

Vergaderjaar 2010–2011

32 467

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN¹

Vastgesteld 5 juli 2011

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Hoewel zij positief staan tegenover dit wetsvoorstel en het belang van de oprichting van een nationaal instituut voor de rechten van de mens onderstrepen, hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met grote interesse kennis genomen van het wetsvoorstel tot oprichting van een College voor de rechten van de mens, temeer omdat de oprichting van een dergelijk instituut naar internationale maatstaven al zo'n lange tijd op zich heeft laten wachten. Voordat de aan het woord zijnde leden zich een definitief oordeel over dit wetsvoorstel kunnen vormen, krijgen zij graag antwoord op een aantal vragen

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Bescherming van mensenrechten en aandacht daarvoor achten zij in elke rechtsstaat van groot belang. Wel hebben de aan het woord zijnde leden enige vragen over dit wetsvoorstel.

De leden van de **SP**-fractie hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben nog enige vragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij onderschrijven de intentie tot het oprichten van een nationaal mensenrechteninstituut, waarmee tegelijkertijd kan worden voldaan aan de eisen die zijn gesteld in de Paris Principles van de Verenigde Naties. Zeker in een periode van toenemende

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (vice-voorzitter), Engels (D66) (voorzitter) Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA), Vliegthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Barth (PvdA), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), M. de Graaf (PVV), Klever (PVV), Sørensen (PVV) en Schouwenaar (VVD).

scherpte en spanning in politieke en maatschappelijke debatten over de plaats en betekenis van fundamentele beginselen van democratie en rechtsstaat is de behoefte aan een volwaardig mensenrechteninstituut, dat zich kenmerkt door gezag, onafhankelijkheid en deskundigheid, van grote betekenis. Deze leden plaatsen niettemin vraagtekens bij een aantal elementen in de vormgeving van dit nieuwe College.

De leden van de **GroenLinks**-fractie zijn blij met de komst het College voor de rechten van de mens, een onafhankelijk instituut dat onderzoek kan doen en adviezen kan uitbrengen met betrekking tot de bescherming van de rechten van de mens in Nederland. Want niet alleen in verre vreemde landen zijn mensenrechten van belang, ook in ons eigen land. De leden van de fractie van GroenLinks zijn ook blij dat het belang van het College breed wordt gedragen: in de Tweede Kamer hebben zowel de regering als de meeste andere partijen gezegd het instituut van belang te achten, en daarbij aangegeven dat het om meer gaat dan het verkrijgen van de A-status volgens de Paris Principles. De aan het woord zijnde leden hebben nog wel enkele vragen bij het wetsvoorstel.

2. Voorgeschiedenis

De regering baseert de wenselijkheid van het oprichten van een College als hier voorgesteld voornamelijk op de wenselijkheid om een zogenaamde «A-status» te krijgen volgens de Paris Principles opgenomen bij een VN-resolutie in 1993 en een plechtige belofte bij de kandidaatstelling voor het lidmaatschap van de VN-mensenrechtenraad in 2005 en 2006 (Kamerstukken II, 2009/10, 32 467, nr. 3, p. 2). De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering nog eens nadrukkelijk onder woorden te brengen wat de intrinsieke betekenis is van het verwerven van de «A-status». Met andere woorden, welke betekenis heeft het uit een oogpunt van daadwerkelijke bescherming van de rechten van de mens in Nederland om een nationaal instituut met «A-status» te hebben?

De leden van de CDA-fractie stellen deze vraag mede in het licht van de expliciete aandacht die er in de Raad van Europa en de Europese Unie reeds bestaat voor mensenrechtenbescherming, ook waar het de bevordering van mensenrechten in Nederland betreft, alsmede in het licht van de vele nationale instanties die zich bezighouden met de bevordering van mensenrechten in Nederland zoals NGO's, de vele adviesinstellingen die als onderdeel van hun reguliere werk ook oog hebben voor mensenrechten, alsmede overheidsorganen waarvoor dat ook geldt. Of moet de betekenis niet zozeer worden gezocht op het nationale vlak, maar vooral op de mogelijkheden die de oprichting van een dergelijk instituut heeft voor Nederland in internationaal verband? De kwestie van de positionering van een dergelijk instituut ten opzichte van de vele andere initiatieven is ook tijdens de eerdere behandeling al aan de orde geweest. Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie is die positionering in het licht van de hierboven gestelde vragen van duidelijk belang.

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan eerdere toezeggingen aan de Verenigde Naties en de Raad van Europa, zo constateren de leden van de fractie van de **SP**. Zij vragen zich af waarom de uitvoering zo lang op zich heeft laten wachten. De oproepen van de VN en Raad van Europa dateren immers van 1993 respectievelijk 1997.

