verschil van mening. Er is geen rangorde. Ook over de horizontale werking, dus als het gaat om de werking en de betekenis van grondrechten anders dan in de verhouding tussen de overheid en de burgers, heeft de minister woorden gesproken die mij bijzonder hebben gerustgesteld. In de werkwijze en in het functioneren van het college wordt de desbetreffende mogelijkheid wel degelijk erkend, ook al is het niet wettelijk geïndiceerd, maar gebeurt het door de rechter via reflexwerking. Daarmee is ook op dat punt geen bijzondere positie van het recht op gelijke behandeling meer aan te wijzen.

Ook op het punt van onze zorgen over de evenwichtige inrichting van het college heeft de minister bevredigende antwoorden gegeven, moet ik zeggen. Als blijkt dat er geen evenwichtige aandacht zal zijn in de werkzaamheden van het college, zullen wij internationaal op de vingers worden getikt en mogelijkserwijs zal er druk komen te staan op de A-status. Dat is dus een externe waarborg. Bovendien heeft de minister duidelijk aangegeven dat de raad van advies op dit punt een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. De raad heeft de mogelijkheid om flexibel en gedifferentieerd tot een invulling van het college te komen.

Een punt dat helaas wel blijft liggen is de kwestie van de beoordelingsbevoegdheid. Wij hebben daarover een interruptiedebat gevoerd en het blijkt dat wij toch wel erg verdeeld zijn over de vraag hoe principieel en rechtsstatelijk de onmogelijkheid is, wat de minister betreft, om voor het college als geheel een beoordelingsbevoegdheid toe te kennen over kwesties met betrekking tot andere grondrechten dan het recht op gelijke behandeling. Mijn oordeel daarover is dat de Grondwet het mogelijk maakt dat, als wij het niet hebben over de berechting van geschillen, de wetgever de mogelijkheid gaat scheppen om andere onafhankelijke instanties een oordeelsbevoegdheid

## Engels

toe te kennen. Er is dus geen principieel of rechtsstatelijk bezwaar tegen. De mogelijkheid bestaat, als de wetgever het wil, om ook aan het college als onafhankelijke instantie die brede beoordelingsbevoegdheid toe te kennen. Als het tot zo'n voorstel komt, zou het overigens heel interessant zijn om te zijner tijd te bezien hoe de Raad van State daar tegenaan kijkt. Wat mijn fractie betreft zal dat in ieder geval een belangrijk punt worden in de evaluatie, maar wij moeten daar nog een aantal jaren op wachten. Daarom vraag ik aan de minister of hij bereid is, met het college in overleg te treden over een mogelijk versnelde invoering bij wet van de mogelijkheid om een bevoegdheid toe te kennen aan het college om ook ten aanzien van andere grondrechten dan het recht op gelijke behandeling desgevraagd tot een oordeel te komen. Ik heb daar overigens geen motie voor op zak, zeg ik er eerlijk bij. Ik meen oprecht dat er dan geen conflictsituatie ontstaat met betrekking tot de bevoegdheden van de rechterlijke macht, maar dat het wel degelijk een bijdrage zou kunnen leveren aan de belangrijke functie van de betekenis van grondrechten in onze samenleving, die toch ook een zeker beschavingsniveau weergeven, als ik het zo mag zeggen. Ik denk dat het de moeite waard is om daarin te investeren. Ik ben heel benieuwd of de minister in dat opzicht een beweging zou willen maken.



**Mevrouw De Boer** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik zal het heel kort houden. Ik kan bijna volledig aansluiten bij de woorden van de heer Schrijver en van de heer Engels. Ik dank de minister voor de antwoorden, soms op enigszins onnavolgbare wijze, maar zeker steeds met stelligheid gebracht. Wij zijn niet overtuigd van de argumenten waarom een oordeelsbevoegdheid niet zou kunnen voor dit college, sterker nog, wij vinden dat een oordeelsbevoegdheid een belangrijke toevoeging kan zijn aan het instrumentarium van het college. Ik sluit me dan ook graag aan bij de oproep van de heer Engels aan de minister om alles in het werk te stellen om te kijken of er voorbereidingen kunnen worden getroffen om op dat punt alsnog iets te doen.



**Mevrouw Van Bijsterveld** (CDA):

Voorzitter. De CDA-fractie en de fracties van de ChristenUnie en de SGP, waarvoor wij mede spreken, danken de minister voor de zeer welbespraakte repliek. Wij hebben een aantal aanzetten gezien tot beantwoording van onze vragen. Op een aantal punten waren de antwoorden nog niet heel concreet en zijn wij nog op zoek naar een concretere beantwoording. Ik roer nog vier thema's aan.

