

Vergaderjaar 2010–2011

32 467

Oprichting van het College voor de rechten van de mens (Wet College voor de rechten van de mens)

Nr. 9

AMENDEMENT VAN HET LID HEIJNEN

Ontvangen 29 maart 2011

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Na artikel 7 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 7a

1. Het College kan bij de burgerlijke rechter een rechtsvordering instellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voor zover aan het College de behartiging van deze belangen is toevertrouwd. Artikel 305a, tweede tot en met vijfde lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek is van overeenkomstige toepassing.

2. Voor zover het College belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht en tegen het betrokken besluit bezwaar of beroep openstaat, kan het College slechts bezwaar maken of beroep instellen, indien dit strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen. Voordat het College bezwaar maakt of beroep instelt, voert het overleg met betrokkenen.

3. Het College maakt geen bezwaar en stelt geen beroep in als bedoeld in het tweede lid, indien een andere belanghebbende, niet zijnde een bestuursorgaan of rechtspersoon als bedoeld in het tweede, onderscheidenlijk derde lid van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht, daartegen bedenkingen heeft.

II

In artikel 13, eerste lid, wordt «Het College kan» vervangen door: Onverminderd het bepaalde in artikel 7a kan het College.

Toelichting

Aanleiding en strekking

Op basis van het wetsvoorstel heeft het College voor de rechten van de mens (het College) slechts een beperkte bevoegdheid om in rechte op te treden ter bescherming en bevordering van de naleving van de rechten van de mens. Een dergelijke bevoegdheid is alleen in artikel 13 voorzien ten aanzien van het recht op gelijke behandeling, zoals thans nog vastgelegd in de nationale gelijkebehandelingswetgeving, en dan nog alleen bij de burgerlijke rechter.

Het onderhavige amendement voorziet erin om middels een nieuw artikel 7a het College alsnog een ruime bevoegdheid te geven om in rechte op te treden ter bescherming van en bevordering van de naleving van de overige rechten van de mens. Dat kan zowel een civielrechtelijke als een bestuursrechtelijke procedure betreffen. Het huidige artikel 13 blijft overeind omdat het past in de gelijkebehandelingswetgeving om in individuele gevallen naleving te vorderen. Artikel 7a en de verwijzingen naar de relevante bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek zien dan juist op de bescherming van gelijksoortige belangen van andere – dus meer – personen. Het voorgestelde artikel 7a, de bepaling over de procesbevoegdheid, komt te staan in hoofdstuk I van het wetsvoorstel dat onder meer ziet op de niet-oordelende bevoegdheden van het College.

Voor wat betreft een optreden in rechte in een civiele procedure is aansluiting gezocht bij artikel 305b van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, waarin de mogelijkheid tot het instellen van een collectieve actie voor publiekrechtelijke rechtspersonen is neergelegd. Het College bezit weliswaar geen (publiekrechtelijke) rechtspersoonlijkheid, echter gezien de doelstellingen van het College is het daarmee vergelijkbaar. Ingevolge de toelichting bij artikel 3:305b BW dient de bescherming van belangen van andere personen aan het eisende overheidslichaam uit hoofde van zijn taakstelling te zijn opgedragen. Aan het College is in artikel 1, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel als taakstelling opgedragen de bescherming en bevordering van de naleving van de rechten van de mens, waaronder het recht op gelijke behandeling.

Voor wat betreft een optreden in rechte in een bestuursrechtelijke procedure is aansluiting gezocht bij artikel 1:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. In dit artikellid wordt aangegeven dat de aan bestuursorganen toevertrouwde belangen als hun eigen belangen moeten worden beschouwd en de rechtstreekse betrokkenheid van die belangen bij een besluit hen kwalificeert als belanghebbenden. Of taken aan een bestuursorgaan zijn toevertrouwd moet beoordeeld worden aan de hand van de taken die aan het bestuursorgaan zijn opgedragen. Het College heeft een vergelijkbare positie met de hiervoor bedoelde bestuursorganen. Aan het College is in artikel 1, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel als taakstelling opgedragen de bescherming en bevordering van de naleving van de rechten van de mens, waaronder het recht op gelijke behandeling.