De aan het woord zijnde leden vernemen graag van de regering hoeveel mensenrechteninstututen er op dit moment in de wereld zijn, en hoeveel in Europa. Is er enig inzicht bij de regering in de effectiviteit van de bestaande mensenrechteninstututen in Europa?

De Raad van Europa heeft als gezegd de lidstaten al in 1997 verzocht om instelling van een nationaal mensenrechteninstituut. Oprichting van het nieuwe instituut wordt expliciet gekoppeld aan de eerdere besluitvorming in de Raad van Europa. Vanwege het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens wordt de Raad van Europa, met het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Europese mensenrechtencommissaris, gezien als de standaardzettende organisatie in Europa op het terrein van de mensenrechten. Is er daarom bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel door de regering advies gevraagd aan de Raad van Europa (Comité van Ministers, Secretaris-generaal, Mensenrechtencommissaris) over onderhavig wetsvoorstel? Zo nee, is dat dan een manco, en is de regering in dat geval bereid het voorstel alsnog ter kennis van de verschillende relevante organen van de Raad van Europa te brengen?

2.1. Paris Principles

Kan de regering nog eens aangeven op welke punten de taken van het nieuwe College afwijken van de Paris Principles en om welke redenen? Deze vraag leeft bij de leden van de fractie van de **PvdA**.

Volgens de Raad van State is het de vraag of onderhavig voorstel op alle punten in overeenstemming is met de zogenoemde Paris Principles inzake mensenrechteninstellingen. Dat betreft vooral de financiële onafhankelijkheid. De leden van de fractie van de **SP** vernemen graag het oordeel van de regering hierover.

3. Het mandaat, de taken en de vormgeving van de nieuwe organisatie

Het nieuwe College is volgens de leden van de **SP**-fractie in potentie een belangrijk en machtig orgaan bij het beschermen en bevorderen van de mensenrechten in Nederland. Er lijkt echter spanning te bestaan tussen ambitie enerzijds en organisatie en middelen anderzijds. Hoe oordeelt de regering over die spanning?

Volgens de Raad van State is het onderhavige voorstel onevenwichtig ten aanzien van de nieuwe taken en de taken van de Commissie gelijke behandeling. Daarom stellen de aan het woord zijnde leden graag de volgende vragen:

- In hoeverre deelt de regering de vrees dat het nieuwe College onvoldoende gezien zal worden als het nationale mensenrechteninstituut in de zin zoals bedoeld door Verenigde Naties en Raad van Europa?
- In hoeverre is verzekerd dat het nieuwe College in de praktijk niet meer wordt dan een «Commissie gelijke behandeling plus»?
- Hoe steekhoudend is de redenering van de regering dat het recht van gelijke behandeling min of meer de basis van de andere grondrechten is? En verdraagt zo'n redenering zich met de opvatting dat er geen hiërarchie in grondrechten bestaat in Nederland?
- Volgens de regering was het oorspronkelijke idee aanhaling bij de Nationale ombudsman maar waren er uiteindelijk meer redenen voor samengaan met de Commissie gelijke behandeling. Indien het nieuwe College in de praktijk problemen ondervindt bij het vinden van een balans tussen oude en nieuwe taken, is toekomstig samengaan met de Nationale ombudsman dan een optie?
- Indien het nieuwe College problemen krijgt de in het wetsvoorstel vastgelegde ambitie waar te maken, is de regering dan bereid het budgettaire kader te verruimen?

3.1. Wettelijke taken en bevoegdheden

Het College wordt opgericht ter bescherming van alle rechten van de mens, niet alleen ter bescherming van het gelijkheidsbeginsel, zo constateren de leden van de fractie van de **VVD**. In het wetsvoorstel is een apart hoofdstuk opgenomen dat de taken en bevoegdheden regelt van een afdeling voor de gelijke behandeling. Nu is dat op zichzelf logisch. De Commissie gelijke behandeling gaat immers op in het op te richten College. Het gehele wetsvoorstel «ademt» echter gelijke behandeling uit, terwijl de scope en reikwijdte van het wetsvoorstel toch echt verder gaan. Hoe zorgt de regering ervoor dat het op te richten College zijn activiteiten op een evenwichtige wijze verdeelt, zodat niet onevenredig veel aandacht en daarmee capaciteit wordt besteed aan de bescherming van vooral het gelijkheidsbeginsel?