Allereerst heeft de minister gezegd dat wij ervoor moeten waken dat niet alle rechten mensenrechten zijn. Daar zijn wij het graag mee eens. Hoe kijkt de minister aan tegen de stelling dat bijna alle overheidsbeleid en bijna elk wetsvoorstel wel mensenrechtelijke kanten heeft? Vallen de sociale grondrechten onder het takenpakket van het op te richten college? De belangrijkste vraag bij dit onderdeel is: wat is uiteindelijk volgens de Paris Principles van belang? Is het van belang dat er een wettelijke taakomschrijving is die de Paris Principles volgt? Of is het van belang dat alle taken die in de wet zijn neergelegd ook feitelijk worden uitgevoerd? Het is voor mijn fractie van belang

daarop een helder zicht te krijgen. Waar draait het uiteindelijk om? Gaat het erom dat er een instituut is dat doet wat het zelf denkt dat nuttig is, binnen bepaalde grenzen? Of gaat het erom dat het hele pakket wordt uitgevoerd? Dat vinden wij een belangrijke kwestie.

Dan kom ik bij de tweede kwestie. De minister is ingegaan op de noodzaak van de oprichting van het college en op de leemte waarin dat college zou kunnen voorzien. Heb ik het goed begrepen dat de minister zegt dat vooral de betrokken instellingen zelf de noodzaak daartoe zien? Is dat een juiste inschatting van de beantwoording van de minister? Daarbij voegen wij een aantal andere elementen dat in het debat naar voren is gekomen. Het college vindt dus zelf dat het noodzakelijk is. Het college geeft zelf uitvoering aan de taken en brengt daarin de prioritering aan. De structurele financiering wordt uiteindelijk vastgesteld op basis van de behoefte die er wordt gevoeld. Wij vinden natuurlijk dat er best een aantal nuttige zaken kan worden gedaan. Het takenpakket is echter bijna onuitputtelijk. Ik roep dit nog even in herinnering. Het gaat om het doen van onderzoek op het terrein van de rechten van de mens, het stimuleren van onderzoek naar de rechten van de mens, het coördineren van onderwijs over de rechten van de mens en het rapporteren en het doen van aanbevelingen over de rechten van de mens, waaronder het jaarlijks rapporteren over de mensenrechtensituatie in Nederland. Dat is nogal wat. Volgt de taakuitoefening de financiering die de overheid vaststelt, of is het net andersom, volgt de financiering de taakuitoefening van het college? Daarbij vraag ik ook aandacht voor het onafhankelijke karakter van het instituut. In hoeverre bepaalt dat de marges van de financiering? Kan de regering toezeggen dat de kabinetsvisie voor de financiering leidend wordt? Of is het zo dat een evaluatie van het Paris Principles-mechanisme bepalend is voor de omvang van de financiering? Daar hebben we namelijk met zijn allen geen zicht op.

Het derde onderwerp gaat over de onderlinge verhouding van grondrechten en de balans tussen de verschillende grondrechten. Ik had zelf tijdens de behandeling het idee dat de voorbeelden die de verschillende fracties gaven, eigenlijk inhoudelijk een andere oriëntering hadden. Dat geeft al aan hoe bepaalde visies bepalend kunnen zijn voor de vraag hoe je tegen de zaak aankijkt. Ik denk daarbij aan een politieke legitimering of een maatschappelijke legitimering. Juist bij zo'n college ligt het echter wat deliater. Andere fracties hebben daar ook op gewezen. Ik heb het nu niet over de institutionele kant, maar over de inhoudelijke kant van de evenwichtige taakvervulling en de evenwichtige aandacht voor de verschillende grondrechten. Ik vraag me af hoe dat kan worden geëvalueerd. Hoe ziet de minister die evaluatie? Het lijkt me heel lastig. We vinden het bijna allemaal belangrijk, misschien vanuit een verschillend oogpunt. Bovendien is een dergelijk instituut onafhankelijk van de overheid. Hoe dicht kun je er dan bij komen? Volgens mij verwees de minister daarbij naar het Paris Principles-mechanisme, maar hiermee is er natuurlijk ook geen zicht op. Er zal altijd maar een selectie worden gedaan van de activiteiten die het wettelijk kader mogelijk maakt. Hoe kan er überhaupt een evaluatie plaatsvinden?

**De voorzitter:**

Kunt u afronden?

## Van Bijsterveld

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Ik ben bij mijn laatste onderwerp. We hebben gesproken over de inlichtingenplicht en het recht om inlichtingen op te vragen. Heb ik het goed begrepen dat de minister zegt dat dit recht, dat uit de huidige wet wordt getransplan-teerd naar het nieuwe wetsvoorstel, uitsluitend in de rela-tie tot de overheid geldt en dus niet in relatie tot particu-lieren of maatschappelijke organisaties? Kan de minister bevestigen dat we dit zo moeten interpreteren?

□

De heer **Kox** (SP):

Voorzitter. Ook namens de SP-fractie felicitaties voor colle-ga Schrijver. Ik heb met genoegen naar zijn inbrengen in het debat geluisterd en er het een en ander van geleerd. Van de minister leer je ook altijd het een en ander in zo'n debat. Er is altijd zo veel interessants te bespreken dat je bijna vergeet dat er ook nog vragen moeten worden be-antwoord. Het kan niet allemaal. Ik wijs de minister erop dat ik misschien toch nog schriftelijk antwoord wil krijgen op de vraag waarom de Raad van Europa totaal buiten het overleg is gebleven. Er lag namelijk een expliciet ver-zoek van de Raad van Europa. Kan de minister mij ook be-richten wat het overleg met zijn collega Opstelten heeft opgeleverd op dit punt?

