

Vergaderjaar 2011–2012

32 467

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 oktober 2011

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de fracties van de Eerste Kamer met betrekking tot het voorstel van Wet College voor de rechten van de mens. Mijn reactie volgt zo veel mogelijk de opbouw van het voorlopig verslag. Deze memorie van antwoord is opgesteld mede namens mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie.

2. Voorgeschiedenis

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?

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 meerwaarde van het College op nationaal niveau is dat het College voor samenhang en samenwerking zal zorgen tussen alle organisaties die actief zijn op het mensenrechtenterrein en focus aan zal brengen daar waar dat nodig is.

Het College zal, als instituut met de A-status stemrecht krijgen bij vergaderingen in internationaal en Europees verband, terwijl de Commissie gelijke behandeling – als B-orgaan – nu geen stemrecht heeft. De samenwerking van het College met mensenrechteninstituten in andere landen geeft de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op in voorbereiding zijnde Europese en internationale regelgeving en «soft law» die gevolgen heeft voor mensenrechten in Nederland. De internationale en nationale betekenis van de oprichting van het College zijn derhalve nauw met elkaar verweven.

De leden van de SP 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 oprichting van een nationaal mensenrechteninstituut had in eerste instantie geen prioriteit, aangezien er in Nederland goed functionerende instanties en organisaties zijn die zich (soms op een deelterrein) bezig houden met de bescherming van de mensenrechten. Een deel van deze organisaties heeft zelf het initiatief genomen door in de periode 2005–2007 als consortium van de Nationale ombudsman (No), het College bescherming persoonsgegevens (Cbp), de Commissie gelijke behandeling (Cgb) en het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) een aantal rapportages uit te brengen over de mogelijke blauwdruk voor een mensenrechteninstituut. Het consortium kwam in deze rapportages tot de conclusie dat – ondanks het goede functioneren van organisaties op het terrein van mensenrechten – het ontbreken van een nationaal mensenrechteninstituut een gemis is. Derhalve heeft het consortium in april 2007 in het samenvattend rapport «Mensenrechten verplichten en verbinden» aanbevolen om, met instandhouding van de bestaande mensenrechtelijke infrastructuur, te komen tot de oprichting van een nieuw instituut. Het kabinet heeft op 18 juli 2008 een reactie op het rapport naar de Tweede Kamer gestuurd. In dat standpunt stelde het kabinet voor om het nieuwe instituut facilitair bij de Nationale ombudsman onder te brengen. Op 2 en 18 december 2008 vond een Algemeen Overleg plaats, waarna de Tweede Kamer het kabinet opriep nog eens te onderzoeken of de taken van de nieuwe organisatie ondergebracht kunnen worden bij bestaande instellingen en organisaties. Op 10 juli 2009 heeft het kabinet op basis van een nadere analyse voorgesteld om de Commissie gelijke behandeling op te laten gaan in het nieuwe instituut. Het wetsvoorstel dat nu voorligt, is een uitwerking van het standpunt van 2009.

De leden van de SP vragen zich af hoeveel mensenrechteninstellingen er op dit moment in de wereld zijn, en hoeveel in Europa. Daarnaast vragen de leden zich af of er bij de regering enig zicht is op de effectiviteit van de bestaande mensenrechteninstellingen in Europa.

In december 2010 waren wereldwijd 67 mensenrechteninstellingen met een A-status, waarvan 22 in Europa. In rapporten, zoals recent van het EU-Grondrechtenagentschap in Wenen¹, wordt een overzicht geboden van de wijze waarop mensenrechteninstellingen binnen de Europese Unie zijn ingericht. Uit het rapport van het EU-Grondrechtenagentschap wordt duidelijk dat er veel verschillen zijn. Zo hebben de mensenrechteninstellingen in Duitsland en Denemarken taken als advisering, onderwijs en onderzoek, terwijl mensenrechteninstellingen die zijn geïntegreerd met de ombudsman (in Spanje, Portugal en Polen) ook individuele klachten behandelen.

De Commissie gelijke behandeling gaat nu reeds in de rol van kwartiermaker actief op bezoek bij andere mensenrechteninstellingen en nodigt vertegenwoordigers van Europese instellingen uit voor een werkbezoek hier om te leren op welke wijze deze collega-instellingen het mandaat conform de Paris Principles uitoefenen. Inspirerende voorbeelden zijn het Schotse en Ierse instituut, naast het Duitse en Deense.

De leden van de SP vragen of bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel door de regering advies gevraagd is 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?

¹ European Union Agency for Fundamental Rights: National Human Rights Institutions in the EU Member States, Strengthening the fundamental rights architecture in the EU, 2010 zie http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/NHRI_en.pdf.

Er is geen advies gevraagd aan de Raad van Europa. De aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa vraagt meer in algemene zin om de oprichting van een mensenrechteninstituut dat voldoet aan de Paris Principles, die zijn aanvaard met een resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Derhalve heeft het kabinet aan de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties advies gevraagd over het wetsvoorstel, zodat getoetst is of met het wetsvoorstel voldaan wordt aan de Paris Principles. Het is uiteindelijk het Subcomité inzake de accreditatie van de International Coordinating Committee van alle mensenrechteninstellingen wereldwijd die beslist of het College de A-status krijgt. Bij de Raad van Europa vindt zo'n beoordeling niet plaats. Ik zal, indien u het wetsvoorstel aanvaardt, een vertaling van het voorstel naar de Raad sturen.

2.1 Paris Principles

De leden van de PvdA vragen of de regering nog eens aan kan geven op welke punten de taken van het nieuwe College afwijken van de Paris Principles en om welke redenen?

De taken van het College wijken niet af van de Paris Principles. Naar aanleiding van een advies van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, is het takenpakket op enkele punten nog uitgebreid en aangescherpt. De taken van het College komen nu – ook volgens de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten – overeen met de verplichte taken uit de Paris Principles.

De leden van de fractie van de SP vernemen graag het oordeel van de regering of onderhavig voorstel op het punt van de financiële onafhankelijkheid in overeenstemming is met de Paris Principles inzake mensenrechteninstellingen.

Ik ben van mening dat het wetsvoorstel, ook op het punt van de financiële onafhankelijkheid, in overeenstemming is met de Paris Principles. Ten aanzien van de financiële onafhankelijkheid van het College is gekozen voor de constructie die ook geldt voor de Hoge Raad. Het budget voor het College voor de rechten van de mens zal worden vermeld in de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie (in hoofdstuk 10 van de memorie van toelichting, het overzicht van zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak). Op die manier is de begroting voor beide Kamers der Staten-Generaal zichtbaar. Daarnaast wordt de door het College ingediende ontwerpbegroting openbaar. Als het budget voor het College in de begroting van het ministerie afwijkt van de door het College ingediende ontwerpbegroting, dan zal dit worden vermeld in de memorie van toelichting bij de begroting van het ministerie. Daarmee wordt de begrotingswetgever in staat gesteld een goede afweging te maken.

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

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering oordeelt over de spanning tussen ambitie van de organisatie bij het beschermen en bevorderen van de mensenrechten enerzijds en organisatie en middelen anderzijds?

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?

De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre de beschikbare middelen voor het nieuwe College aansluiten bij het takenpakket.