De leden van de fractie van de **PvdA** verzoeken de regering om een toelichting waarom besloten is de procesbevoegdheid van het College uitsluitend op het terrein van de Algemene wet gelijke behandeling toe te kennen. Deze leden vragen zich af of dit niet een merkwaaardige onevenwichtigheid in het takenpakket zou kunnen blijken te zijn. Deze leden zouden het op prijs stellen als de regering bereid is toe te zeggen een uitvoerige evaluatie van de omvorming tot en het functioneren van het College aan de Staten-Generaal te overleggen na drie jaren. Is de regering daartoe bereid?

Er wordt over gesproken dat het College «schendingen van mensenrechten aan de kaak [kan] stellen» (Kamerstukken II 2009/10, 32 476 nr. 3, p. 15) en «de vrijheid [moet] hebben zo nodig maatregelen te treffen tegen mensenrechtenschendingen die vallen onder de verantwoordelijkheid van een minister». Deze passages roepen bij de leden van de **CDA**-fractie de vraag op waar de regering het zwaartepunt/de primaire rol voor het College ziet, afgezien van de taken van de huidige Commissie gelijke behandeling, bij het adviseren, in dialoog treden of het opsporen van misstanden. Om welke maatregelen gaat het? Begrijpen de leden van de CDA-fractie de toelichting op artikel 3, onderdeel b (nr. 3, p. 24) goed dat het College ook eigener beweging aanbevelingen kan geven aan maatschappelijke instellingen (dus niet overheidsinstellingen)? De toelichting spreekt namelijk van «ziekenhuizen en scholen of aan organisaties die zich bezighouden met de bescherming van de rechten van de mens». Wat is daarvoor de legitimatie en is dit wel een overheids(gerelateerde) taak? Licht hier niet veel meer een taak voor NGO's?

Wat de opsomming van taken in artikel 3 betreft, vragen de leden van de CDA-fractie zich verder af of bepaalde onderdelen wel zinvol zijn als taak voor het College, gelet op de toch al grote taakomvang die voorzien wordt voor het College. Deze leden denken dan bijvoorbeeld aan de onderdelen d (het geven van voorlichting en het stimuleren en coördineren van onderwijs over de rechten van de mens) en e (het stimuleren van onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens). Welk onderwijs wordt bedoeld in onderdeel d? Universitair onderwijs of primair onderwijs? Of beroepsonderwijs of onderwijs aan leerkrachten? Moet dat überhaupt wel gecoördineerd worden, en zo ja, is het College voor de rechten van de mens daarvoor wel de aangewezen instantie? Hetzelfde geldt voor onderdeel e. Is het stimuleren van onderzoek niet een kwestie van onderzoeksinstellingen als universiteiten zelf of onderzoeksinstellingen die primair in de samenleving al volop actief zijn? Gaat het bij de onderdelen g, h en i niet om kwesties die primair in de relatie tussen regering en parlement spelen of tussen regering en parlement enerzijds

en NGO's die actief zijn op bepaalde terreinen anderzijds? Zijn niet internationale toezichthoudende instanties op deze terreinen al voldoende actief?

Volgens artikel 6, eerste lid, kunnen het College en daartoe door het College aangewezen personen «alle inlichtingen en bescheiden vorderen die voor de vervulling van de taak van het College redelijkerwijs nodig zijn» en is volgens het tweede lid een ieder «verplicht de ingevolge het eerste lid gevorderde inlichtingen en bescheiden volledig en naar waarheid te verstrekken, een en ander op de wijze en binnen de termijn door of namens het College vast te stellen.» De toelichting vermeldt dat deze bepaling inhoudelijk is overgenomen van de Algemene wet gelijke behandeling (Kamerstukken II, 2009/10, 32 467 nr. 3, p. 28). De Commissie gelijke behandeling onderzoekt op schriftelijk verzoek of een onderscheid is of wordt gemaakt in de zin van de Algemene wet gelijke behandeling. «Voorts kan de Commissie uit eigen beweging onderzoeken of zodanig onderscheid stelselmatig wordt gemaakt en haar oordeel daarover kenbaar maken», aldus artikel 12, eerste lid, van die wet. De bevoegdheden van het op te richten College zijn veel ruimer. Heeft het bepaalde in het eerste en tweede lid van artikel 6 van het voorstel betrekking op alle taken en bevoegdheden van het College (denk bijvoorbeeld ook aan de adviezen die aan niet-overheidsinstanties gegeven kunnen worden; zie hiervoor)? Verder vragen de leden van de CDA-fractie hoe de regering de speciaal benoemde rol van het College als «kenniscentrum» voor ogen ziet.

De regering wijst procesbevoegdheid voor het College af, om te voorkomen dat er ongewenste spanning optreedt in de verhouding met het parlement. De regering legt uit dat de procesbevoegdheid van mensenrechteninstellingen in enkele andere Europese landen samenhangt met het daar geldende rechtstelsel. Is in de andere Europese landen met een mensenrechteninstituut procesbevoegdheid uitgesloten? De leden van de **SP**-fractie krijgen graag een nadere toelichting.