Ik heb de minister ook vragen gesteld over de voort-gang rond het EVRM en vooral over de toetreding van de EU tot het EVRM en de positie van het Hof. Per slot van rekening wordt daar de mensenrechtenbewaking Euro-pees gerealiseerd. Ik heb de minister ook een vraag ge-steld over de stand van zaken met betrekking tot de ratifi-catie van relevante conventies op het terrein van de men-senrechten. Als hij dat schriftelijk wil doen, kunnen we al-le zaken meenemen bij de andere vraag waar we door ge-brek aan tijd niet aan toekwamen, namelijk wat de praktijk is van het mensenrechtenbeleid in Nederland. We hebben voor februari een beleidsdebat afgesproken en dan zien we de minister – hij is immers eeuwig – in ieder geval te-rug bij dat debat.

Ik heb gezegd dat mijn fractie de keuze voor de op-zet van het instituut kan billijken. Dat geldt ook voor het standpunt van de regering ten aanzien van de beperkte bevoegdheid tot beoordeling. De argumentatie van de re-gering ten aanzien van de vraag of er voldoende balans is tussen de oorspronkelijke taken van de gelijke behan-deling en de andere taken, heeft ons tevredengesteld. Dat alles bij elkaar heb ik niet in een principieel kader willen plaatsen. Dat moeten we ook vooral niet doen. We zullen over twee jaar beperkt evalueren en over vijf jaar doen we dat uitgebreid. Dan kan alles wat nu niet kon, weer ter discussie komen. Ik vind namelijk dat we niet te snel iets principieel moeten noemen, omdat dit onze mogelijkhe-den belemmert.

Ik ben blij met de uitleg van de minister, die ook minis-ter is van de overzeese gebiedsdelen, hoe het precies zit met onze wetgeving. Ik dank hem daarvoor; ik heb er iets van opgestoken. Ik ben met collega Schrijver van mening dat, als we het op deze manier formuleren, de minister ze-ker welwillend zal zijn om het punt van een mensenrech-teninstituut aan de andere kant van de zee op de agenda te zetten van de rijksministerraad.

Ik wil de minister er wel op wijzen dat hij als minister van Binnenlandse Zaken, en dus ook van de overzeese gebiedsdelen, ook minister van de Overmase gebiedsde-len is, en dat toch echt in de literatuur is vastgesteld dat

de Blijde Incomste de eerste aanzet vormde tot de Neder-landse grondrechten. Menig protestant die zich tijdens de Opstand beriep op het recht van verzet tegen de tiran ver-wees naar de Blijde Incomste waarin dat recht op verzet voor elke burger al was geregeld. Het ging dus niet alleen over steden en over de adel, maar ook over individuele burgers. Ik ben gedwongen om af en toe voor mijn Bra-bantse land op te komen, mijnheer de voorzitter, per slot van rekening is al veel te veel geclaimd door het Holland-se deel van dit land.

Dan het punt van de middelen en de ambities. De mi-nister zegt dat het wellicht voldoende is. Daar heb ik vre-de mee, maar wellicht is het ook onvoldoende en dan moeten we daar niet te moeilijk over doen. Hopelijk hou-den we in dat geval vooral de ambities overeind en ver-minderen we die dan niet.

Het valt mij op dat toenaderingen en toezeggingen niet zo makkelijk los zijn te krijgen van de minister. Misschien siert hem dat ook wel en op een aantal punten denk ik toch dat er iets meer consensus is gekomen.

Dat had ik eigenlijk ook verwacht van de fractie van de PVV, die ik in tweede termijn echter niet meer gezien heb. Toen de minister erg deskundig antwoordde, met een verwijzing naar Disraeli, dat de cijfers die door mevrouw Klever werden genoemd wel een beetje erg uit hun verband waren gerukt, had ik verwacht dat zij sportief zou zeggen: u hebt een punt, mijnheer de minister; het klopt, ik heb vijf zaken opgenoemd die wellicht niet in de haak waren, maar daartegenover staan 195 zaken die wel klo-pen. Dat had gekund en dat had er misschien ook toe ge-leid dat we van mevrouw Klever hadden gehoord dat het PVV-standpunt wordt aangepast. Per slot van rekening de-batteren we in deze Kamer ook om te proberen elkaar te overtuigen. Het zou erg mooi zijn als we het instituut voor de mensenrechten unaniem kunnen aannemen. Ik kan het stemgedrag van de fractie van de PVV niet voorspellen, maar ik had graag in tweede termijn van deze fractie ge-hoord: "Oké, de minister heeft ons in ieder geval op het punt van het functioneren van de Commissie Gelijke Be-handeling overtuigd, dus we geven het instituut een nieu-we kans." Dit is geen poging tot uitlokking, voorzitter, dat begrijpt u.