De regering heeft gekozen voor een sobere maar degelijke vormgeving van het College. Eerder hebben het College bescherming persoonsgegevens, de Commissie gelijke behandeling, de Nationale ombudsman en het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten in het rapport «Mensenrechten verbinden en verplichten» van april 2007 gesteld dat voor een mensenrechteninstituut met een kleine staf een bedrag van 1,15 miljoen euro nodig is. Deze schatting ging echter uit van de opbouw van een organisatie op basis van een «twinning of shared service model»: een beheersmatige samenwerking met de Nationale ombudsman. De keuze voor één organisatie waar de Commissie gelijke behandeling (Cgb) in opgaat, betekent dat er één budget komt en dat er naast organisatorische ook inhoudelijke synergievoordelen behaald kunnen worden. De Commissie gelijke behandeling doet nu immers ook al aan voorlichting, brengt adviezen uit, onderhoudt contacten met nationale, Europese en internationale instellingen en stelt rapportages op. Bovendien kan het College uit de samenwerking met andere organisaties voordeel behalen. Het College hoeft niet elke taak even intensief uit te voeren, als deze al door een of meer andere organisaties wordt uitgevoerd. Het is aan het College zelf te bepalen hoe het samenwerkt met andere organisaties en welke taken het op welk terrein gaat uitvoeren. Het is dan ook in eerste instantie aan het College zelf te bepalen hoe het budget over de verschillende taken wordt verdeeld. Daarbij zal de ambitie van het College en de daarbij passende prioriteitstelling leidend zijn. Twee jaar na de oprichting van het College zal een evaluatie plaatsvinden naar de financieringsbehoefte van het College aan de hand van de taakuitoefening. Afhankelijk van de uitkomsten zal het kabinet vaststellen wat de structurele financieringsbehoefte voor de periode daarna is en zorg dragen voor de dekking hiervan.

Volgens de leden van de SP-fractie stelt de Raad van State dat het onderhavige voorstel onevenwichtig is ten aanzien van de nieuwe taken en de taken van de Commissie gelijke behandeling. Zij stellen daarom de volgende 5 vragen:

1. *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?*

Ik ben niet bang dat het College onvoldoende gezien zal worden als het nationale mensenrechteninstituut als bedoeld door de Verenigde Naties en de Raad van Europa. Van de Verenigde Naties heeft het kabinet immers een positief advies over het wetsvoorstel ontvangen. Op grond van goede ervaringen elders, heeft de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties aanbevolen het mensenrechteninstituut te integreren met de Commissie gelijke behandeling. Ook in Engeland is ervoor gekozen om drie gelijkebehandelingscommissies samen te voegen tot één «Equality and Human Rights Commission», waarbij het mandaat van de bestaande commissies is uitgebreid naar het brede mensenrechtenterrein. Bovendien is de Commissie gelijke behandeling nu al bekend binnen de bestaande internationale gremia van mensenrechteninstituten. De Commissie gelijke behandeling neemt daar immers – als orgaan met de B-status – al aan deel. In het buitenland zal het College bovendien de naam «Netherlands Institute for Human Rights» gebruiken.

2. *In hoeverre is verzekerd dat het nieuwe College in de praktijk niet meer wordt dan een «Commissie gelijke behandeling plus»?*

Er is na de oprichting van het College geen Commissie gelijke behandeling meer. Er is een nieuw College, waarvan de taken wettelijk

omschreven zijn. Het College zal deze taken naar behoren moeten uitvoeren. De gelijke behandelingstaak inzake oordelen krijgt een plaats binnen het brede takenpakket van het nieuwe College, niet omgekeerd. Een bredere focus op alle mensenrechten zal mede gestimuleerd worden door het benoemen van nieuwe Collegeleden en het aanstellen van nieuwe medewerkers bij het bureau. Een breed samengestelde raad van advies krijgt bovendien de taak om te adviseren op het jaarlijkse beleidsplan.

3. *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?*

Het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod zijn niet de basis van andere grondrechten, voor zover daarmee zou worden bedoeld dat er een hiërarchie tussen grondrechten zou bestaan. Een dergelijke hiërarchie is er niet, zoals ook nadrukkelijk is beargumenteerd in de Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving (Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2) en in het debat daarover aan de orde is geweest. Iets anders is dat genoemd beginsel en verbod anders dan de andere grondrechten een meer horizontaal karakter kennen, in zoverre zij ondersteunend zijn aan de uitoefening van de andere grondrechten. De overheid dient die de naleving daarvan immers te garanderen ten aanzien van alle burgers, zonder daarbij te discrimineren of gelijke gevallen ongelijk te behandelen dan wel ongelijke gevallen gelijk te behandelen.

4. *Volgens de regering was het oorspronkelijke idee aanhaking 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?*

Op dit moment is er geen aanleiding te denken dat het College geen balans kan vinden tussen de taken van de huidige Commissie gelijke behandeling en de nieuwe taken. Daarom vind ik het niet opportuun in te gaan op een eventueel toekomstig samengaan met de Nationale ombudsman. Overigens zou ook bij het samengaan van de Nationale ombudsman er een balans tussen oude en nieuwe taken gevonden moeten worden.

5. *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?*

Zoals is vermeld in het antwoord op de eerste vraag onder punt 3, zal het kabinet naar aanleiding van de evaluatie na twee jaar de structurele financieringsbehoefte vaststellen en zorg dragen voor de dekking daarvan.

3.1. Wettelijke taken en bevoegdheden

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de regering zorgt 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 D66-fractie kunnen maar moeilijk begrijpen waarom in de doelstelling van het College het beginsel van «gelijke behandeling» nadrukkelijk als enig grondrecht wordt genoemd. Met die keuze versterkt de regering de suggestie dat het beginsel van gelijke behandeling wel degelijk van bijzondere betekenis is binnen de mensenrechtencatalogus. 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.

In de doelomschrijving van het College voor de rechten van de mens wordt gelijke behandeling inderdaad als enige mensenrecht expliciet genoemd. Door gelijke behandeling in de doelstelling te noemen wordt duidelijk gemaakt dat het College op het terrein van gelijke behandeling een specifieke bevoegdheid krijgt, die nu is belegd bij de Commissie gelijke behandeling. Dat is het onderzoeken en oordelen of er onderscheid is gemaakt zoals bedoeld in de gelijkebehandelingswetgeving. Ook voor het College zal die taak een substantieel onderdeel vormen van de totale werkzaamheden. Het aantal klachten en andere verzoeken om een oordeel over ongelijke behandeling zal waarschijnlijk niet of nauwelijks wijzigen en het is evenmin waarschijnlijk dat er minder aanleiding zal zijn voor «onderzoek uit eigen beweging». In het Verenigd Koninkrijk, waar het gelijkebehandelingsorgaan is samengegaan met het mensenrechteninstituut, is zelfs in de naam van het instituut (Equality and Human Rights Commission) tot uitdrukking gebracht dat er speciale taken bij de gelijkebehandelingswetgeving horen.