Een goed functionerend nationaal mensenrechtenbeleid beperkt het aantal mensen dat uiteindelijk een beroep doet op het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. Dat is ook volgens de aan het woord zijnde leden belangrijk, vanwege de enorme zakenlast in Straatsburg en de daaraan gekoppelde budgettaire behoeften. Vanuit de Raad van Europa wordt aangedrongen om betere nationale voorzieningen teneinde de druk op het Straatsburgse Hof te verminderen. Heeft de regering in dit verband al overleg gevoerd met het Hof in Straatsburg over de best mogelijke inrichting van het nationale instituut, en de vormgeving van het nationale mensenrechtenbeleid? Zo nee, is de regering voornemens dat alsnog op korte termijn te doen?

Tot de «soft law» waarop het Mensenrechtencollege zich zal baseren horen volgens de regering ook aanbevelingen van de (Parlementaire Assemblee van de) Raad van Europa. Op welke wijze wordt verzekerd dat het nieuwe College voortdurend op de hoogte blijft van deze aanbevelingen?

De leden van de **D66**-fractie vragen de regering in hoeverre binnen het nieuwe College vanaf de start in voldoende mate sprake is van kennis en deskundigheid ten aanzien van de mensenrechtenproblematiek in het algemeen, dat wil zeggen minstens op hetzelfde niveau als de kennis en deskundigheid op het gebied van non-discriminatie. Deze leden nemen zonder meer aan dat de huidige leden van de Commissie ook verstand hebben van andere grondrechten, maar zij delen niettemin en juist om die

reden de zorgen die bijvoorbeeld ook de Raad van State op dit punt heeft geuit. Graag vernemen zij van de regering ook op dit punt een nadere reactie

In verband met de voorgaande opmerkingen kunnen de leden van de D66-fractie evenmin goed begrijpen om welke reden bij de uitwerking van de overigens niet onbegrijpelijke keuze om aansluiting te zoeken bij de Commissie gelijke behandeling, niet is toegewerkt naar een uniforme en daarmee eenduidige inrichting van taken en bevoegdheden. Deze leden zouden menen dat het College als geheel op alle terreinen ofwel mede een beoordelende bevoegdheid krijgt, dan wel dat hiervan wordt afgezien. De motivering van de regering dat voor een effectieve bestrijding van discriminatie de bestaande bevoegdheid niet gemist kan worden, overtuigt deze leden voorshands niet. Nu een inhoudelijk argument voor een gedifferentieerd takenpakket ontbreekt, krijgen zij de indruk dat bij de keuze van de regering de wens om de bestaande situatie zoveel mogelijk in tact te laten de doorslag heeft gegeven. Graag nodigen zij de regering uit nog eens nader op dit punt in te gaan.

Vervolgens rijst bij de leden van de D66-fractie de vraag waarom de regering het toekennen van procesbevoegdheid aan het College zo nadrukkelijk afhoudt. Ook op dit punt handhaaft de regering een onderscheid tussen Commissie en College, tussen gelijke behandeling en de overige mensenrechten. Enigszins onduidelijk achten deze leden de opvatting van de regering in dit verband dat het nu eenmaal niet de bedoeling is dat het College voor alle grondrechten concrete gedragingen op basis van klachten gaat beoordelen. Waarop is die bedoeling precies gestoeld? Wonderlijk achten deze leden voorts de opmerking van de regering dat er op dit punt al voldoende toetsingsmogelijkheden zijn, en dat een aparte procesbevoegdheid van het College tot lastige verwickelingen kan leiden in de rechterlijke taakverdeling. Op welke lastige ontwikkelingen doelt de regering hier precies en waarom geldt die veronderstelde complicatie niet voor de procesbevoegdheid op het gebied van de gelijke behandeling? Bovendien: waarom zou in ons tamelijk complexe stelsel van rechtsbescherming deze figuur nu opeens onoverkomelijk zijn?

Volstrekt onbegrijpelijk achten deze leden de in dit verband geventileerde opvatting van de regering dat een procesbevoegdheid voor het College tot politieke discussies in de rechtszaal zou kunnen leiden. In het regeerakkoord is inderdaad opgenomen dat het kabinet politieke discussies graag in de samenleving gevoerd ziet in plaats van in de rechtszaal, maar dat kan in dit verband toch niet als serieus argument worden beschouwd. Ook hier zien deze leden graag een nadere onderbouwing tegemoet.