De bevoegdheid van het College om in rechte op te treden betreft een ultimatum remedium. Het College zal eerst door middel van overleg met betrokkenen moeten zien of een (dreigende) schending van de rechten van de mens kan worden weggenomen. Dit vloeit in de burgerrechtelijke sfeer voort uit het via artikel 7a, eerste lid, van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 305a, tweede lid, van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. In de bestuursrechtelijke sfeer vloeit dit voort uit het voorgestelde artikel 7a, tweede lid, tweede volzin, in het amendement. In aansluiting op de huidige praktijk van de Commissie gelijke behandeling kan daarbij worden aangenomen dat het College in beginsel slechts van zijn procesbevoegdheid gebruik zal maken indien de

ernst van de schending van het in het geding zijnde mensenrecht en de aard van de in het geding zijnde belangen daartoe aanleiding geven.

Redenen voor dit amendement en nadere toelichting

Aan het College wordt de wettelijke taak toevertrouwd om in Nederland de rechten van de mens te beschermen en de naleving van die rechten te bevorderen. Hierbij is essentieel dat het College zijn taak in onafhankelijkheid vervult (als ook neergelegd in artikel 4 van het wetsvoorstel). Deze onafhankelijke positie als bewaker van de naleving van mensenrechten in Nederland kan op velerlei manieren tot uiting komen. Het gaat dan onder meer om het doen van onderzoek, het geven van advies en het doen van aanbevelingen, zoals daarin ook al is voorzien in het wetsvoorstel. Het sluitstuk daarvan vormt het voeren van een juridische procedure indien deze instrumenten er niet of onvoldoende toe leiden dat een (dreigende) mensenrechtenschending wordt weggenomen. Als de mogelijkheid om in rechte op te treden voor het College niet zou bestaan dan bestaat het risico dat ook de overige instrumenten als neergelegd in artikel 3 van het wetsvoorstel minder effectief zullen uitwerken. Dat is een belangrijke reden voor dit amendement.

Met het toekennen van deze bevoegdheid wordt daarbij aangesloten bij de bevoegdheid van de huidige Commissie gelijke behandeling om procedures te entameren, echter nu niet alleen op het terrein van de gelijke behandeling maar op het gehele terrein van de mensenrechten waarop het College opereert. Omdat de mensenrechtenprocedures zich niet beperken tot het civiele recht, is eveneens voorzien in de mogelijkheid van het College om in een bestuursrechtelijke procedure op te treden, als belanghebbende die zelf een procedure entameert en als derdebelanghebbende.

De burgerlijke rechter, de bestuursrechter en de Nationale ombudsman kunnen in beginsel slechts individuele gevallen van mensenrechtenschendingen toetsen. Dat is niet altijd voldoende om recht te doen aan de bescherming en bevordering van de naleving van de rechten van de mens. Als nationale en onafhankelijke hoeder van de rechten van de mens kan het College die lacune in de mensenrechtenbescherming aanvullen door een geval van (dreigende) schending van mensenrechten aan de burgerlijke rechter of bestuursrechter voor te leggen. Deze procesbevoegdheid leidt er niet toe dat het College toch individuele gevallen gaat behandelen zonder dat er algemene principiële rechtsvragen aan de orde zijn. Uitdrukkelijk is bepaald dat het moet gaan om het belang dat door het College wordt behartigd. In het kader van dit wetsvoorstel gaat het bij de toepassing van artikel 7a, eerste lid, niet om de specifieke belangen van de benadeelde groep, maar om het belang van de naleving van de mensenrechten in algemene zin. Ook dient het optreden in rechte als een ultimum remedium te worden gebruikt, hetgeen benadrukt dat het om algemene en principiële rechtsvragen moet gaan. Het College zal overigens beleid opstellen ter invulling van zijn beleidsvrijheid over de vraag wanneer het al dan niet van haar procesbevoegdheid gebruik zal maken. Daarenboven voorziet artikel 32 van het wetsvoorstel erin dat besluiten van het College (met uitzondering van besluiten die op grond van de artikelen 14 tot en met 18 worden vastgesteld) op de negatieve lijst bij de Awb worden geplaatst zodat niet het risico bestaat dat individuen bij het College een appellabel besluit kunnen uitlokken over het besluit van het College om al dan niet van zijn procesbevoegdheid gebruik te maken.