Ik heb geen aanleiding om te vrezen dat het College niet een evenwicht zal weten te vinden tussen zijn aandacht voor gelijke behandeling en voor andere mensenrechten, integendeel: de Commissie gelijke behandeling is als kwartiermaker al enthousiast aan de slag met de voorbereiding op de taken die het College gaat vervullen als het wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt aanvaard. In het (meerjaren) beleidsplan zal het nieuwe College naar voren laten komen hoe de aandacht tussen gelijke behandeling en andere mensenrechten verdeeld zal worden. Ook het aantrekken van nieuwe Collegeleden en medewerkers zal bijdragen aan een goed evenwicht. Ten slotte kan de raad van advies, door zijn brede samenstelling, het College scherp houden.

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.

Ten eerste merk ik op dat, anders dan de leden van de PvdA in de vraag stellen, de procesbevoegdheid niet slechts betrekking heeft op de Algemene wet gelijke behandeling, maar ook op de andere gelijkebehandelingswetgeving. De Commissie gelijke behandeling heeft nu een procesbevoegdheid op dit terrein. De Commissie gelijke behandeling heeft deze procesbevoegdheid tot op heden nog nooit gebruikt. Ik heb geen reden om te verwachten dat het College deze bevoegdheid vaak zal gaan gebruiken.

De regering heeft ervoor gekozen de procesbevoegdheid van het College niet uit te breiden naar het brede mensenrechtenterrein. Het College gaat immers alleen op het terrein van gelijke behandeling, en niet op het brede terrein van de mensenrechten, individuele klachten behandelen. Indien aan het College de procesbevoegdheid wordt toegekend in individuele gevallen, zullen burgers en advocaten bij het College komen met klachten, om te vragen om het gebruik van de procesbevoegdheid. Daarmee zou overlap ontstaan met de taak van de Nationale ombudsman, waar burgers terecht kunnen met klachten over bestuursorganen, ook waar het gaat om een mogelijke schending van mensenrechten.

Ik zie dan ook niet in waarom het ontbreken van een procesbevoegdheid op het brede mensenrechtenterrein een onevenwichtigheid in taken met zich mee zou brengen, aangezien die bevoegdheid sterk samenhangt met de taak in individuele gevallen tot een oordeel te komen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of 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?

Zoals in de memorie van toelichting is vermeld zal het kabinet na twee jaar de financiële behoefte van het College evalueren aan de hand van de taakuitoefening. De conclusies van deze evaluatie zullen aan beide kamers der Staten-Generaal worden gezonden. Daarnaast wordt op grond van artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal gestuurd over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het College. Bovendien stuurt het College jaarlijks een verslag aan beide Kamers der Staten-Generaal. In dat verslag wordt onder andere de taakuitoefening beschreven.

Naar aanleiding van passages in de memorie van toelichting (het College kan «schendingen van mensenrechten aan de kaak stellen» en moet «de vrijheid hebben zo nodig maatregelen te treffen tegen mensenrechtenschendingen die vallen onder de verantwoordelijkheid van een minister») stellen de leden van de CDA-fractie de volgende vragen. Waar ziet de regering het zwaartepunt/ de primaire rol voor het College, 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?

Het is aan het College zelf, als onafhankelijke organisatie, om te kiezen op welke wijze – binnen de wettelijke taken en bevoegdheden – het de mensenrechten gaat beschermen en de naleving daarvan gaat bevorderen.

Ik zie het College als een organisatie die bijdraagt aan samenhang en samenwerking tussen de verschillende organisaties die actief zijn op het brede mensenrechtenterrein. Daarnaast verwacht ik van het College nuttige adviezen en aanbevelingen. Daarbij past het dat het College in dialoog treedt en adviseert. Daarnaast kan het College gebruik maken van haar onderzoeksbevoegdheid om misstanden in de praktijk te signaleren en op basis hiervan aanbevelingen uit te brengen. Met de passage over het treffen van maatregelen wordt bedoeld dat het College aanbevelingen kan doen en adviezen kan geven die gaan over beleid of de uitvoeringspraktijk van een minister, en dat het College daarover publiciteit kan genereren.

De leden van de CDA-fractie vragen of zij de toelichting op artikel 3, onderdeel b (nr. 3, p. 24) 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? Ligt hier niet veel meer een taak voor NGO's?

Op grond van de gelijkebehandelingswetgeving doet de Commissie gelijke behandeling momenteel onderzoek naar en geeft oordelen over gelijke behandeling bij instanties zoals ziekenhuizen en scholen. Het College kan ook aanbevelingen doen aan deze instanties, omdat vraagstukken omtrent mensenrechten ook daar kunnen spelen. Deze instanties kunnen bijvoorbeeld te maken krijgen met vragen over de vrijheid van meningsuiting of van godsdienst of over het verbod van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid.

Ik juich het toe als NGO's hier voor zichzelf een taak zien, maar het kan een goede aanvulling zijn als het College aanbevelingen kan doen.

Wat de opsomming van taken in artikel 3 betreft, vragen de leden van de CDA-fractie zich 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? Daarbij denken de leden 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 beroeps-onderwijs of onderwijs aan leerkrachten? Moet onderwijs 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?

In de Paris Principles is voorgeschreven dat een mensenrechteninstituut assisteert bij het formuleren van onderwijsprogramma's op het terrein van mensenrechten en het onderzoek daarnaar en door deel te nemen aan de uitvoering daarvan op scholen, universiteiten en vakkringen. De taak is niet beperkt tot bepaalde vormen van onderwijs.

Het College zal bij de uitvoering van de taken genoemd in d en e gaan samenwerken met bestaande organisaties, scholen en universiteiten. Een voorbeeld zou kunnen zijn dat het College het mensenrechtenonderwijs aan professionals, zoals docenten, advocaten en rechters stimuleert via bestaande beroepsopleidingen.

Overigens wil ik benadrukken dat – als het College meent dat deze taak al voldoende wordt opgepakt door bestaande organisaties – het College deze taak zelf slechts beperkt hoeft in te vullen.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie zich af of het bij de onderdelen g, h en i van artikel 3 niet gaat 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?

De taken genoemd in deze onderdelen (g. het aansporen tot de ratificatie, implementatie en naleving van verdragen over de rechten van de mens en het aansporen tot de opheffing van voorbehouden bij zulke verdragen, h. het aansporen tot de implementatie en naleving van bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties over de rechten van de mens en i. het aansporen tot de naleving van Europese of internationale aanbevelingen over de rechten van de mens) zijn gebaseerd op de Paris Principles¹.

Uiteraard is de vraag of verdragen, andere besluiten of aanbevelingen, geratificeerd, geïmplementeerd en nageleefd worden iets voor de regering en het parlement. Het College heeft daarom in dit verband slechts een aansporende rol: zo kan het College, net als NGO's, advies uitbrengen aan het parlement of de regering, wanneer het van mening is dat er iets in de ratificatie of implementatie schort of de naleving van aanbevelingen van VN-comités of de Raad van Europa niet de aandacht krijgt die het volgens het College verdient.

Het zou van toegevoegde waarde zijn als het College ten behoeve van deze taak een overzicht openbaar maakt van de aanbevelingen die vanuit alle VN-comités komen, aangezien dat er nu niet is.

De CDA-fractie vraagt zich af of het bepaalde in het eerste en tweede lid van artikel 6 van het voorstel² betrekking heeft op alle taken en bevoegd-

¹ Punt 3, onderdeel iv, onderdeel b en c, van de Paris Principles:

(b) To promote and ensure the harmonization of national legislation regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation;

(c) To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation;

² Artikel 6, eerste en tweede lid:

1. Het College en daartoe door het College aangewezen personen kunnen alle inlichtingen en bescheiden vorderen die voor de vervulling van de taak van het College redelijkerwijs nodig zijn.