Een amendement om het College voor de rechten van de mens een procesbevoegdheid te geven, heeft het bij de behandeling in de Tweede Kamer net niet gehaald. De leden van de **GroenLinks**-fractie zouden graag zien dat bij de evaluatie twee jaar na oprichting van het College de vragen of de procesbevoegdheid wordt gemist, en of er reden is te overwegen deze alsnog op te nemen, expliciet aan de orde komen. Kan de regering dit toezeggen?

Het College heeft ook een belangrijke publieke functie richting burgers en maatschappelijke organisaties. Naar het oordeel van de leden van de fractie van GroenLinks moet deze publieksfunctie niet beperkt blijven tot het «zenden» (voorlichting en mensenrechteneducatie), maar moet het College ook bereikbaar zijn voor burgers en organisaties. Kan de regering aangeven of er voor burgers en maatschappelijke organisaties een laagdrempelige toegang komt tot het College, zowel voor het verkrijgen

van informatie over mensenrechten en mensenrechtenbescherming in Nederland, als voor het melden van mogelijke situaties waarbij de bescherming van de rechten van de mens in het geding is? En zal het College ook actief «het veld» in gaan, en contact zoeken met groepen kwetsbare burgers en hun organisaties?

Het gevraagd en ongevraagd adviseren over wetsvoorstellen is een van de taken van het College. Kan de regering aangeven hoe zij gaat bepalen over welke wetsvoorstellen een advies gevraagd zal gaan worden? Kan de regering toezeggen dat de adviezen van het College – zowel de gevraagde als de ongevraagde – alsmede de reactie van de regering daarop duidelijk vermeld zullen worden bij het wetsvoorstel (vergelijkbaar met hoe wordt gerapporteerd over een advies van de Raad van State)? Kunnen ook de beide Kamers het College inschakelen? Kunnen zij zich rechtstreeks tot het College wenden voor advies? De leden van de GroenLinks-fractie nemen aan dat de Eerste Kamer in ieder geval advies kan vragen als de Tweede Kamer een voorstel ingrijpend heeft geamendeerd op het punt van de mensenrechten zonder dat die zelf advies heeft gevraagd aan het College. Is die aanname juist?

3.2. Taken in verhouding tot andere organisaties

De Commissie gelijke behandeling gaat op in het College voor de rechten van de mens. Overige instanties die zich bezighouden met mensenrechten blijven onafhankelijk functioneren naast het op te richten College. De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af of de regering overwogen heeft om bijvoorbeeld het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) op te laten gaan in het op te richten College. En hoe voorkomt de regering overlap in activiteiten tussen het op te richten College en het Cbp?

De leden van de fractie van de **PvdA** willen graag informatie ontvangen over hoe wordt voorzien in de samenwerking tussen het College en het EU Grondrechtenbureau.

Het instellen van één College dat *het* College is voor de rechten van de mens betekent een zekere concentratie, zo niet in de praktijk dan toch in de «aanblik». De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af of een concentratie altijd gunstiger is voor de bescherming van de rechten van de mens, althans voor de dialoog daarover. Wat een College over rechten van de mens zegt, hoeft immers niet het laatste gezaghebbende woord daarover zijn. De leden van de CDA-fractie brengen hier de juridische procedures in herinnering die gevoerd zijn in de «SGP-vrouwenzaak». Uiteindelijk waren er twee hoogste rechters in Nederland, de Hoge Raad via de civiele lijn, en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State via de bestuursrechtelijke lijn, die via uiteenlopende afwegingen tot uiteenlopende conclusies kwamen over de kern van de zaak. Dat feit laat zien dat het niet gaat om mechanische toepassingen van mensenrechten en mensenrechtenbepalingen, maar om veel meer. Is niet de rechtsontwikkeling, ook waar het om dit type vraagstukken gaat, meer gebaat bij dialoog? Contrasterende argumentaties en contrasterende visies spelen hierin juist een belangrijke rol. Ook bij vragen rond de verhouding tussen vrijheid van godsdienst en vrijheid van meningsuiting of vrijheid van meningsuiting en gelijke behandeling spelen deze kwesties. Zelfs of juist als er sprake is van het belichten van mensenrechtelijke vraagstukken «in hun volle omvang en in onderlinge samenhang» (Kamerstukken II, 2009/10, 32 467 nr. 3, p. 7). Is de regering ook deze opvatting toegedaan? Is de regering in dit licht van mening dat visies (aanbevelingen, adviezen) van een College als voorgesteld *een* (te verwachten gezaghebbende) visie zijn in plaats van *de* visie? De leden van de CDA-fractie wijzen in dit verband ook op passages uit de nota naar aanleiding van het verslag waar de regering

opmerkt dat «politieke discussies in de samenleving behoren plaats te vinden» (Kamerstukken II, 2010/11, 32 467 nr. 6, p. 7; zie ook p. 8).