Mevrouw **Klever** (PVV):

Volgens mij heb ik minister Donner duidelijk gemaakt wat ons standpunt is. We weten het gewoon niet bij die 200 gevallen. Je kunt wel zeggen dat we het wél weten en dat het allemaal goed is omdat het niet voor de rechter is ge-bracht, maar feit blijft dat we het niet onderzocht hebben en dús ook niet weten.

De heer **Kox** (SP):

Tsjá. Nu doet mevrouw Klever mij toch even denken aan de Russische collega's die ik afgelopen week in Rusland ontmoette en die ik erop wees dat er bij het Europees Hof nogal veel klachten komen over Rusland. Toen zei een van die collega's: misschien zijn ze in uw land ook wel onte-vreden, maar ja, zij gaan niet naar het Hof dus dan weten we het niet. Wanneer de minister zegt dat het niet over 10 zaken gaat waarvan de helft niet door de rechter wordt gesteund, maar over 200 zaken waarvan 190 niet bij de rechter komen omdat partijen het blijkbaar eens zijn, mag mevrouw Klever naar mijn mening ook wel sportief zeg-gen dat hij een punt heeft. Anders heeft een cijfer of een statistiek immers totaal geen zin, en kun je elk cijfer wel in twijfel trekken.

## Kox

Mevrouw **Klever** (PVV):

Voorzitter, de heer Kox kan ook sportief zijn en zeggen dat we van die 200 gevallen het gewoon niet weten.

De heer **Kox** (SP):

Nee, we weten het wel. Mevrouw Klever kan ze bij wijze van spreken allemaal opbellen om te vragen waarom ze niet naar de rechter zijn gestapt. Dit valt mij toch een beetje tegen. Maar goed, alle begin is moeilijk zal ik maar zeggen.

Laat ik eindigen met de Commissie Gelijke Behandeling nogmaals te bedanken voor het verrichte werk en het College voor de rechten van de mens veel succes toe te wensen in zijn toekomstige werk. Er ligt veel werk te wachten op dit college. Mijn fractie zal voor dit wetsvoorstel stemmen.

□

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Voorzitter. Ook ik zal het kort houden, want we hebben in eerste termijn al voldoende gewisseld. Ik dank de minister voor zijn beantwoording van de verschillende vragen.

De VVD-fractie begrijpt de komst van een mensenrechteninstituut en hecht vanzelfsprekend zeer aan de bescherming van de mensenrechten, maar blijft de wijze waarop het op te richten college vorm en inhoud krijgt een gekunstelde constructie vinden. Het komt natuurlijk door het overgaan van de Commissie Gelijke Behandeling in dit college.

Het is goed om te horen dat de minister het mensenrechteninstituut ziet als een verwijspunt voor burgers of als een "logische brievenbus", zoals hij dat zelf noemde. Wij zijn toch wat bezorgd dat burgers tussen wal en schip raken onder andere door de dominantie van de gelijke behandeling en het niet in behandeling nemen van klachten over andere mensenrechten. Maar goed, we hebben hier al voldoende over gezegd.

Ik wil de minister wel vragen of hij bereid is om het punt van de brede aandacht voor andere mensenrechten mee te nemen in de evaluatie waarover we al eerder spraken. Ook vraag ik hem of hij wil nagaan hoeveel vragen en klachten er van burgers over andere mensenrechten bij het college binnenkomen.

**De voorzitter:**

Ik begrijp dat de minister behoefte heeft aan een korte schorsing. Ik schors de vergadering drie minuten.

De vergadering wordt van 15.56 uur tot 16.02 uur geschorst.

**De voorzitter:**

Mijnheer de minister, u bent geprezen voor uw uitgebreide antwoord in eerste termijn. Ik hoop dat u in de dupliek wat minder uitgebreid wilt zijn, gelet op onze agenda.

Het woord is aan de minister.

□

**Minister Donner:**

Dank u, voorzitter. Laat ik de sprekers in volgorde van spreken beantwoorden.

De heer Schrijver constateert punten van overeenstemming en van verschil, maar richt zich vooral op de toepassing van de regels in het Koninkrijk. Ik denk dat hij

op dat punt echt van een ander beeld uitgaat dan dat van het Statuut. Immers, ook op die terreinen waar in het kader van het buitenlands beleid een verdrag wordt gesloten, is het aan ieder van de landen afzonderlijk om de implementatie te waarborgen. Het is dus niet een systeem, zoals dat in de Europese Unie het geval is, dat internationale verplichting tegelijk rijksbevoegdheid schept. Het blijft de bevoegdheid binnen het Koninkrijk dat wordt geregeld door het Statuut; het wordt niet bepaald door de verdragen die gesloten worden. Op het punt van de mensenrechten kent het Statuut een heel duidelijke regeling in artikel 43 met betrekking tot de eerbiediging en de verantwoordelijkheid van ieder van de landen. Daarom moet ik het aannemen van de motie ten stelligste ontraden, ook vanwege de discussie waarin het Koninkrijk op dit moment gewikkeld is in de rijksministerraad. Het wordt op dit moment door een aantal landen uitsluitend ervaren als inmenging van Nederland, als aanmerking dat daar onvoldoende wordt gedaan aan de grondrechten. Dat debat wordt gevoerd, maar we hebben nog heel recent de staatsregelingen van die landen vastgesteld.