2. Een ieder is 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.

heden van het College (denk bijvoorbeeld ook aan de adviezen die aan niet-overheidsinstanties gegeven kunnen worden)?

De bevoegdheid van het College om inlichtingen en bescheiden te vorderen heeft betrekking op alle taken van het College.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe de regering de speciaal benoemde rol van het College als «kenniscentrum» voor ogen ziet?

In de stukken is de rol van kenniscentrum voor het College niet speciaal benoemd. In de Paris Principles staat dat een mensenrechteninstituut fungeert als een bron van informatie voor de regering en burgers. Het College dient het bewustzijn van mensenrechten te vergoten en kan dit op allerlei manieren doen. Door voorlichting, adviezen, educatie en publiciteit wordt bijgedragen aan de bekendheid van mensenrechten en de inspanningen om schendingen hiervan tegen te gaan.

De leden van de SP-fractie vragen of in de andere Europese landen met een mensenrechteninstituut de procesbevoegdheid uitgesloten is.

Voor zover bekend, hebben alleen de mensenrechteninstellingen in Denemarken, Polen, Ierland en de twee mensenrechteninstellingen in het Verenigd Koninkrijk een procesbevoegdheid op het brede mensenrechtenterrein. De overige 18 mensenrechteninstellingen hebben geen procesbevoegdheid op het brede mensenrechtenterrein: sommige hebben deze bevoegdheid wel – net als het toekomstige College – voor de gelijkebehandelingswetgeving.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering al overleg gevoerd heeft met het Hof in Straatsburg over de best mogelijke inrichting van het nationale instituut, en de vormgeving van het nationale mensenrechtenbeleid? Vanuit de Raad van Europa wordt immers aangedrongen om betere nationale voorzieningen teneinde de druk op het Straatsburgse Hof te verminderen. Zo nee, is de regering voornemens dat alsnog op korte termijn te doen?

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is een rechterlijke instantie, die toezicht houdt op de naleving van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), maar geen taak heeft in de advisering van de lidstaten bij bijvoorbeeld de oprichting van een nationaal mensenrechteninstituut. Anders ligt dat bij het moederorgaan van het Hof, de Raad van Europa. Ik zal – zoals eerder gemeld – de Raad van Europa op de hoogte houden van de stand van zaken.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze wordt verzekerd dat het nieuwe College voortdurend op de hoogte blijft van de aanbevelingen van de (Parlementaire Assemblee van de) Raad van Europa?

De betreffende aanbevelingen zijn openbaar en algemeen toegankelijk via de website van de Raad van Europa (www.coe.int); deze zullen – evenals andere rechtsbronnen – regelmatig (kunnen) worden geraadpleegd door het College. Daarnaast kan het College extra geattendeerd worden op bepaalde onderwerpen via zijn (internationale) netwerk.

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?

In artikel 35 wordt bepaald dat de (plaatsvervangende) leden van de Commissie gelijke behandeling van rechtswege benoemd worden tot (plaatsvervangende) leden van het College. Die benoeming van rechtswege geldt echter slechts voor de duur van hun resterende zittingstermijn. Als de termijn van zittende leden afloopt, zal kritisch gekeken worden hoe herbenoeming past binnen de op dat moment aanwezige expertise van het College. Die kennis moet dan goed verdeeld zijn over gelijke behandeling en andere mensenrechten. Bij recente benoemingen is al rekening gehouden met de mogelijke uitbreiding van het mandaat naar het brede mensenrechtenterrein. Bovendien is bij de start van het College plaats voor een aantal nieuwe leden en kunnen plaatsvervangende leden aangetrokken worden voor die terreinen waar nog niet voldoende kennis aanwezig is. Doordat er parttime leden kunnen worden aangetrokken, is er flexibiliteit om veel verschillende kennis binnen te halen. Ten slotte wordt het bureau versterkt met nieuw personeel voor de mensenrechtentaak. Voor het huidige personeel van de Commissie gelijke behandeling wordt de kennis op het brede mensenrechtenterrein vergroot door een intern opleidingstraject.

De leden van de D66-fractie vragen een nadere beschouwing van de regering waarom er niet is gekozen voor een eenduidige inrichting van taken en bevoegdheden. De leden zouden menen dat het College als geheel op alle terreinen ofwel mede een beoordelende bevoegdheid krijgt, dan wel dat hiervan wordt afgezien.

De Nationale ombudsman heeft al de bevoegdheid om individuele klachten te behandelen over bestuursorganen. Hij kan naar aanleiding van een klacht onderzoeken of de overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Onderdeel van het oordeel van de ombudsman is de verenigbaarheid van overheidshandelen met grondrechten. Datzelfde geldt voor de bestuursrechter en voor lokale ombudsinstanties in de gevallen waarin zij tot oordelen bevoegd zijn. Indien het College een oordelende taak op het brede mensenrechtenterrein zou krijgen zou dit dus een overlap van taken met de ombudsman en de bestuursrechter betekenen. Er zou eveneens overlap kunnen ontstaan met de toezichthoudende en handhavende bevoegdheden van het College bescherming persoonsgegevens (Cbp), aangezien burgers het Cbp kunnen verzoeken handhavend op te treden. De regering heeft er daarom niet voor gekozen het College een oordelende taak op het brede mensenrechtenterrein toe te kennen.

De oordelende taak op het gebied van gelijke behandeling is de door Nederland gekozen manier waarop invulling wordt gegeven aan de (Europese) verplichting om op een laagdrempelige manier bijstand te verlenen aan potentiële slachtoffers van discriminatie. De basis voor deze taak ligt in Nederlandse wetgeving. Voor een effectieve bestrijding van discriminatie is het van groot belang dat mensen zich eenvoudig kunnen wenden tot een instelling die belast is met het toezicht op de naleving van de gelijkebehandelingswetgeving.

De gelijkebehandelingswetgeving is complex en aan verandering onderhevig. Een onafhankelijke instelling die is belast met de uitleg van, maar ook de voorlichting over deze wetgeving, biedt voordelen. De Commissie, en in de toekomst het College, vormt een toegankelijke en onafhankelijke instelling, met een betrekkelijk informele procedure waaraan voor de aanvrager geen kosten zijn verbonden. 75% van de oordelen van de Commissie gelijke behandeling wordt opgevolgd, dus het is een effectief middel voor burgers. De regering heeft bij het opstellen van dit wetsvoorstel dan ook niet overwogen de oordelende taak van de Commissie gelijke behandeling te schrappen. Overlap met de taken van ombudsman en bestuursrechter doet zich hierbij ook niet voor, omdat het

niet om eenzijdig overheidshandelen gaat, maar (vrijwel)¹ uitsluitend om civiele rechtsbetrekkingen.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering de brede procesbevoegdheid zo nadrukkelijk afhoudt. De leden vinden de opvatting van de regering dat het nu eenmaal niet de bedoeling is dat het College voor alle concrete gedragingen op basis van klachten gaat beoordelen onduidelijk. Waar is die bedoeling precies op gestoeld?