Via het waarborgen van intern pluralisme (benoemingen van de leden van het College, de samenstelling van de raad van advies en samenwerking met uiteenlopende maatschappelijke organisaties) komt het wetsvoorstel tegemoet aan uiteenlopende perspectieven op kwesties rond mensenrechten. Is dit niet te zwak in het licht van de voorgaande observaties? Zeker gezien het toch beperkte aantal leden van het College en de raad van advies en de daarmee ook verband houdende beperkingen in de «span of action»? De leden van de CDA-fractie kijken uit naar een beschouwing van de regering over deze kwestie.

Eerder is aan de orde geweest dat het College «lacunes» kan opvullen. Welke concrete lacunes ziet de regering? De leden van de CDA-fractie achten het antwoord op deze vraag vooral van belang gelet op de grote ambitie die uit het voorstel spreekt voor het College in relatie tot de omvang ervan en de vele andere initiatieven die Nederland hier al rijk is en dus de noodzaak tot het stellen van prioriteiten (ook al is dit laatste inhoudelijk het domein van het College zelf). Op vele plaatsen is in de eerdere stukken de «samenwerking» tussen het op te richten College en de betrokken maatschappelijke organisaties genoemd. Over wat voor type samenwerking kan het hier gaan? Hoe moeten de aan het woord zijnde leden zich deze samenwerking voorstellen? Waartoe zou deze samenwerking kunnen of moeten leiden? Om wat voor type samenwerking gaat het bij de Raad van Europa of het EU Grondrechtenagentschap?

Dat het College voor de rechten van de mens gaat adviseren over wetsvoorstellen, ontnemt volgens de leden van de fractie van **Groen-Links** de regering en haar ambtelijke ondersteuning niet de taak zelf ook voorgenomen wetgeving en beleid aan een mensenrechtelijke toets te onderwerpen. Integendeel, juist met een College als onafhankelijk adviseur zal er vaker een beroep worden gedaan op mensenrechtelijke expertise op de departementen. Er zal immers gereageerd moeten worden op de adviezen van het College, en op de jaarlijkse rapportage. Hoe is deze mensenrechtelijke expertise op de departementen gewaarborgd?

3.3. Verhouding met de Commissie gelijke behandeling

De leden van de fractie van de **PvdA** vragen zich af of de om te vormen Commissie gelijke behandeling wel voldoende toegerust is om alle nieuwe taken te kunnen verrichten en of het voorgestelde budget wel voldoende is om de nieuwe taken te kunnen verrichten. Graag krijgen zij een nadere toelichting van de regering.

Tijdens de eerdere behandeling is de verhouding van artikel 1 Grondwet (gelijke behandeling en non-discriminatie) tot andere grondrechten aan de orde geweest. De leden van de **CDA**-fractie zijn verheugd dat de regering ook in dit verband bevestigd heeft dat gelijke behandeling geen voorrang geniet boven andere grondrechten. Er is geen hiërarchie van grondrechten. In antwoord op vragen daartoe heeft de regering ook bevestigd dat van een dergelijke hiërarchie in het werk van het nieuw op te richten College geen sprake zou (moeten) zijn.

Over de manier waarop de gelijkwaardige verhouding tussen die rechten in de praktijk ook handen en voeten krijgt, hebben de leden van de CDA-fractie nog wel enkele vragen. De focus van de afdeling die het werk voortzet van de huidige Commissie gelijke behandeling ligt op het recht van gelijke behandeling. Oordelen die zij geeft, met name op het terrein

van indirecte discriminatie, bevatten altijd een bepaalde afweging van de relevante waarden in kwestie. Hetzelfde geval kan soms ook leiden tot andere oordelen (denk aan het voorbeeld van uiteenlopende conclusies over de weigering van het handen schudden door de Commissie gelijke behandeling en de Rechtbank Rotterdam). Hoe realistisch is de mogelijkheid dat het College in de advisering tot andere inzichten komt dan de afdeling waar het om de verhouding tussen grondrechten in de praktijk gaat? Met andere woorden, brengt de gekozen constructie niet mee dat de positie van de Commissie gelijke behandeling, c.q. de afdeling binnen het College een uitstraling heeft op het andere werk?

De leden van de **D66**-fractie kunnen maar moeilijk begrijpen waarom in de doelstelling van het College het beginsel van «gelijke behandeling» nadrukkelijk als enig grondrecht moet worden genoemd. Naar het oordeel van deze leden gaat van deze formulering onmiskenbaar de suggestie uit dat het beginsel van gelijke behandeling van bijzondere betekenis is binnen de mensenrechtencatalogus. Zij hebben weliswaar gelezen dat de regering, zulks in lijn met de staatsrechtelijke doctrine, elke onderlinge rangorde tussen grondrechten uitsluit, maar dat lijkt onvoldoende om de schijn van een zekere hiërarchie te vermijden. Deze leden hebben gezien dat hier een relatie ligt met de keuze van de regering om de Commissie gelijke behandeling als startpunt van het College te nemen. Het argument dat hiermee wordt uitgedrukt dat het College op het terrein van de gelijke behandeling de bestaande, verdergaande bevoegdheid tot zelfstandige beoordeling van de Commissie behoudt, overtuigt niet. Sterker nog, die keuze van de regering versterkt de suggestie dat het beginsel van gelijke behandeling wel degelijk een bijzondere positie inneemt ten opzichte van de overige mensenrechten. Met de Raad van State menen deze leden dat hiermee een onevenwichtigheid is geschapen tussen de bestaande taken van de Commissie en de nieuwe taken van het College. Graag vragen zij de regering nog eens op deze onevenwichtigheid in te gaan.

3.4. Vormgeving

Het valt de leden van de fractie van de **VVD** op dat de op te richten raad van advies (artikel 15) uit vele leden bestaat: de Nationale ombudsman, de voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens, de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, minimaal vier en maximaal acht leden afkomstig uit maatschappelijke organisaties die zich de bescherming aantrekken van een of meer rechten van de mens, van werkgevers- en werknemersorganisaties en uit kringen van de wetenschap. Hebben de maatschappelijke organisaties die zich de bescherming aantrekken van een of meer rechten van de mens nog wel bestaansrecht als het College voor de rechten van de mens is opgericht? En hoe werkbaar is een dergelijk grote raad van advies?

Deze raad van advies adviseert de minister van Veiligheid en Justitie over de benoeming van de leden en plaatsvervangende leden van het College. Deze leden kunnen zich alleen met oordelen bezighouden, alleen met adviezen en rapporten, maar er kunnen ook leden zijn die zich met beide taken bezighouden. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of er wel sprake is van voldoende onafhankelijkheid van de leden die oordelen als zij zich ook bezighouden met advisering. Hoe waarborgt de regering de onafhankelijkheid van bedoelde leden?

De eisen die voor benoembaarheid van de voorzitter en twee ondervoorzitters worden gesteld zijn dat zij een juridische universitaire opleiding met goed gevolg moeten hebben afgerond. Waarom worden dergelijke eisen niet uitsluitend gesteld aan de leden die een oordelende taak hebben? Voorkomen moet naar de mening van de VVD-fractie immers

worden dat de bescherming van mensenrechten te veel vanuit een juridische invalshoek wordt benaderd. Bescherming van mensenrechten kent immers meer dimensies dan alleen de juridische.

Is de regering bereid in de toekomst te evalueren of bij het benoemingsbeleid van leden daadwerkelijk de onafhankelijke status van het College wordt gewaarborgd en, mochten daar toch vragen over blijven, wil de regering dan overgaan tot het verlenen van een benoemingsrecht aan de vaste leden van de adviesraad? Deze vraag leeft bij de leden van de fractie van de **SP**.

4. Financiën en lasten

De budgettaire ruimte voor het nieuwe College is beperkt, zeker vergeleken met de ruime middelen die de Europese Unie vrijmaakt voor het Agentschap inzake Fundamentele Rechten in Wenen. Dat constateren de leden van de fractie van de **SP**. Is de regering bereid in EU-verband te bepleiten dat de bijdrage aan het Weense agentschap omlaag moet, zodat nationale instituten van een ruimer budget kunnen worden voorzien?

Op het meer operationele niveau stellen de leden van de fractie van **D66** vast dat de regering met de oprichting van het College enerzijds een aantal taken toevoegt aan het reeds bestaande takenpakket van de Commissie gelijke behandeling, terwijl anderzijds betrekkelijk weinig middelen ter beschikking worden gesteld voor de uitvoering van deze nieuwe taken. Zij delen de eerder geuite zorgen van de Raad van State en de betrokken organisaties op dit punt. Deze leden menen te moeten begrijpen dat de regering de Commissie gelijke behandeling budgetneutraal beoogt te integreren in het nieuwe College. De vraag rijst in hoeverre de beschikbare middelen voor het nieuwe College aansluiten bij het takenpakket. Graag vernemen deze leden een nadere reactie van de regering op dit punt.