Het gaat bij dit wetsvoorstel niet om de uitvoering van een internationale verplichting, wij willen alleen voldoen aan de A-status. U stelt dat het een Poolse landdag wordt als het Koninkrijk door vier instellingen zou worden vertegenwoordigd, maar ik wijs u erop dat het Verenigd Koninkrijk wordt vertegenwoordigd door drie instituten: een voor Engeland, een voor Schotland en een voor Noord-Ierland. Dat is niet uitzonderlijk. Het zou door andere landen worden ervaren als een volstrekte miskenning door Nederland als Nederland in deze fase van het debat dit onderwerp aan de orde zou stellen. Ik heb u aangegeven dat ik bereid ben dit te bespreken als die vraag uit andere landen komt en als ik benaderd word vanuit een discussie buiten de rijksministerraad. Het agenderen in de rijksministerraad heeft ook de juridische betekenis dat het Koninkrijk op dit punt bevoegdheid heeft.

**De heer Schrijver** (PvdA):

Voorzitter. Dit is een principieel punt. Ik hoop dat u mij vergeeft dat ik toch even het woord neem. Inhoudelijk zijn wij helemaal niet ver van elkaar verwijderd. Natuurlijk erken ik de zelfstandige bevoegdheid van de vier landen om zelf regelingen te treffen op het terrein van de implementatie van mensenrechten. Het blijft overeind staan dat heel veel mensenrechtenverdragen namens het Koninkrijk als geheel gesloten zijn. Slechts bij enkele is een voorbehoud gemaakt dat het alleen op het Europese deel plus de BES-eilanden van toepassing is. Het blijft een feit dat ons Koninkrijk maar één lidstaat binnen de Verenigde Naties heeft en niet, zoals in de dagen van de Sovjet-Unie, drie landen.

Ik ben heel erg vertrouwd met de situatie van het Verenigd Koninkrijk waar drie mensenrechteninstituten zijn. Ik heb ook helemaal niet gezegd dat de Partij van de Arbeid er tegen is dat er vier nationale mensenrechteninstituten zouden komen, ik heb alleen gezegd dat wij dat wat potsierlijk vinden. Wij zijn een middelgroot land, maar wel wat kleiner dan het Verenigd Koninkrijk. Het zou toch wel heel vreemd zijn om vier nationale mensenrechteninstituten te hebben.

Het gaat mij erom dat degene die de verdragen ratificeert en daar internationaal op wordt aangesproken en die nu ook internationaal melding gaat maken van een nationaal mensenrechteninstituut, ook kan zeggen dat het van toepassing is op het Koninkrijk als geheel. Het enige



## Donner

wat wij vragen, is dat u dit op de agenda van de rijksministerraad zet en gezamenlijk met de drie andere landen tot oordeelsvorming en hopelijk consensus komt over het logische feit dat zij daar ook een voorziening voor krijgen.

Het zou kunnen zijn dat de omgekeerde situatie zich voordoet, waarin de drie landen zeggen: hé, waarom regelt Nederland dit alleen internationaal voor zichzelf om na vijftien jaar goede sier op dit punt te maken, en komen wij in de kou te staan?

### Minister Donner:

Het feit dat het Koninkrijk verdragen ratificeert, schept binnen het Koninkrijk geen bevoegdheid; niet ten aanzien van de toepasselijkheid van de regels op dat terrein. Verdragen die wij hebben gesloten met betrekking tot de gevangenis en zo, worden vertaald in regelgeving van de afzonderlijke landen. Het zou binnen het Koninkrijk een voortdurende bron van discussie worden als dat tegelijkertijd de pretentie met zich meebrengt dat Nederland de wet stelt aan andere landen. Dat is de implicatie van het agenderen op de rijksministerraad van een dergelijk onderwerp. Dat is in deze fase contraproductief. Ik heb aangegeven dat ik ten volle bereid ben om dat te doen als daar behoefte aan bestaat. Op dat punt wordt er naar mijn idee ook meer vooruitgang geboekt als het niet wordt geagendeerd voor de rijksministerraad, omdat dat per definitie impliceert dat het gaat om iets waarbij alle vier de landen betrokken zijn, terwijl er hooguit één geïnteresseerd is, als dat al het geval is.

Hierbij zie ik nog af van de uitleg die aan grondrechten gegeven wordt op een aantal terreinen die door andere landen als afwijkend van de eigen opvattingen beschouwd zullen worden. Ik denk daarbij aan zaken als een huwelijk tussen personen van gelijke kunne. Dit zal leiden tot weerstand tegen Nederland. Juridisch schept het feit dat deze verdragen door het Koninkrijk worden ondertekend binnen het Koninkrijk geen bevoegdheid, materieel noch formeel.