Bij de beantwoording van de vorige vraag en bij de beantwoording van de desbetreffende vraag van de PvdA (de tweede vraag in paragraaf 3.1) is al uitgelegd waarom de regering ervoor heeft gekozen aan het College geen oordelende taak op het brede mensenrechtenterrein toe te kennen en waarom een procesbevoegdheid voor individuele situaties buiten het terrein van gelijke behandeling zou leiden tot een overlap van taken met de Nationale ombudsman en daarmee onwenselijk is. Een procesbevoegdheid die los staat van individuele klachten of concrete situaties acht ik principieel onwenselijk: het College zou dan aan de rechter kunnen vragen om in abstracto beleid of regelgeving van de rijksoverheid of van decentrale overheden te toetsen. Indien het College van oordeel is dat beleid of regelgeving op gespannen voet staat of dreigt te komen met een of meer mensenrechten, dan kan het dat aanklaarten bij de verantwoordelijke politieke organen en adviseren om bepaalde wetgevende of andere maatregelen te treffen. Op rijksniveau zijn dit de verantwoordelijke minister of ministers en de Staten-Generaal. Zij maken de keuze om beleid of wetgeving al dan niet te wijzigen. Wanneer het College of anderen het niet eens zijn met een dergelijke keuze, dan zal de discussie voortgaan. Dat is ook goed, want in dit soort fundamentele kwesties is een breed draagvlak noodzakelijk. Maar als het College in zo'n geval naar de rechter zou kunnen stappen die dan verplicht zou zijn om het verlossende woord te spreken, dan zou de rechter in de positie worden gebracht dat hij zich in een abstract geschil tegenover de regering of de wetgever geplaatst ziet in een rechtstreekse confrontatie. Meer in het algemeen vind ik het onwenselijk om een instantie die een wettelijke adviestaak heeft, het recht te geven om bij de rechter te klagen als haar advies niet is overgenomen.

De leden van de D66-fractie achten de opmerking van de regering wonderlijk dat er al voldoende toetsingsmogelijkheden zijn bij vermeende schendingen van mensenrechten, en dat een aparte procesbevoegdheid van het College tot lastige verwickelingen kan leiden in de rechterlijke taakverdeling. Zij vragen zich af op welke lastige verwickelingen de regering hier precies doelt en waarom die veronderstelde complicatie niet voor de procesbevoegdheid op het gebied van de gelijke behandeling geldt. Ten slotte vragen deze leden zich af waarom de procesbevoegdheid nu opeens onoverkomelijk in ons tamelijk complexe stelsel van rechtsbescherming.

Hiervoor is al uiteengezet waarom ik meen dat er in het bestuursrecht al voldoende toetsingsmogelijkheden zijn bij vermeende schendingen van mensenrechten. Tot welke verwickelingen een procesbevoegdheid kan leiden, hangt af van de concrete vormgeving van de procesbevoegdheid. Een bevoegdheid voor het College om te interveniëren (opmerkingen te maken) in een reeds aanhangige rechtszaak is minder ingrijpend dan een bevoegdheid voor het College om zelf naar de rechter te stappen. En een bevoegdheid om namens een individu in beroep te gaan bij de bestuursrechter tegen een tot dat individu gericht besluit is minder ingrijpend dan de bevoegdheid om bij de bestuursrechter of civiele rechter rechtstreeks en in abstracto te ageren tegen algemeen beleid of algemene regels. Voor alle varianten geldt echter dat mensenrechten aan de orde kunnen zijn bij

¹ Alleen discriminatie door de overheid op grond van ras bij sociale bescherming, valt nu al binnen de procesbevoegdheid van de Commissie gelijke behandeling.

zeer veel soorten feitelijke handelingen en rechtshandelingen van overheidsinstanties en bestuursorganen, dat mensenrechten vaak een afweging van belangen vergen en dat de uitkomst van die afweging omstreden kan zijn. Dat leidt ertoe dat een procesbevoegdheid vragen oproept over de taakverdeling tussen de bestuursrechter en de civiele rechter en over de rol van de rechter, maar ook over de taakverdeling tussen het College enerzijds en bijvoorbeeld de Nationale ombudsman en het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) anderzijds. Een procesbevoegdheid zou er bovendien toe kunnen leiden dat het College bij de rechter kan klagen over het feit dat een eerder door het College uitgebracht advies aan regering en Staten-Generaal niet (geheel) is overgenomen.

Deze complicaties gelden niet of veel minder voor de huidige procesbevoegdheid van de Commissie gelijke behandeling, aangezien die bevoegdheid beperkt is tot de civiele rechter en (vrijwel) geen betrekking heeft op eenzijdig overheidshandelen.

De leden van de D66-fractie willen een nadere onderbouwing van de regering over het argument dat politieke discussies in de samenleving horen plaats te vinden.

Zoals hierboven is beschreven is het niet wenselijk dat de rechter zou moeten gaan oordelen over abstracte vragen ten aanzien van democratisch tot stand gekomen beleid of regelgeving. Die vragen horen thuis in het maatschappelijk debat en in de politieke gremia. Het kabinet is van mening dat het College bij het voeden van die maatschappelijke en politieke discussies een zeer belangrijke rol kan vervullen met de in het wetsvoorstel opgenomen instrumenten zoals advisering, het doen van aanbevelingen en het geven van voorlichting.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen een toezegging van de regering om bij de evaluatie twee jaar na oprichting van het College expliciet mee te nemen of de procesbevoegdheid wordt gemist, en of er reden is te overwegen deze alsnog op te nemen?

De evaluatie na twee jaar is slechts bedoeld om aan de hand van de taakuitoefening te bekijken of de financiële middelen voor het College passend zijn. Bij de evaluaties die elke vijf jaar zijn voorzien zou dit – als daar aanleiding voor is – kunnen worden meegenomen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan 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? Daarnaast vragen de leden zich af of het College ook actief «het veld» in zal gaan, en contact zoeken met groepen kwetsbare burgers en hun organisaties?

Iedereen kan bij het College terecht voor vragen. Het College gaat echter geen individuele klachten behandelen. Indien iemand een mogelijke situatie meldt waarbij de situatie van de rechten van de mens in het geding is, zal het College deze persoon doorverwijzen naar de geëigende instanties die onderzoek kunnen doen naar zo'n melding of een klacht in behandeling kunnen nemen. Het College zal echter uiteraard wel op basis van dit soort signalen onderzoek kunnen gaan doen naar een mogelijke bredere problematiek (en dus niet naar een individueel geval), ongevraagd advies uit kunnen gaan brengen of aanbevelingen gaan doen. De Commissie gelijke behandeling is in de rol van kwartiermaker nu al actief in gesprek met vertegenwoordigers van kwetsbare groepen en

organisaties die zich bezig houden met de bescherming van een of meer mensenrechten. Indien het wetsvoorstel wordt aanvaard, zal de Commissie gelijke behandeling een brede consultatie uitzetten over de mensenrechtensituatie in Nederland en de rol van het toekomstige College. Het College zal zijn taken alleen goed kunnen uitvoeren indien het contact heeft en houdt met groepen kwetsbare burgers en hun organisaties.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering aan te geven hoe zij gaat bepalen over welke wetsvoorstellen een advies gevraagd zal gaan worden?