Het voorgaande laat uiteraard onverlet dat in de eerste plaats in de politiek discussie gevoerd moet blijven worden over de wijze waarop in wet- en regelgeving vorm wordt gegeven aan de bescherming en naleving van mensenrechten. Als dat er echter niet toe leidt of kan leiden dat een (dreigende) mensenrechtenschending wordt weggenomen dan

ligt het in lijn met het wezen van de rechtsstaat, de scheiding der machten en de volkenrechtelijke verplichtingen van de Nederlandse Staat, dat de rechter kan ingrijpen. Mensenrechten zijn fundamentele rechten waarbij bij uitstek een apolitieke benadering op haar plaats is. Het College kan een dergelijke apolitieke rol vervullen, in het bijzonder wanneer (groepen van) individuele personen onvoldoende mogelijkheden hebben om op te komen tegen bepaalde, mogelijkwerwijs sluipende, aantastingen van hun hier bedoelde rechten die ook in breder verband van belang zijn. Hierbij moet bedacht worden dat ook sprake kan zijn van schending door private partijen, ten opzichte waarvan mensen in afhankelijkheidsposities verkeren, of van schendingen waartegen naar hun aard de eenling moeizaam op kan komen. Uiteraard dient het steeds te gaan om schending van een mensenrecht, waarin de overheid de burger dient te beschermen. Daartoe hoort ook dat overheidsorganen elkaar corrigeren zoals dat in essentie ook gebeurt wanneer een rechter aan de overheid een gebod of verbod oplegt ten aanzien van mensenrechten.

Een andere reden om het College een algemene procesbevoegdheid te geven ten aanzien van mensenrechtenschendingen is gelegen in de omstandigheid dat het College in het huidige wetsvoorstel reeds de bevoegdheid heeft om te procederen over een gedraging die in strijd is met de regels voor gelijke behandeling. Het valt niet te rechtvaardigen dat het College daarover wel kan procederen maar niet over fundamentele rechten die even zwaar of mogelijk nog zwaarder wegen, zoals het recht op leven of het folterverbod. Overigens zijn de overwegingen die de wetgever destijds aan die procesbevoegdheid van de huidige Commissie gelijke behandeling ten grondslag heeft gelegd, ook van toepassing op het ruimere gebied van de mensenrechten.¹ Ook hier geldt dat met de procesbevoegdheid wordt tegemoet gekomen aan de omstandigheid dat het oordeel van het College geen rechtskracht heeft en het College niet voorziet in een vorm van definitieve geschilbeslechting. Bovendien zal het College van zijn bevoegdheid om in rechte op te treden gebruik te maken pas aan de orde zijn, indien de ernst van de schending, verwachte precedentwerking of de aard van de afweging van de in het geding zijnde belangen, daartoe aanleiding geeft. Naar verwachting zal dit dus geen hoge vlucht nemen.

Opmerking verdient nog dat ook in andere landen het nationale mensenrechteninstituut de bevoegdheid heeft om te procederen over (dreigende) mensenrechtenschendingen en/of de mogelijkheid bestaat om te interveniëren in een proces als *amicus curiae*. Voorbeelden zijn Engeland, Polen, Ierland, Noord-Ierland en Schotland. Nederland kent niet de figuur van *amicus curiae*. De beoogde positie van het College in een bestuursrechtelijke procedure, waarin zij als derdebelanghebbende in de procedure deelneemt, kan daarmee echter wel enigszins worden vergeleken. Het College kan ook vanuit de positie als derdebelanghebbende het belang van de bescherming en bevordering van de naleving van de rechten van de mens, waaronder het recht op gelijke behandeling, aan de orde stellen. Ook heeft het College de bevoegdheid om zelfstandig een procedure aanhangig te maken bij een burgerlijke rechter of bestuursrechter indien algemene, principiële rechtsvragen aan de orde zijn en bijvoorbeeld het individu die het rechtstreeks aangaat een dergelijke procedure niet durft aan te vangen. Het dient dan wel te gaan om een rechtsvraag die het individuele belang overstijgt.

De bevoegdheid van het College om in rechte op te treden, als derdebelanghebbende of door eigenstandig een vordering of procedure in te stellen komt de rechtsvorming ten goede en kan voorkomen dat de Nederlandse Staat door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens of andere internationale instanties wordt veroordeeld wegens een schending van mensenrechten.

Net als bij de civiele rechtsvordering (zie art. 3:305a vierde lid BW dat van toepassing is verklaard) is erin voorzien dat het College geen recht

¹ Zie bijv. Kamerstukken II, 1990/91, 22 014, nr. 3, p. 26 en Kamerstukken II, 1991/92, 22 014, nr. 5, p. 59 e.v.

heeft om als belanghebbende aan een bestuursrechtelijke procedure deel te nemen indien het een beschikking betreft in de zin van artikel 1:3, tweede lid, Awb en de geadresseerde van die beschikking daartegen bezwaar maakt.

Heijnen