In de behandeling in de Tweede Kamer is, zo constateren de leden van de fractie van **GroenLinks**, door verschillende fracties naar voren gebracht dat er zorgen zijn met betrekking tot de operationele slagkracht en de capaciteit van het nieuwe College. Het beschikbare budget en de extra formatie zijn immers beperkt. Het takenpakket daarentegen is – in ieder geval in theorie – omvangrijk. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft de regering aangegeven dat bij het vaststellen van de structurele financiering van het College – 2 jaar na de oprichting – de financieringsbehoefte van het College leidend zal zijn: de regering zal deze behoefte dan moeten dekken. Kunnen de aan het woord zijnde leden hieruit opmaken dat wanneer uit de evaluatie blijkt dat het College voor een goede uitvoering van zijn taken ook na 2 jaar een structurele (extra) financiering van € 900 000 nodig heeft (in plaats van de nu geplande € 600 000 structureel), de regering nu reeds toezegt deze financiering te zullen dekken?

Teneinde een goede beoordeling te kunnen maken van de financieringsbehoefte is het van belang ook in beeld te hebben welke keuzes het College heeft gemaakt ten aanzien van de inzet van zijn capaciteit, en wat het College niet heeft kunnen uitvoeren vanwege de beperkingen in de capaciteit. Kunnen deze punten meegenomen worden in de jaarlijkse rapportage van het College?

5. Het College in Koninkrijksverband

Blijkens het wetsontwerp strekt de werkingssfeer van het nieuwe College zich uit tot Nederland en de daarbij behorende BES-eilanden. De leden van de fractie van de **PvdA** stellen de vraag wat de positie is van de overige drie gebiedsdelen van het Koninkrijk, nu de Nederlandse staat internationaal de verantwoordelijkheid draagt voor de voorziening in een nationaal instituut voor de rechten van de mens voor het Koninkrijk als geheel.

Welke rol ziet de regering weggelegd voor het nieuwe College in de Caribische landen van het Koninkrijk en op Saba, Sint Eustatius en Bonaire? De leden van de **SP**-fractie krijgen graag een nadere toelichting.

Ingevolge artikel 2 is de wet – alleen voor wat betreft het doen van onderzoek – ook van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daaruit kan worden afgeleid dat de wet niet van toepassing is in de overige delen van het Koninkrijk: Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Een vraag hierover van de leden van de fractie van de **SP** tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is voor zover de leden van de **GroenLinks**-fractie kunnen nagaan niet beantwoord door de regering. De vraag is echter wel relevant. Nederland wordt door de verschillende mensenrechtencomités ook aangesproken op (vaak ontbrekende) rapportages over de andere delen van het Koninkrijk. Er is ook wel de nodige aanleiding voor zorgen met betrekking tot de mensenrechtensituatie op deze eilanden. De leden van de **GroenLinks**-fractie willen graag weten hoe binnen het Koninkrijk wordt gewaarborgd dat niet alleen Nederland, maar alle landsdelen voldoen aan de Paris Principles en dus over een onafhankelijk mensenrechteninstituut beschikken, en hoe er voor wordt zorg gedragen dat alle landsdelen aan hun rapportageverplichtingen aan de mensenrechtencomités gaan voldoen.

6. Overig

De leden van de fractie van de **PvdA** vragen zich af waarom de nieuw op te richten organisatie «het College» en niet, overeenkomstig de internationale gewoonte, «Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens» (NIRM) genoemd wordt? De leden van de **PvdA**-fractie leggen de regering de vraag voor of dat alsnog kan, nu het kabinet wel heeft toegezegd dat in internationaal verband de Engelse benaming «Netherlands Institute for Human Rights» zal zijn?

Artikel 22 bepaalt dat het College elke vijf jaar een rapport opstelt ten aanzien van de werking in de praktijk van onder meer dit wetsvoorstel. Wordt van overheidswege ook voorzien in een evaluatie van de wet en het functioneren ervan in de praktijk? Zo ja, welke criteria vormen hiervoor de toetssteen? De leden van de **CDA**-fractie kregen graag een nadere toelichting.

De leden van de fractie van **D66** hebben de behoefte nog een principiële kwestie van meer politieke aard aan de orde te stellen. Op diverse plaatsen in het wetgevingsdossier wordt gesteld dat de regering een «sobere uitvoering van de mensenrechtentaken» nastreeft. Kan de regering nader ingaan op de vraag wat een sobere uitvoering van de taken van het nieuwe College volgens haar precies inhoudt? Zou de regering bij deze vraag willen betrekken de herinrichting van het mensenrechtenbeleid zoals voorgesteld door de minister van Buitenlandse Zaken en de motie Bemelmans-Videc die mede naar aanleiding

daarvan recentelijk in de Eerste Kamer met de grootst mogelijke meerderheid is aangenomen (Kamerstukken I 2010/11, 32 502/32 500 V, B)?

De leden van de commissie zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,
Engels

De waarnemend griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,
Bergman