Bij deze vraag zullen diverse factoren een rol spelen, waaronder de mate van relevantie van mensenrechten voor het wetsvoorstel en de eventuele (on)duidelijkheid die er is over de ruimte die de mensenrechten bieden voor het voorstel. Daarnaast is denkbaar dat het College vraagt om rekening te houden met de capaciteit van het College. Het College is namelijk verplicht om te adviseren over een wetsvoorstel als een minister daarom vraagt (artikel 5, eerste lid). Het is uiteraard niet de bedoeling dat het College niet meer toekomt aan de (vele) andere taken die het heeft. Wetsvoorstellen die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens, zullen in beginsel niet aan het College worden voorgelegd, aangezien dergelijke wetsvoorstellen al worden voorgelegd aan het College bescherming persoonsgegevens (artikel 51, tweede lid, Wet bescherming persoonsgegevens). Dit kan anders zijn indien daarnaast ook andere mensenrechten in het betreffende voorstel aan de orde zijn.

Overigens kan het College ook ongevraagd advies uitbrengen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan 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)?

De regering zal het advies van het College toezenden aan de Raad van State bij de adviesaanvraag¹ en zal in de memorie van toelichting (bijvoorbeeld in de paragraaf consultatie) het advies van het College bespreken. Dit komt overeen met de wijze waarop gerapporteerd wordt over adviezen van vergelijkbare adviesorganen, zoals het College bescherming persoonsgegevens. Het College zal een advies openbaar maken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of ook de beide Kamers het College kunnen 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?

Uit artikel 5 van het wetsvoorstel volgt dat het College op schriftelijk verzoek van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal adviseert over wetten, voorstellen van wet, algemene maatregelen van bestuur, ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen, ontwerpen van ministeriële regelingen, ontwerpen van bindende besluiten van Europese en andere internationale instellingen, die direct of indirect betrekking hebben op de rechten van de mens. Het College kan ook uit eigen beweging een van beide kamers der Staten-Generaal adviseren.

¹ Zie aanwijzing 268 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Eerste Kamer kan dus ook over een door de Tweede Kamer geamendeerd voorstel advies vragen aan het College.

3.2. Taken in verhouding tot andere organisaties

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 regering heeft niet overwogen om het College bescherming persoonsgegevens op te laten gaan in het op te richten College voor de rechten van de mens.

Het opgaan van de Commissie gelijke behandeling in het College zorgt voor synergie en een efficiëntere uitvoering van taken, gegeven de huidige internationale en Europese activiteiten van de Commissie gelijke behandeling als instituut met B-status. Deze synergie ziet de regering in veel mindere mate bij een integratie met het College bescherming persoonsgegevens.

Overlap in activiteiten tussen het op te richten College en het Cbp wordt voorkomen door goede samenwerkingsafspraken te maken over de taakverdeling. Daarbij is leidend dat het College geen taken vervult op het terrein van de bescherming van persoonsgegevens. Een voorbeeld hiervan is de adviestaak van het College: in het wetsvoorstel is opgenomen dat het College adviseert over (voorgenomen) wet- en regelgeving en beleid dat direct of indirect betrekking heeft op de rechten van de mens. Vanwege deze brede omschrijving valt advisering over regelgeving met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens hieronder. Aangezien de adviestaak ten aanzien van deze wet- en regelgeving is opgedragen aan het College bescherming persoonsgegevens (artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens) zal het College voor de rechten van de mens hierover niet adviseren. Indien het advies ook betrekking heeft op andere mensenrechten, kunnen beide Colleges gezamenlijk advies uitbrengen (artikel 23 Kaderwet adviescolleges). Om overlap in taken te voorkomen is ook nog voorzien in het deelnemen van de voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens in de raad van advies.

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 College voor de rechten van de mens krijgt tot taak structureel samen te werken met nationale, Europese en internationale instellingen (artikel 3, onderdeel f). Het EU Grondrechtenagentschap (eveneens gebaseerd op de Paris Principles) voert periodiek overleg met de nationale mensenrechteninstituten, zodat synergie van de activiteiten op beide niveaus kan worden bereikt. De nationale mensenrechteninstituten kunnen helpen de bevindingen van het EU Grondrechtenagentschap naar de specifieke context te vertalen; het agentschap krijgt door bespreking met nationale mensenrechteninstituten een beter beeld wat er nationaal speelt. Bij de samenwerking tussen het College en het EU Grondrechtenagentschap moet dan ook gedacht worden aan het delen van kennis, het gebruiken van gegevens en van goede ervaringen met beleid of instrumenten in andere landen.

Het College zal zich primair richten op de Nederlandse situatie met betrekking tot mensenrechten, terwijl het EU Grondrechtenagentschap voor alle lidstaten werkt. Volgens zijn mandaat mag het agentschap geen specifieke landenrapporten uitbrengen en beperkt het zich bovendien tot die grondrechtelijke vraagstukken die de tenuitvoerlegging van het

Unierecht betreffen. Aldus kunnen de beide instellingen elkaar aanvullen en zal van onnodige overlap geen sprake hoeven zijn. Onderlinge afspraken over wie welke gegevens heeft en verzamelt en wie er bezig is met een bepaald rapport zal uiteraard nodig zijn, en – door artikel 3, onderdeel h – ook vereist. Het EU Grondrechtenagentschap baseert zijn rapporten grotendeels op gegevens die aangeleverd worden door diverse organisaties en instanties uit de lidstaten, en onderhoudt daartoe ook reguliere contacten met onder andere nationale mensenrechteninstituten.

Hieraan zal het College zeker gaan bijdragen. Zo kan het College informatie uit thematische onderzoeken en rapportages over Nederland delen met het EU Grondrechtenagentschap en de Raad van Europa om landenvergelijkingen op thema's mogelijk te maken.

De leden van de CDA-fractie vragen of een concentratie altijd gunstiger is voor de bescherming van de rechten van de mens, althans voor de dialoog daarover? Is niet de rechtsontwikkeling, ook waar het om dit type vraagstukken gaat, meer gebaat bij dialoog? 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 regering is het eens met de leden van de CDA-fractie dat bij vraagstukken omtrent mensenrechten dialoog wenselijk is. Het College zal dan ook een samenhangende visie kunnen geven, maar anderen (bijvoorbeeld de regering, het parlement of NGO's) kunnen daar zelfstandig een andere opvatting over hebben. Juist ook in het aanjagen van de discussie en dialoog kan het College een rol van betekenis hebben.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het wetsvoorstel wel voldoende waarborgen biedt voor intern pluralisme.

De regering meent dat de waarborgen opgenomen in het wetsvoorstel voldoende zijn om verschillende standpunten binnen het College te waarborgen. Naast een pluriforme samenstelling van het College en het bureau, zal ook de raad van advies een rol krijgen dit te waarborgen. Bovendien meent de regering dat het College door de taak die het bij wet heeft opgedragen gekregen samen te werken met organisaties die actief zijn op het terrein van mensenrechten (artikel 3, onderdeel f) genoodzaakt is tot een brede en open blik ten aanzien van alle vraagstukken die spelen. Het College is genoodzaakt midden in de samenleving te opereren en structureel aandacht aan de samenwerking met de maatschappelijke organisaties te geven. Op die manier wordt eveneens gewaarborgd dat het College zich bewust is van verschillende perspectieven op kwesties rond mensenrechten en in staat is deze uit te dragen.