### De heer Schrijver (PvdA):

Ik trek het voorbeeld van de minister graag een stukje verder. Het Koninkrijk is partij bij het Antifolterverdrag. Stel dat in een van de overzeese gebieden verdinkingen rijzen van folterpraktijken in gevangenis, dan kan het Anti-Folter Comité Nederland daarop aanspreken. Dan kijkt men of Nederland partij is bij het verdrag. Staan er vier handtekeningen? Nee, er staat één handtekening. Wie wordt daarop aangesproken? Dat is Nederland. Dan heeft men er niets mee te maken of het een van de vier landen betreft, men wil met één staat te maken hebben.

Wij hebben hierover een motie ingediend en ik geloof dat we inhoudelijk heel dicht bij elkaar zitten. Ik hoop dat de minister dit als een aanmoediging ziet om het aan de orde te stellen. Dat is het enige wat wij vragen.

U heeft het ook nog over de vraag hoe dit wordt opgevat. Ik heb ook vaak andere verhalen gehoord, dus u kunt wel zeggen dat ik sta te speculeren, maar ik kan ook zeggen dat u speculeert. Het hangt ervan af hoe je het brengt. Het is toch wel heel gek dat dit punt in de parlementaire behandeling niet aan de orde is gesteld. Het lijkt mij logisch dat wij dat vanuit de Eerste Kamer wel doen, uit het oogpunt van zorgvuldigheid en kwaliteit, en mede in het licht van wat in artikel 43 van het Statuut zelf staat over de waarborgfunctie op het terrein van de grondrechten. Wij handhaven dus de motie.

### Minister Donner:

Het voorbeeld van het Antifolterverdrag dat de heer Schrijver geeft, geeft precies aan waar het probleem zit. Het Koninkrijk, niet Nederland, heeft dat verdrag inderdaad ondertekend. In geval van inbreuken zal het Koninkrijk daarop aangesproken worden. De rijksministerraad zal het land waar het om gaat, op basis van artikel 43, lid 1 aanspreken over de wijze waarop die inbreuken worden verholpen. Als het land dat niet doet, kan de rijksministerraad met een beroep op artikel 43, lid 2 maatregelen treffen om dat te corrigeren. Als dit instituut iets aan de orde stelt, wordt dat ook in de andere landen primair gezien als iets wat voorgesteld wordt op basis van artikel 43, lid 2, vanuit een beoordeling dat in de andere landen de eerbiediging onvoldoende gewaarborgd is. Het is een miskenning dat Nederland dit wetsvoorstel niet heeft opgesteld ter uitvoering van internationale verplichtingen, maar dat het hier gaat om een keuze van het land Nederland binnen het Koninkrijk om op deze wijze invulling te geven aan de resolutie van de Verenigde Naties. De andere landen hebben de eigen keuze om dat te doen. Ik ben op dit moment verwickeld met landen over de uitleg van artikel 43 over de eerbiediging van grondrechten. Ik kan de Kamer garanderen dat het in het verkeer tussen regeringen geen enkel punt is. Als Kamerleden zeggen dat zij andere geluiden horen, dan is dit bij uitstek een zaak die deze Kamer aan de orde zal moeten stellen in de parlementaire bijeenkomsten binnen het Koninkrijk, maar niet in de bijeenkomsten van regeringen, want daar is geen enkele onduidelijkheid over de wijze waarop dit ervaren zal worden. Derhalve moet ik deze motie ten stelligste ontraden.

De heer Engels vroeg naar de primaire rangorde. Ik dacht dat we het eens waren over de evenwichtige beoordeling. De heer Engels zegt dat hij de oordelende bevoegdheid zeker aan de orde wil stellen bij de eerstkomende evaluatie. Ik ga ervan uit dat deze discussie dan zal plaatsvinden in het licht van wat er op dat moment plaatsvindt.

### De heer Engels (D66):

Dat heb ik niet gevraagd.

### Minister Donner:

De heer Engels vroeg van mij een beweging.

### De heer Engels (D66):

Nee, het betreft de periode voorafgaand aan de evaluatie. Ik weet ook dat we over twee of drie jaar bij de evaluatie hiernaar kunnen kijken. Maar ik heb de minister expliciet gevraagd of hij bereid is om zodra het college gestart is, met het college te overleggen over een uitbreiding van de beoordelingsbevoegdheid, en ons daarover te berichten.

### Minister Donner:

Ik heb de heer Engels aangegeven waarom deze keuze is gemaakt. Hij zei zelf ook dat hij beducht is voor overlap. Iedere klacht over het handelen van de overheid op dit terrein kan bij de Ombudsman worden ingediend als deze niet bij de rechter wordt ingediend. De Ombudsman zal aangeven of de rechter eventueel bevoegd is of dat hij zelf bevoegd is. Dat is nou precies het punt. Het volgende antwoord zal ik ook op de vraag van mevrouw Duthler geven. Als het college constateert dat er op brede schaal individuele klachten worden ingediend, zal die vraag uiteraard eerder aan de orde komen. Ik heb de heer Engels gezegd welke meer fundamentele punten aan de orde zijn

## Donner

naar het oordeel van de regering. Aangezien er een adequate voorziening is bij de Ombudsman, kan hij niet verwachten dat de regering het aan de orde stelt. Dat laat onverlet dat de vraag aan de orde kan komen als blijkt dat er breder allerlei individuele klachten bij de Ombudsman terecht komen die daar niet horen. De Ombudsman is namelijk wel de instantie bij klachten over de overheid. Dan gaat het weer niet om de beslechting van rechtsgeschillen – dat zegt de heer Engels zelf – maar om de beoordeling van een bepaalde gedraging. Maar die beoordeling van een gedraging, zeker als het om de overheid gaat, ligt primair bij de Ombudsman.

### De heer Engels (D66):

Laatste keer, nog heel kort. De minister positioneert die andere grondrechten steeds heel klassiek in de verhouding overheid-burger. Ik probeer aan te geven dat in de samenleving ook andere grondrechten dan gelijke behandeling betekenis hebben, en dat het van maatschappelijk belang kan zijn dat het college daar in brede zin desgevraagd een oordeel over kan geven. Dat zit nu niet in het wetsvoorstel. Is de minister bereid met het college te overleggen en vooruitlopend op de evaluatie te bekijken of het niet beter zou zijn om die bevoegdheid ook in brede zin aan het college toe te kennen, en daarbij zo nodig wetgeving voor te bereiden?

### Minister Donner:

Ik geef aan wat de motieven zijn. De heer Engels stelt nu dat het gaat om het verkeer tussen burgers. Op dat punt beantwoord ik ook de vraag over het registreren. Ik weet niet of iedere individuele klacht geregistreerd zal worden, maar ik ga ervan uit dat het ook door het college aan de orde gesteld zal worden in de discussie met de overheid en in de jaarverslagen als dit meer dan incidenteel zal plaatsvinden. Dat kan een aanleiding zijn om eventueel anders te kijken naar de oordeelbevoegdheid. Als het college dat eerder aan de orde wil stellen, is dat best. Maar als het college niet komt met het punt, verwacht dan niet dat de regering het aan de orde stelt, gegeven de keuze die in het wetsvoorstel gemaakt wordt om het niet te doen. Anders zou men van mij kunnen verwachten dat ik het had voorgesteld. Ik heb beargumenteerd waarom dat niet het geval is.

Mevrouw Van Bijsterveld had ook een aantal vragen. Ook de sociale grondrechten zullen inderdaad binnen het takenpakket van het college vallen. Bij schendingen van sociale grondrechten ligt dat veel minder voor de hand. De invulling die eraan gegeven kan worden, kan echter voorwerp zijn van het college omdat er geen beperking zit op dat punt. Ik verwacht echter niet dat daar de grote discussie zal plaatsvinden.

In wezen wordt gevraagd: wat zal uiteindelijk bepalen der zijn? Volgt de taak de financiën of volgen de financiën de taak? Die vraag stelde de heer Kox ook. Het antwoord daarop ligt in het midden. Daarom hebben wij over twee jaar die evaluatie. Niet iedere behoefte die het college aangeeft, wordt ingevuld. In de taakomschrijving van het college is heel bewust gekozen voor de verplichte onderdelen van de Paris Principles, niet voor het hele terrein. Bij de evaluatie zal derhalve de vraag aan de orde komen of er niet te breed invulling gegeven wordt aan bepaalde taken. Tegelijkertijd zal het antwoord ook niet te allen tijde zijn: dit is de begrenzing, daar moet het maar binnen passen. Als een en ander eenmaal is vastgesteld, zal de financiële afhankelijkheid echter inhouden dat er op

dat punt een grotere continuïteit zal bestaan. Dan zal het budget dwingender worden ten aanzien van de invulling. Dat proces zal in de tijd plaatsvinden. Het zal niet zo zijn als wordt gevreesd. Waar er behoefte is, zal die ingevuld worden, maar het budget zal ook niet op voorhand bepalend zijn voor de taakinvoering. Daarom wordt over twee jaar specifiek gekeken naar de invulling.

### Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):

Ik heb nog een verhelderende vraag. Wat is volgens de Paris Principles eigenlijk het onderscheidende criterium? Is dat het feit dat er een college is dat enigszins wettelijke taken heeft die verlangd worden door de Paris Principles? Of is het volgens de Paris Principles uiteindelijk van belang voor de A-status, een positieve evaluatie, dat de taken daadwerkelijk allemaal worden uitgevoerd?

### Minister Donner:

Het is primair een kwestie van de bevoegdheid, omdat de Paris Principles inhouden dat er een keuze gemaakt kan worden bij zaken waarbij andere instellingen een taak hebben en bij zaken waarbij het college waar wij het nu over hebben, eventueel een taak heeft. Dat vooronderstelt dat men een brede bevoegdheid heeft, maar dat betekent niet dat men op ieder punt even intensief invulling kan geven indien blijkt dat andere instellingen op dat terrein werkzaam zijn. Dat is het ene antwoord.

Het antwoord op de vraag of het wettelijk geregeld moet worden, is bevestigend, niet zozeer vanwege het feit dat het dan in de wet staat, maar omdat dat de garantie van onafhankelijkheid biedt voor het college. Die zouden wij niet hebben bij een andere regeling, als het gewoon gaat om een instelling die gefinancierd wordt door de overheid. Het is de combinatie van de verschillende zaken. Zo leg ik de zaak uit. Ik kijk even naar boven, naar mijn ambtenaren op de tribune, om te zien of dit een verantwoorde uitleg is van de bepalingen van het wetsvoorstel. Ik geloof het wel. Daarmee heb ik ook het tweede punt van mevrouw Van Bijsterveld beantwoord.

Haar derde vraag gaat over de balans tussen de grondrechten. Dat zal zonder meer een punt van evaluatie zijn. Ook met het oog op de toetsing aan de Paris Principles zal dit een criterium zijn voor de toekomstige beoordeling. Op dat punt bestaat een wisselwerking. Bij de vijfjarige beoordeling van het functioneren van de instelling zal dit voor de VN van gewicht zijn. Derhalve zal bij de evaluatie over vijf jaar een punt van beoordeling zijn of die evenwichtigheid daadwerkelijk is gerealiseerd. Dit geldt, in eerlijkheid, mede vanwege de zorg die in deze Kamer is uitgesproken of deze evenwichtigheid wel is gewaarborgd. Ik denk dat ik de zorg van mevrouw Van Bijsterveld heb weggenomen dat niet het ene grondrecht, met name de gelijke behandeling, belangrijker is dan het andere. De waarborg zit vooral in het proces van de evaluatie.

Tot slot kom ik op haar vraag over de inlichtingenplicht. Formeel geldt die inlichtingenplicht ook voor particulieren. Dat is de consequentie van deze regelgeving. Ik heb alleen aangegeven dat het bij schending van de grondrechten vooral gaat om de verhouding met de overheid, gegeven de reikwijdte van de grondwettelijke bepalingen. Dat laat onverlet waarop de heer Engels wijst, namelijk dat in de rechtspraak soms een reflexwerking wordt verondersteld. Dan gaat het echter heel specifiek om de rechter die daarover een oordeel geeft. De bevoegdheid tot het vragen van inlichtingen strekt inderdaad verder dan de overheid alleen.

## **Donner**

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Zal het gebruik van het inlichtingenrecht op de verschillende manieren deel uitmaken van de evaluatie?

**Minister Donner:**

Dat lijkt mij zonder meer het geval. Dit punt speelt ook wat eerder in verband met de kosten die ermee gepaard gaan. Bij de evaluatie zal de keuze die de wetgever nu heeft gemaakt breed aan de orde komen.

De heer Kox heeft gevraagd waarom de Raad van Europa niet bij het overleg is betrokken. Dit heb ik in eerste instantie aangegeven. Het ging heel concreet om de vraag of deze instelling voldoet aan de Paris Principles. Om die reden is het overleg daarmee gevoerd. Of dit aan de orde is gekomen bij het recente bezoek van de secretaris-generaal, zal ik moeten navragen. Voor zijn andere vragen wijs ik erop dat het kabinet nog op 3 oktober jongstleden een brief naar de Tweede Kamer heeft gestuurd over de voortgang van de discussie over de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM en, ik meen, ook de ratificatie. Sta mij toe om eerst te bekijken of die een antwoord geeft op zijn vragen. Anders zal ik daarover nog een antwoord naar de Kamer sturen.

Ik kom op de vragen van mevrouw Duthler. Ik ben al op een aantal punten ingegaan. Ik huiver ervoor om het College nu al te belasten met het registreren van ieder individueel geval, anders dan als registratie van binnengekomen post. Als het college constateert dat er meer dan incidenteel individuele vragen en klachten worden neergelegd bij het College, zal dit zeker een punt zijn dat op de eerste plaats in de jaarrapportage aan de orde wordt gesteld en breder bij de vraag op welke wijze de taak wordt ingevuld. Dat is ook mijn antwoord aan de heer Engels. Dat is het logische proces om zijn punt over het oordeelsvermogen van het college aan de orde te stellen.

Daarmee heb ik alle vragen beantwoord. Ik heb de Kamer misschien niet op alle punten overtuigd, maar hopelijk wel van het belang dat wij de discussie nu beslechten met een beslissing over het wetsvoorstel.

**De voorzitter:**

Ik dank de minister.

De beraadslaging wordt gesloten.

**De voorzitter:**

Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Ik constateer dat mevrouw Van Bijsterveld stemming wenst. Dan zullen wij de volgende week stemmen over dit wetsvoorstel en over de motie van de heer Schrijver.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

**Voorzitter: Putters**