De leden van de CDA-fractie vragen welke concrete lacunes de regering ziet, die het College zou kunnen opvullen?

Het College kan een aantal activiteiten ontwikkelen, die op dit moment nog niet door andere organisaties worden gedaan. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan:

- 1) Het College kan decentrale overheden adviseren over decentrale regelgeving of beleid dat direct of indirect betrekking heeft op mensenrechten.
- 2) Het College gaat als onafhankelijke instantie rapporteren aan de VN. Nu krijgt de VN de rapportage van het kabinet en in sommige gevallen van NGO's en andere organisaties. Een rapportage van een onafhankelijk mensenrechteninstituut ontbreekt echter.

- 3) Het College gaat samenwerken met mensenrechteninstellingen in andere landen, al dan niet binnen de EU en al dan niet binnen de Raad van Europa. Dit geeft bijvoorbeeld de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op in voorbereiding zijnde Europese regelgeving die gevolgen heeft voor de mensenrechten in onder andere Nederland.

Op vele plaatsen is in de eerdere stukken de «samenwerking» tussen het op te richten College en de betrokken maatschappelijke organisaties genoemd. De leden van de CDA-fractie vragen om wat voor type samenwerking het hier kan 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?

Het College is onafhankelijk van een ieder, dit betekent dat het College zelf beslist hoe de samenwerking vorm zal krijgen.

De samenwerking tussen het College en andere organisaties kan op verschillende manieren worden ingevuld. Ten eerste is het College volgens artikel 3, onderdeel h, van het wetsvoorstel verplicht activiteiten te organiseren in samenwerking met maatschappelijke organisaties. Hierbij kan gedacht worden aan een symposium of het gezamenlijk opzetten van een onderzoeksopzet.

Het College zal – in overleg met alle organisaties die daarvoor relevant zijn – een samenwerkingsprotocol opstellen. Dit protocol wordt openbaar gemaakt. Zoals eerder is geantwoord bij de vraag over overlap van taken tussen het College voor de rechten van de mens en het College bescherming persoonsgegevens, zal het College bij de adviestaak kunnen en in sommige gevallen ook moeten samenwerken met andere adviesorganen bij het opstellen van een advies.

Tevens is al eerder ingegaan op de samenwerking met het EU Grondrechtenagentschap. Bij samenwerking met de Raad van Europa moet vooral gedacht worden aan het delen van informatie en het ontvangen en informeren van delegaties over de mensenrechtensituatie in Nederland.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de mensenrechtelijke expertise op de departementen is gewaarborgd? De leden van GroenLinks menen dat met een College als onafhankelijk adviseur er vaker een beroep zal 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.

Het College zal, conform de voorwaarden gesteld in de Paris Principles, onafhankelijk van de overheid opereren, en heeft de bevoegdheid om zelfstandig, vrij van sturing door de overheid, onderzoek te doen naar schendingen van de mensenrechten, toezicht te houden op de naleving van de mensenrechten, standpunten in te nemen en een breed publiek voor te lichten. De regering en haar ambtelijke ondersteuning kunnen daarvan de vruchten plukken door de onafhankelijke adviezen van het College mee te nemen in de ontwikkeling van beleid en conceptwetgeving. Mensenrechtelijke expertise is momenteel aanwezig bij vrijwel alle ministeries, in het bijzonder bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Veiligheid en Justitie en Buitenlandse Zaken (inclusief de Nederlandse ambassades in het buitenland).

De mensenrechtelijke expertise is gewaarborgd door medewerkers die kennis en ervaring hebben op dat gebied en daarop ook werkzaam zijn, bijvoorbeeld door middel van de interne advisering over en/of toetsing van ontwerpbeleid en -wetgeving, als agent bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens of het Hof van Justitie, dan wel als verbindingsagent bij het EU-Grondrechtenagentschap of als Mensenrechtenambassadeur. Permanente opleiding en educatie zijn eveneens van belang,

zowel door middel van het geven als volgen van mensenrechtelijk onderwijs via symposia, congressen of universitaire cursussen. Daarnaast wordt ook geïnvesteerd in wetgevingscompetenties, onder andere via de Academie voor Wetgeving, het Expertisecentrum Europees Recht en het Kenniscentrum Wetgeving. Tevens dragen de Aanwijzingen voor de regelgeving, interne toetsmodellen, -criteria en databanken bij aan de mensenrechtelijke kennis binnen de ministeries. Tot slot zijn er de interdepartementale commissies voor kennisontwikkeling en -deling, zoals de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) en het Interdepartementaal Wetgevingsberaad.

3.3. Verhouding met de Commissie gelijke behandeling

De leden van de CDA-fractie vragen hoe realistisch de mogelijkheid is 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?

Het College vormt een eenheid en het ligt dus niet in de verwachting dat het College in zijn adviezen gaat afwijken van zijn oordelen. Echter, de oordelende bevoegdheid van het College richt zich slechts op de vraag of er in een concreet geval strijdigheid is met de gelijkebehandelingswetgeving, terwijl het College adviezen kan geven op het brede mensenrechtenterrein en ook los van concrete gevallen. Het is mogelijk dat een advies dus tot een breder beeld leidt dan een oordeel.

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?

De oprichting van het College en de instelling van de raad van advies betekent niet dat de maatschappelijke organisaties geen bestaansrecht meer hebben. Het College gaat samenwerken met deze organisaties, maar slokt deze organisaties niet op of neemt geen taken over van de maatschappelijke organisaties. Daarvoor is de rol en zijn de taken van de maatschappelijke organisaties ook te divers. De inbedding van deze organisaties in de samenleving maakt een samenwerking van het College met deze organisaties van belang voor een adequate taakuitvoering.

De raad van advies zal bestaan uit minimaal 7 en maximaal 11 leden. Daarmee lijkt de raad niet op voorhand te groot. Voor de taken van de raad (advies geven over de benoeming van (plaatsvervangende) leden en over het voorgenomen beleidsplan) is een brede samenstelling en draagvlak in de samenleving gewenst.

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?

Ik zie vooral voordelen van het combineren van advisering en oordelen op het terrein van de gelijke behandeling. Een advies wint immers aan kracht als aan dat advies ook oordelende ervaring ten grondslag ligt, en andersom. Ook de Commissie gelijke behandeling combineert nu advisering over wetgeving met het vaststellen van oordelen. Binnen de huidige Commissie gelijke behandeling is het nu al de praktijk dat een lid dat een zwaar stempel heeft gedrukt op een advies, niet wordt ingedeeld voor de behandeling van een verzoek om een oordeel over dezelfde kwestie. Dat werkt goed. Er komt wel een aparte afdeling voor de oordelende taak, aangezien deze taak specifieke kennis en vaardigheden vraagt.

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. De leden van de VVD-fractie vragen waarom dergelijke eisen niet uitsluitend gesteld worden aan de leden die een oordelende taak hebben?

Anders dan deze leden kennelijk veronderstellen, geldt deze eis alleen voor de voorzitter en voor één van de ondervoorzitters. Bovendien kan ten aanzien van de voorzitter in bijzondere gevallen van de eis worden afgeweken. De suggestie van deze leden zou ertoe leiden dat de eis zou gelden voor alle leden met een oordelende taak. Dat zou een aanzienlijke verzwaring zijn van de eisen die nu gelden op grond van de Algemene wet gelijke behandeling (artikel 16, tweede lid). De huidige praktijk geeft voor een dergelijke verzwaring geen aanleiding.

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering bereid is 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?

De regering heeft geen reden om aan te nemen dat het benoemingsbeleid de onafhankelijke status niet waarborgt. Mocht er aanleiding zijn dit in een evaluatie mee te nemen, dan is de regering hiertoe uiteraard bereid. Overigens ben ik van mening dat een benoemingsrecht voor de vaste leden van de raad van advies niet per definitie leidt tot een onafhankelijker status.

4. Financiën en lasten

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering bereid is in EU-verband te bepleiten dat de bijdrage aan het Weense agentschap omlaag moet, zodat nationale instituten van een ruimer budget kunnen worden voorzien?

De bijdrage voor het EU Grondrechtenagentschap wordt jaarlijks door het Europees Parlement en de Raad van Ministers vastgesteld voor een periode van een jaar. Voor 2011 gaat het om een bedrag van ongeveer € 20 miljoen. Als gevolg van de economische crisis is besloten, in tegenstelling tot eerdere afspraken, om het budget niet te verhogen voor 2012. Dit zal tot gevolg hebben dat het agentschap uiteindelijk kleiner zal blijven dan in eerste instantie was voorzien. Gezien de eerder geschetste

voordelen van het parallel bestaan van het Weense agentschap en een nationaal instituut, en de belangrijke input die de Weense rapporten zullen kunnen leveren voor het werk van het nationaal instituut, lijkt het de regering niet verstandig op verlaging van het budget van het Weense agentschap in te zetten.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen 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?

Ik wil niet vooruit lopen op de evaluatie. Aangezien het doel van deze evaluatie is het vaststellen van de financieringsbehoefte van het College hoort daar ook bij dat het budget van het College aangepast kan worden aan de hand van de uitkomsten van deze evaluatie.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen 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?

Het is aan het College zelf om te beslissen wat het opneemt in zijn jaarverslag. In ieder geval kan ik toezeggen dat dit punt onderzocht wordt bij de evaluatie na twee jaar om te kunnen vaststellen wat de structurele financieringsbehoefte van het College is.

5. Het College in Koninkrijksverband

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?

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?

De leden van de SP-fractie vragen tevens welke rol de regering ziet weggelegd voor het nieuwe College in de Caribische landen van het Koninkrijk en op Saba, Sint Eustatius en Bonaire?

Voor de verwezenlijking van de mensenrechten in Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn de landen zelf verantwoordelijk ingevolge artikel 43, eerste lid, van het Statuut. Het is aan de landen zelf te beslissen over de oprichting van een eigen mensenrechteninstituut. Omdat er geen sprake is van een koninkrijksaangelegenheid is gekozen voor een normale wettelijke regeling, die uit de aard der zaak dus niet geldt voor de andere landen binnen het Koninkrijk.

Uiteraard is de bescherming van de mensenrechten in de Caribische landen van het Koninkrijk belangrijk. De internationale mensenrechtenverdragen gelden ook daar. De eigen Staatsregelingen van de drie landen bevatten een grondrechtencatalogus. Primair dienen de instanties binnen het land zorg te dragen voor de verwezenlijking van mensenrechten. Als de regeringen die plicht onvoldoende nakomen, zijn er intern mechanismen, zoals de parlementaire controle en de rechterlijke controle, om de regering te corrigeren. Artikel 43, tweede lid, van het Statuut bepaalt dat

het waarborgen van de mensenrechten koninkrijksaangelegenheid is. Over de waarborgfunctie van het Koninkrijk heeft het kabinet recent een nota aan de Tweede en Eerste Kamer gestuurd (Kamerstukken II, 2010/11, 32 850, nr. 2).

Na de staatkundige herstructurering leveren Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland ieder een eigen bijdrage aan de gezamenlijke Koninkrijksrapportage. De verantwoordelijkheid voor de coördinatie met Aruba, Curaçao en Sint Maarten ligt bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het Caribische deel van het land Nederland (de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba) zal onder de bijdrage van het Europese deel van het land Nederland besproken worden. Er wordt altijd gestreefd om één gezamenlijke Koninkrijksrapportage in te dienen.

Het College gaat zijn taken op het brede mensenrechtenterrein (dus niet de oordelende taak op het terrein van gelijke behandeling) ook uitvoeren op Saba, Sint Eustatius en Bonaire. De Commissie gelijke behandeling heeft als kwartiermaker contact gelegd met Saba, Sint Eustatius en Bonaire en zal dat in aanloop naar de oprichting dit contact voortzetten om te bepalen wat de meest efficiënte werkwijze is.

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, gelet op de Engelse benaming «Netherlands Institute for Human Rights»?

Per land verschilt de benaming: instituut, commissie of ombudsman. Nationaal instituut voor de rechten van de mens is dus niet een benaming die breed internationaal gebruikt wordt.

Een van de redenen waarom in het wetsvoorstel gekozen is voor «college» in plaats van «instituut» is dat met «college» zowel het orgaan als de bemensing daarvan kan worden aangeduid. Voor de term instituut geldt dat niet, waardoor daarnaast ook de bestuursvorm moet worden benoemd.

Aangezien «College» zich moeilijk laat vertalen, is voor de Engelse benaming wel gekozen voor «Institute»: The Netherlands Institute for Human Rights.

De leden van de CDA-fractie vragen of van overheidswege ook voorzien wordt in een evaluatie van de wet en het functioneren ervan in de praktijk? Zo ja, welke criteria vormen hiervoor de toetssteen?

De evaluatie van de wet is voorzien. Volgens artikel 23 van het wetsvoorstel is de regering verplicht na het rapport opgesteld door het College conform artikel 22 een verslag te sturen over de werking in de praktijk van onder meer de wet College voor de rechten van de mens. Het College wordt bovendien elke vijf jaar door de Verenigde Naties beoordeeld in het kader van de A-status.

Het is niet op voorhand te zeggen waar de evaluatie zich op zal richten. Een evaluatie kan over verschillende zaken gaan, zoals de effectieve uitvoering van de taken, het gebruik van de bevoegdheden of over de structuur van het College.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering nader in kan gaan 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-Vidéc 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)?

Met een sobere uitvoering wordt bedoeld op het feit dat het College niet alle taken even intensief hoeft uit te voeren. Er zijn immers al veel organisaties actief op het mensenrechtenterrein. Het is aan het College om te zorgen voor samenhang en samenwerking en focus aan te brengen daar waar dat nodig is, middels onderzoeken, rapportages en adviezen.

Deze focus en selectiviteit is ook van toepassing op de herinrichting van het Nederlandse buitenlandse mensenrechtenbeleid, waar in algemene zin nadrukkelijker wordt ingezet op die terreinen waar Nederland toegevoegde waarde heeft.

Naar aanleiding van de motie Bemelmans-Vidéc benadrukt het kabinet dat discussie over de werkwijze van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (het Hof) mogelijk moet zijn zonder dat dit afdoet aan het belang van het Hof voor de rechtsorde in Europa.

De Minister van Veiligheid en Justitie zal, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Tweede Kamer op korte termijn een brief doen toekomen waarin het kabinetsstandpunt ten aanzien van het Hof nader uiteen wordt gezet.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner