

Vergaderjaar 2010–2011

32 467

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 november 2010

1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft uitgebracht over het onderhavige wetsvoorstel.

In deze nota ga ik, mede namens mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie, in op de vragen en opmerkingen in het verslag, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het verslag is gevolgd.

De leden van de SP-fractie constateren dat de in de consultatieronde geraadpleegde instellingen die (mede-) actief zijn op het gebied van de mensenrechten, bijna allemaal bijzonder kritisch zijn over dit voorstel.

Wij willen benadrukken dat de in de consultatieronde geraadpleegde instellingen die (mede-) actief zijn op het gebied van mensenrechten, bijna allemaal de komst van het mensenrechteninstituut aanmoedigen. Voor zover zij nog kritiek hebben, heeft die betrekking op de vormgeving van het instituut.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af waarom er voor gekozen is gelijke behandeling in de doelomschrijving als enige mensenrecht expliciet te noemen. Deze leden vragen zich af of hiermee niet (onbedoeld) de suggestie wordt gewekt dat gelijke behandeling een belangrijker mensenrecht is dan andere mensenrechten?

De leden van de SGP-fractie constateren dat door de toevoeging van gelijke behandeling in feite het mandaat van het College in belangrijke mate ingevuld wordt. Tegelijkertijd wordt gesteld dat het College onafhankelijk moet zijn en dat het College prioriteiten moet stellen. Hoe verhouden die uitgangspunten zich tot het afzonderlijk benoemen van gelijke behandeling?

Het is niet de bedoeling van de regering de suggestie te wekken dat gelijke behandeling een belangrijker mensenrecht is dan andere mensenrechten. Het noemen van gelijke behandeling in de doelstelling, hangt

nauw samen met de keuze de Commissie gelijke behandeling te laten opgaan in het College voor de rechten van de mens, zoals het kabinet eerder naar aanleiding van de motie Schinkelshoek heeft medegedeeld (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 95). Door gelijke behandeling in de doelstelling te noemen wordt duidelijk dat het College op het terrein van gelijke behandeling een specifieke bevoegdheid krijgt, die nu is belegd bij de Commissie gelijke behandeling: namelijk het onderzoeken en oordelen of er onderscheid is gemaakt zoals bedoeld in de gelijke behandelingswetgeving. Deze specifieke taak met bijbehorende bevoegdheden krijgt het College niet voor alle mensenrechten. Ook de substantiële omvang die deze taak naar verwachting binnen het College zal krijgen, brengt mee dat het recht op gelijke behandeling uitdrukkelijke vermelding verdient in artikel 1.

De taak van het College is wat betreft gelijke behandeling inderdaad al op één concreet punt ingevuld, te weten de oordelende taak. Het niet-vermelden van het recht op gelijke behandeling in artikel 1 van de wet zou daar echter geen verandering in brengen. Zeker waar het de bescherming van andere mensenrechten betreft kan het College zelf prioriteiten stellen en de taken invullen op een manier dat er geen taken dubbelop worden uitgevoerd, maar dit een meerwaarde vormt ten opzichte van de al bestaande instellingen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bij de beoordeling van dit wetsvoorstel heeft heroverwogen of het niet voor de hand zou liggen de taken van de commissie gelijke behandeling inzake de beoordeling van geschillen weer volledig door de rechter te laten gebeuren en wat de argumenten zijn om daar niet toe over te gaan?

De regering heeft bij het opstellen van dit wetsvoorstel niet overwogen de oordelende taak van de Commissie gelijke behandeling (Cgb) te schrappen. De argumenten voor de oprichting van de Cgb in 1994 (en van de Commissies die aan de Cgb vooraf gingen) gelden nog onverkort. De regering is van mening dat het van groot belang is en blijft dat mensen die menen gediscrimineerd te zijn, zich op eenvoudige wijze kunnen wenden tot een instelling, die belast is met het toezicht op de naleving van de gelijke behandelingswetgeving. Dit is een van de vereisten voor een effectieve bestrijding van discriminatie. Bovendien kan de Commissie gelijke behandeling en in de toekomst het College een onderzoek uit eigen beweging starten, al dan niet naar aanleiding van klachten over een bepaalde sector, waardoor dit een meerwaarde vormt ten opzichte van de bevoegdheden van de rechter.

De Commissie, en in de toekomst het College, vormt een toegankelijke en onafhankelijke instelling, met een betrekkelijk informele procedure waarvoor de aanvrager geen kosten aan zijn verbonden. Bovendien is de gelijke behandelingswetgeving complex en aan verandering onderhevig. Een onafhankelijke instelling die is belast met de uitleg van, maar ook de voorlichting over deze wetgeving, biedt daarom een meerwaarde.

2. Voorgeschiedenis

De leden van de SP-fractie vragen welke van de zogenoemde Paris Principles in Nederland nu niet worden uitgevoerd door één van de bestaande instanties op het gebied van de mensenrechten. Klopt het dat de meerwaarde van het in te stellen College voor de rechten van de mens vooral is gelegen in het feit dat het de bestaande activiteiten zal coördineren, samenbrengen en uitdragen?

De Verenigde Naties hebben opgeroepen een mensenrechteninstituut op te richten met een wettelijk omschreven breed mandaat (zie punt 2 van de Paris Principles): «a national institution shall be given as broad a mandate

as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence»). Per land bestaat er maar één geaccrediteerd mensenrechteninstituut. Op dit moment is dat de Commissie gelijke behandeling, maar zij heeft de B-status in plaats van de gewenste A-status.

De bestaande instanties hebben ofwel een te beperkt mandaat of takenpakket (zoals de huidige Commissie gelijke behandeling of het College bescherming persoonsgegevens) of hebben een breder mandaat en takenpakket maar zijn niet wettelijk verankerd (zoals verschillende maatschappelijke organisaties). Voor sommige taken die een nationaal mensenrechteninstituut volgens de Paris Principles behoort te hebben, geldt dat andere instanties deze taken al uitvoeren. Zo krijgt het College de taak te adviseren over (voorgenomen) wet- en regelgeving en beleid. Het ligt echter in de rede dat het College de advisering over de bescherming van persoonsgegevens overlaat aan het College bescherming persoonsgegevens. Hierover zullen in concrete gevallen afspraken gemaakt worden. Een ander voorbeeld is dat het College als taak heeft het onderwijs over de rechten van de mens te stimuleren en te coördineren. Het ligt voor de hand dat het College hierbij nauw gaat samenwerken met het Platform mensenrechteneducatie.

Voor andere taken geldt echter dat non-gouvernementele of maatschappelijke organisaties een andere rol hebben dan het op te richten College voor de rechten van de mens. Zo vraagt de VN van het College als «specialized body» rapportages over de bescherming van mensenrechten, terwijl maatschappelijke organisaties daarnaast de mogelijkheid hebben een schaduwrapportage naar aanleiding van de rapportage van de regering op te stellen.

De leden van de fracties van D66, CDA en PvdA zijn benieuwd naar de adviezen van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties en de informatie die de Cgb heeft ontvangen tijdens de accreditatie.

De Hoge Commissaris voor de rechten van de mens van de Verenigde Naties (the National Institutions and Regional Mechanisms Section (NIRMS)) heeft twee adviezen uitgebracht:

- 1. Op 28 juni 2010 aan de voorzitter van de Commissie gelijke behandeling in het kader van de vijfjaarlijkse beoordeling van de B-status;*
- 2. Op 15 oktober 2010 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie en van Justitie.*

Beide adviezen zijn als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegd¹.

Het advies van 15 oktober 2010 is positief, aangezien de regering veel opmerkingen uit het advies van 28 juni 2010 heeft overgenomen. De aanbevelingen in het advies van 15 oktober 2010 zijn daarom vooral gericht op de vormgeving van het wetsvoorstel. Middels een nota van wijziging wordt daarom voorgesteld de doelstelling van het College (artikel 1, derde lid) aan te passen. Wij achten het niet gewenst een bepaling op te nemen over de financiële onafhankelijkheid van het College, omdat deze onafhankelijkheid naar onze mening voldoende is gewaarborgd.

Wij zijn door het advies van 15 oktober gesterkt in het idee dat met het wetsvoorstel zoals het er nu ligt, de A-status kan worden verkregen. In een veel eerder stadium heeft het bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor mensenrechten bovendien aanbevolen het mensenrechteninstituut te integreren met de Cgb.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

3. Mandaat, taken en vormgeving van de nieuwe organisatie

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe wordt voorkomen dat er een (te) breed opgetuigde en bureaucratische organisatie ontstaat. Op welke wijze wordt er vorm gegeven aan de noodzakelijke zelfdisciplineren? In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat het College gebruik zal maken van de expertise die bij andere organisaties aanwezig is. In hoeverre zal het College voor de door andere organisaties geleverde kennis en deskundigheid moeten betalen, zo vragen de leden van de VVD-fractie zich af.

Wij hebben geen enkele reden om aan te nemen dat er een te breed opgetuigde en bureaucratische organisatie ontstaat. De wettelijke taken zijn noodzakelijkerwijs breed geformuleerd, gezien de Paris Principles. Dit betekent echter niet dat het College alle taken voor alle mensenrechten even intensief zal moeten en kunnen uitvoeren. Concreet betekent dit dat het College zich rekenschap geeft van wat andere organisaties doen en in die gevallen waar adviezen of rapporten van het College toegevoegde waarde hebben, deze zal opstellen of voorlichting zal geven. Een voorbeeld hiervan is de bescherming van persoonsgegevens, aangezien het College bescherming persoonsgegevens op dit terrein werkzaam is. Hierover zal het College met de bestaande organisaties en instellingen afspraken kunnen maken, die dan kunnen doorwerken in het beleidsplan en het werkprogramma van het College. Bovendien zal het College veel samenwerken met andere organisaties en instellingen. Daarnaast zal het College van veel kennis vrijelijk gebruik kunnen maken, aangezien dit openbare documenten en boeken zijn, zoals bepaalde informatie die beschikbaar is via het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten. Als het College echter menskracht inhuurt van andere instellingen en organisaties dan zal het hiervoor uiteraard moeten betalen.

De leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks hebben vragen gesteld over de naam van het mensenrechteninstituut: College voor de rechten van de mens. De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks zijn van mening dat deze benaming een extra drempel op kan werpen en de publieke toegankelijkheid zal belemmeren. De leden van de GroenLinks-fractie geven daarom de voorkeur aan «Nederlands Instituut voor de rechten van de mens».

Voor de leden van de D66-fractie is onvoldoende duidelijk waarom de regering in de vertaling een verschil in benaming toepast.

In andere landen is gekozen voor verschillende namen: instituut, commissie of ombudsman. Een van de redenen waarom in het wetsvoorstel gekozen is voor de benaming 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 een college zou moeten worden benoemd, dat het instituut bestuurt. Voordeel van de term college is ook de parallellie met het College bescherming persoonsgegevens. Aangezien «College» zich moeilijk laat vertalen, is gekozen voor de Engelse benaming Netherlands Institute for Human Rights.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen de praktische overwegingen om het College voorlopig in Utrecht te huisvesten, maar zij menen dat juist voor de nieuwe taken huisvesting in Den Haag meerwaarde zou hebben door de nabijheid van internationale en rijksorganen. Graag vernemen zij de visie van de regering hierop en horen zij wanneer een evaluatie van de vestigingsplaats plaats zal vinden.

Terecht merkt de PvdA-fractie op dat een voordeel van vestiging in Den Haag de nabijheid van internationale en rijksorganen is. Aan de andere kant is het voordeel van vestiging in Utrecht dat Utrecht centraal gelegen is en daarom beter bereikbaar voor mensen die bij een zitting voor een oordeel op het terrein van gelijke behandeling aanwezig willen of moeten zijn.

Na de oprichting van het College zullen deze voor- en nadelen tegen elkaar worden afgewogen. Daarbij ligt het niet voor de hand dat het College eerder dan eind 2015 zal verhuizen, met name gezien het lopende huurcontract van de huidige huisvesting.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich of de huidige eisen die gesteld worden aan de voorzitter en ondervoorzitters niet zorgen voor een te grote nadruk op juridische kennis, terwijl andere kennis ook van belang kan zijn voor de uitoefening van de taken van het instituut.

De regering heeft geoordeeld dat de huidige eisen die gesteld worden aan de voorzitter en twee ondervoorzitters voornamelijk verband houden met de oordelende taak. In de toekomst zullen niet alle leden met die taak worden belast. Dit zal beperkt zijn tot de leden die zitting hebben in de afdeling gelijke behandeling. Daarom heeft de regering besloten de eis in drie opzichten te versoepelen.

Ten eerste wordt in het onderhavige wetsvoorstel voorgesteld de eis inhoudelijk te versoepelen: er wordt niet langer grondige kennis en inzicht in bepaalde rechtsgebieden geëist dan wel ruime juridische praktijkervaring. Geëist wordt slechts dat een universitaire juridische opleiding (of een daarmee in dit verband gelijkgestelde opleiding) met goed gevolg is afgerond.

Ten tweede wordt die versoepelde eis niet langer gesteld voor de twee ondervoorzitters, maar slechts voor één van de ondervoorzitters. Dit betekent dat de ondervoorzitter die zich bezig houdt met oordelen wél aan de eis zal moeten voldoen, maar de ondervoorzitter die zich bezig houdt met de brede mensenrechtentaak niet.

Ten slotte is bepaald dat in bijzondere gevallen ten aanzien van de voorzitter kan worden afgeweken van het vereiste dat een juridische opleiding met goed gevolg is afgerond. Dit betekent dat – gezien het juridische karakter van het werk van het College – in beginsel de eis geldt dat de voorzitter een juridische opleiding heeft afgerond maar dat er tegelijkertijd voldoende flexibiliteit is om in bijzondere gevallen een voorzitter aan te trekken die geen juridische opleiding heeft afgerond.

De leden van de fracties van PvdA, D66 en de ChristenUnie hebben vragen gesteld over de benoeming van de leden van de Commissie gelijke behandeling tot leden van het College voor de rechten van de mens. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de huidige leden van de Commissie gelijke behandeling ook lid van het College voor de rechten van de mens worden. De PvdA-fractie vraagt zich af welke invloed dit heeft op een evenwichtige en brede samenstelling van het College. De D66- en de ChristenUnie-fractie vragen zich af hoe de deskundigheid op het brede mensenrechtenterrein gefaciliteerd en gewaarborgd zal worden.

In artikel 35 wordt inderdaad 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. Bovendien is bij recente benoemingen is al rekening gehouden met de mogelijke uitbreiding van het mandaat naar het brede mensenrechtenterrein.

Bij de leden van de Commissie gelijke behandeling is daardoor al brede kennis aanwezig over het migranten- en vreemdelingenrecht, de rechten

van vrouwen, kinderen en etnische minderheden, gezondheidszorg, detentieregimes, het recht op een eerlijk proces en huiselijk geweld. Daarnaast is er 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. Bovendien zal het ondersteunend bureau worden versterkt met nieuw personeel voor de mensenrechtentaak. Van al het personeel zal in meer of in mindere mate verwacht worden, en de mogelijkheid geboden worden, de kennis op het brede mensenrechtenterrein te vergroten.

Als de termijn van zittende leden afloopt, zal kritisch gekeken worden – indien het lid herbenoeming wenst – hoe dit past binnen de op dat moment aanwezige expertise van het College, die dan goed verdeeld moet zijn over gelijke behandeling en andere mensenrechten.

Ten slotte zal het College juist ook veel gebruik maken van de kennis en expertise die aanwezig is bij andere organisaties en instellingen.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag zien dat de regering nader ingaat op de manier waarop organisaties die zich in Nederland voor mensenrechten inzetten actief betrokken kunnen worden bij de uitvoering van het werkprogramma van het instituut en hoe er sprake kan zijn van wederzijdse versterking.

In het wetsvoorstel zijn verschillende bepalingen opgenomen over de samenwerking. Ten eerste zal een aantal organisaties die zich voor mensenrechten inzetten zitting krijgen in de Raad van advies van het College. De raad zal het College jaarlijks adviseren over het voorgenomen beleidsplan (artikel 15, eerste lid). Bovendien adviseert de Raad van advies over de benoeming van de leden en plaatsvervangende leden van het College.

Daarnaast is in de taakomschrijving van het College opgenomen dat het structureel samenwerkt met maatschappelijke organisaties en met nationale, Europese en andere internationale instellingen die zich de bescherming aantrekken van een of meer rechten van de mens, onder meer door het organiseren van activiteiten in samenwerking met deze organisaties (artikel 3, onderdeel f).

Het College is dus verplicht samen te werken met andere organisaties. Dit vloeit voort uit de Paris Principles. Zonder een structurele samenwerking komt de A-status in gevaar. Het is vervolgens aan het College zelf, als onafhankelijke instelling, aan deze samenwerking vorm te geven. Het College is voornemens hiertoe een samenwerkingsprotocol op te stellen, dat openbaar wordt gemaakt.

Ten aanzien van de adviestaak geldt dat artikel 23 van de Kaderwet adviescolleges bepaalt dat adviescolleges gezamenlijk advies uit kunnen brengen en daartoe verplicht zijn indien dat bij het adviesverzoek is verzocht. De betrokken colleges regelen in onderling overleg hun werkwijze bij gezamenlijke advisering.

De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66, GroenLinks en de ChristenUnie stellen vragen over de procesbevoegdheid van het College, die beperkt is tot de gelijke behandelingswetgeving.

De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks menen dat er sprake is van een omissie. De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de kritiek van het NJCM en de Cgb ten aanzien van deze beperking van de procesbevoegdheid. De leden van de D66-fractie vragen of de regering een mogelijkheid ziet om de procesbevoegdheid van het instituut uit te breiden tot alle mensenrechten. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de procesbevoegdheid niet bestaat voor het terrein van mensenrechten en of andere landen wel de

mogelijkheid bieden om mensenrechtenkwes­ties voor te leggen aan een rechter.

De mogelijkheid van de Cgb om in rechte van de civiele rechter een onrechtmatigheidsverklaring te vorderen, hangt nauw samen met de taak van de Cgb om zich uit te spreken over de toelaatbaarheid van concrete gedragingen, doorgaans op basis van een bij haar ingediende klacht. Het is niet de bedoeling dat het College op het brede terrein van de mensenrechten individuele klachten gaat behandelen. Een verbreding van de procesbevoegdheid ligt om die reden niet voor de hand. Daar komt bij dat concrete gedragingen van bestuursorganen in het Nederlandse rechtsstelsel desgevraagd al kunnen worden getoetst door bestuursrechter en ombudsman en dat de toegankelijkheid van deze instanties al zeer laagdrempelig is. Een aparte procesbevoegdheid voor het College zou daaraan waarschijnlijk niets toevoegen en, integendeel, eerder tot lastige verwickelingen kunnen leiden, bijvoorbeeld in verband met beroepstermijnen en met de rechterlijke taakverdeling. Los van deze overwegingen verwachten wij dat gedragingen waarom het hier kan gaan, al gauw in een politieke discussie kunnen uitmonden. Zoals in de inleiding van het regeerakkoord is aangegeven, is het kabinet van oordeel dat politieke discussies in de samenleving behoren plaats te vinden en bij voorkeur niet in de rechtszaal. Wij zijn van mening dat het College bij het voeden van die maatschappelijke en politieke discussies een belangrijke rol kan vervullen met de in het wetsvoorstel opgenomen instrumenten.

Het kabinet is bekend met verschillende mensenrechteninstituten met een procesbevoegdheid of de mogelijkheid om te interveniëren in een proces als amicus curiae¹: Engeland, Polen, Schotland, Ierland en Noord-Ierland zijn hiervan voorbeelden. De leden van het College kunnen overigens wel als deskundige optreden in rechtszaken, wanneer zij daarom worden verzocht door de rechter.

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen zich af of het College kan adviseren wanneer organen van de Europese Unie bindende regels opstellen die betrekking hebben op mensenrechten. De leden van de PvdA geven daarbij in overweging of het een meerwaarde kan hebben om een samenwerking te hebben van de Europese mensenrechteninstituten, analoog aan de privacywerkgroepen.

Naar aanleiding van deze vragen stellen wij voor het wetsvoorstel op dit punt aan te passen, zodat het buiten twijfel is dat het College kan adviseren over ontwerpen van bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties. In onderdeel B van de nota van wijziging is dan ook een wijziging van artikel 5 van het wetsvoorstel opgenomen. Het is een taak van het College om structureel samen te werken met Europese en andere internationale instellingen. Deze taak bevat onder meer de deelname aan internationale bijeenkomsten van mensenrechteninstituten. Bovendien bestaat er een groep van Europese mensenrechteninstituten, waar het College deel van uit zal maken.

De leden van de CDA-fractie hechten eraan nogmaals te onderstrepen, dat de Grondwet geen hiërarchische volgorde aanbrengt tussen grondrechten. Het ene grondrecht gaat niet boven het andere. Daardoor kunnen grondrechten in concrete situaties met elkaar in botsing komen. In het debat met de regering over de nota Grondrechten in een pluriforme samenleving hebben deze leden al gepleit voor de instelling van een commissie, die naar het voorbeeld van de Commissie gelijke behandeling (Cgb) een gezaghebbend oordeel zou kunnen vellen in geval van botsing van grondrechten. Kan de regering in dit verband nader uiteenzetten hoe het onderzoek naar een situatie waar mensenrechten geschonden

¹ Als amicus curiae, of letterlijk vertaald, vriend van de rechtbank, kan een mensenrechteninstituut gevraagd of ongevraagd zijn mening of advies geven over een zaak, zonder dat het zelf partij is.

worden, zich verhoudt tot behandeling van individuele klachten over de schendingen van andere mensenrechten dan gelijke behandeling, wat kennelijk niet tot het takenpakket van het College behoort?

De bevoegdheid van het College tot het behandelen van individuele klachten is beperkt tot de wetgeving gelijke behandeling. De Nationale ombudsman behandelt klachten van burgers over handelingen van bestuursorganen en toetst daarbij ook aan grondrechten. Het College zal dus individuele klachten doorverwijzen naar de geëigende instanties (waaronder de Nationale ombudsman, het College bescherming persoonsgegevens en de rechter). Het zou echter kunnen voorkomen dat bij het onderzoek naar een situatie waar mensenrechten geschonden worden, gekeken wordt naar individuele gevallen om uiteindelijk in algemeenheid conclusies te kunnen trekken die relevant zijn voor het onderzoek; bij dergelijk onderzoek kan ook de onderlinge relatie tussen in het geding zijnde, eventueel botsende, grondrechten aan de orde zijn. Deze gevallen zullen echter niet leiden tot een individueel oordeel van het College. Dit geldt dus eveneens voor het terrein dat onderwerp was van de Nota grondrechten in een pluriforme samenleving (Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nrs. 1–2), namelijk dat over de onderlinge verhouding tussen de vrijheid van meningsuiting, godsdienstvrijheid en het discriminatieverbod. Het debat hierover hoort thuis in de samenleving, en in laatste instantie, maar bij voorkeur niet, in de rechtszaal. Voor een oordelende instantie tussen samenleving en rechter ziet het kabinet op dit punt geen plaats.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nader kan ingaan op de eigenstandige rol van het College voor de bescherming van de rechten van de mens als enerzijds onafhankelijk mensenrechteninstituut, maar anderzijds als geen niet-gouvernementele organisatie. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of door de samenwerking met maatschappelijke organisaties de onafhankelijkheid van het Instituut niet in gevaar kan komen. Is het risico niet groot dat een bepaalde ideologische voorkeur gaat overheersen?

Het College is onafhankelijk van een ieder, dus ook van de niet-gouvernementele organisaties. Dit betekent dat het College zelf beslist hoe de samenwerking vorm zal krijgen. Het College is voornemens een samenwerkingsprotocol opstellen, welke openbaar wordt gemaakt. Het is duidelijk dat het College zal moeten samenwerken: dit is immers een taak van het College volgens artikel 3 van het wetsvoorstel. Het College zal niet de A-status krijgen of behouden als het niet samenwerkt met het maatschappelijk middenveld: dit is een van de eisen die de VN aan het mensenrechteninstituut stelt.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de analyse van taken in verhouding tot andere organisaties, maar vragen de regering nader in te gaan op de inhoudelijke en budgettaire verantwoordelijkheidsverdeling.

Het is aan het College zelf te bepalen hoe het samenwerkt met andere organisaties en welke taken het op welk terrein gaat uitvoeren. Het College zal zich niet inhoudelijk op elk mensenrecht in dezelfde mate hoeven en kunnen specialiseren, maar zich juist daarop richten waar nog lacunes zitten en de samenhang tussen de verschillende terreinen vinden. Het is dan ook in eerste instantie aan het College zelf te bepalen hoe het budget over de verschillende taken wordt verdeeld. Er is op dit moment geen reden om, in het kader van de oprichting van het College, de budgetten van andere organisaties of instellingen te herzien.

De leden van de SP-fractie vragen waarom het voorgenomen College voor de rechten van de mens geen individuele klachten zal kunnen behandelen. In het verlengde hiervan vragen deze leden waarom het nieuwe college niet wordt ondergebracht bij de Nationale Ombudsman, zoals de regering eerder heeft voorgesteld.

De reden om het College niet de bevoegdheid te geven om individuele klachten te behandelen (behalve over gelijke behandeling), is dat de Nationale ombudsman die bevoegdheid grotendeels al heeft: hij kan naar aanleiding van een klacht onderzoeken of de overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen, waarvan onderdeel is de verenigbaarheid van overheidshandelen met mensenrechten. Het zou dus weinig meerwaarde hebben deze taak aan het College toe te kennen en slechts tot gevolg hebben dat taken dubbel worden uitgevoerd.

Het kabinet heeft in eerste instantie de optie aan de Tweede Kamer gepresenteerd om het mensenrechteninstituut facilitair onder te brengen bij de Nationale ombudsman (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 75). Daarbij zou niet één nieuwe organisatie ontstaan, maar alleen facilitair worden samengewerkt. Met de motie-Schinkelshoek heeft de Tweede Kamer echter opgeroepen te bekijken of integratie met een bestaande organisatie mogelijk was. Het kabinet heeft daarbij aangegeven te kiezen voor een integratie met de Commissie gelijke behandeling (Cgb). Het kabinet vindt dat integratie past binnen het kabinetsbeleid om het aantal overheidsorganisaties niet uit te breiden. Bovendien heeft het bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor mensenrechten aanbevolen het mensenrechteninstituut te integreren met de Cgb.

De leden van de fracties van D66 en ChristenUnie stellen vragen over de beschikbare middelen voor de brede mensenrechtentaak. D66 vraagt of de regering kan toelichten hoe in een degelijke uitvoering van de taken wordt voorzien. Deze leden vragen de regering tevens toe te lichten hoe een sobere uitvoering van de nieuwe taken gericht op alle mensenrechten zich verhoudt tot het onverkort uitvoeren van de Cgb-taken.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de omvang van het College niet veel groter zal zijn dan de huidige Commissie gelijke behandeling en dat ook voor de ondersteuning slechts een kleine uitbreiding van de middelen mogelijk is. Terwijl de taakomschrijving van dit College voor rechten van de mens breder is geformuleerd, worden de middelen daarvoor volgens deze leden onvoldoende beschikbaar gesteld. Zij vragen op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de brede taakomschrijving.

Nu gekozen is het mensenrechteninstituut te integreren met de Commissie gelijke behandeling, zal er ook één budget komen: het huidige budget van de Commissie gelijke behandeling en het budget dat de regering ter beschikking heeft gesteld voor de oprichting van een mensenrechteninstituut. Er zullen veel inhoudelijke en organisatorische voordelen te behalen zijn met deze integratie. 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.

De oordelende taak van de huidige Commissie gelijke behandeling zal onverkort stand houden, maar voor de andere taken van het toekomstige College geldt dat deze in samenhang worden uitgevoerd, waarbij een dubbele uitvoering van taken voorkomen moet worden. Na twee jaar zal geëvalueerd worden of dit budget passend is.

De leden van de D66-fractie vragen hoe in de praktijk de brede mensenrechtenbenadering van het instituut gewaarborgd zal worden.

Het College krijgt wettelijk een aantal taken op het brede mensenrechten-terrein. Deze taken zal het College moeten uitvoeren, ook voor het behoud van de A-status. De VN toetst elke vijf jaar of een mensenrechteninstituut nog de A-status verdient. In deze procedure moet het College dan ook laten zien wat het heeft gepresteerd.

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe de constatering van de stuurgroep dat met het minimumpakket aan taken, werkzaamheden niet dubbel zullen worden uitgevoerd zich verhoudt met de constatering dat een overlap van taakomschrijving niet te voorkomen is.

De Paris Principles schrijven een minimumpakket aan taken voor. Deze taken zijn breed omschreven. Echter, zoals gezegd, is het in de praktijk niet noodzakelijk dat een mensenrechteninstituut zelf alle taken met dezelfde intensiteit op alle terreinen invult. Een voorbeeld waar sprake is van een overlap van taakomschrijving, maar waar in de praktijk werkzaamheden niet dubbel zullen worden uitgevoerd, is de adviestaak. In de wet 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 zou ook advisering over privacyregelgeving hieronder vallen. Echter, het College zal in beginsel niet adviseren over wet- en regelgeving die geheel of voor een belangrijk deel betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens, aangezien die taak al is opgedragen aan het College bescherming persoonsgegevens (artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens).

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten hoe het draagvlak en de niet wettelijk toegekende taakstelling van andere organisaties zal worden gewaarborgd.

Zoals bij vorige vragen al is gemeld, is het aan het College zelf om de samenwerking vorm te geven. Het voornemen is in overleg met andere organisaties een openbaar samenwerkingsprotocol op te stellen. Bovendien wordt het College verplicht activiteiten met organisaties te organiseren, wat het draagvlak vergroot, en zijn er enkele plaatsen voor organisaties in de Raad van advies. Voor het verkrijgen en behouden van de A-status is het noodzakelijk dat er een maatschappelijk middenveld is, waarmee het College kan samenwerken.

De D66 leden vragen of de regering voornemens is om, naast de Cgb, in de toekomst ook andere organisaties bij het College onder te brengen? Indien ja, welke organisaties heeft de regering op het oog en welke stappen worden daartoe gezet?

Wij hebben geen voornemens om andere organisaties bij het College onder te brengen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom bij de omschrijving van het mandaat uitsluitend gekozen is voor de internationale verdragen en geen opsomming is gegeven van Nederlandse wetgeving? Zij vragen voorts nader toe te lichten waarom deze lijst van verdragen en handvesten uitsluitend in de memorie van toelichting is genoemd en dan nog slechts als een niet volledige, maar indicatieve lijst. Noopt zowel een duidelijke beschrijving van het mandaat van de commissie als de rechtszekerheid van burgers er niet toe om het mandaat duidelijk weer te geven in het wetsvoorstel zelf?

In de opsomming in de memorie van toelichting staat de Grondwet als eerste genoemd, waarmee deze opsomming niet slechts internationale verdragen bevat. Deze opsomming is bovendien niet-limitatief.

Er is voor gekozen geen opsomming in de wet op te nemen, omdat dit de flexibiliteit en de onafhankelijkheid van het College in de weg zou kunnen staan. Het College kan (onbedoeld) met een beperkter mandaat worden opgezet dan de bedoeling was, bijvoorbeeld als er door (inter)nationale ontwikkelingen nieuwe verdragen of resoluties worden vastgesteld en deze nog niet in de opsomming zijn opgenomen. De opsomming is ten behoeve van de rechtszekerheid voor burgers geen vereiste, aangezien burgers geen klachten kunnen indienen bij het College, behalve waar het gaat om de gelijkebehandelingswetgeving.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom er een dubbeling is tussen bepalingen in hoofdstuk 1 en 2 van de wet over onder meer de bevoegdheid onderzoeken te doen. Waarom is er niet op toegezien dat de algemene bevoegdheden van de raad en de specifieke bevoegdheden van de Kamer voor de gelijke behandeling meer met elkaar sporen?

Wij zijn van mening dat er geen dubbeling zit in de bepalingen in hoofdstuk 1 en 2 van de wet. In artikel 3, onderdeel a, is de verhouding tussen de algemene bevoegdheden en de specifieke bevoegdheden voor de gelijke behandeling verduidelijkt. Het College kan drie verschillende onderzoeken doen:

- 1. het onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens, bijvoorbeeld een onderzoek naar de situatie in Nederlandse gevangenissen;*
- 2. het op schriftelijk verzoek onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in de wetgeving gelijke behandeling. Dit onderzoek is beperkt tot gelijke behandeling, leidt tot een oordeel en verschilt daarmee van het onderzoek onder 1;*
- 3. het onderzoek uit eigen beweging of stelselmatig onderscheid wordt gemaakt. Dit onderzoek is beperkt tot gelijke behandeling en leidt tot een oordeel. Bovendien moet er sprake zijn van een vermoeden tot stelselmatig onderscheid.*

Artikel 3, onderdeel a, luidt «het doen van onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens, waaronder het onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt en het geven van een oordeel daarover, bedoeld in artikel 10». De hierboven onder 2 en 3 genoemde onderzoeken vallen onder het tweede deel van deze bepaling «waaronder het onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt en het geven van een oordeel daarover». Aangezien dit onderzoek specifiek is en er meer procedurevoorschriften voor nodig zijn, wordt dit onderzoek in artikel 3, onderdeel a, wel genoemd, maar zijn de overige bepalingen opgenomen in hoofdstuk 2.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke wijze zal worden voorzien in een samenwerking tussen enerzijds het EU-grondrechtenagentschap en de Raad van Europa en anderzijds het college voor de rechten van de mens. Is de regering zich bewust van de mogelijkheid van doublures in het werk van het EU-grondrechtenagentschap en het College voor de rechten van de mens, nu de taakomschrijving breder is geformuleerd en bij het mandaat juist ook de internationale verdragen en handvesten worden genoemd, en op welke wijze worden deze doublures voorkomen, zo vragen genoemde leden. Voorts vragen genoemde leden naar het onderscheid tussen het College voor de rechten van de mens en het Europees Grondrechtenbureau. Kan aangegeven worden waar de meerwaarde ligt van een nationaal college voor rechten van de mens op het terrein van de internationale verdragen daar ook genoemde internationale organisaties zich vanuit die verdragen met de rechten van de mens bezighouden? Tenslotte vragen genoemde leden of het de duidelijkheid van de wet ten goede zou komen om in de wet te formuleren op welke

wijze aangesloten wordt bij de werkzaamheden van de Raad van Europa en het Europees Agentschap van de grondrechten.

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). Er wordt nu al samengewerkt tussen de Commissie gelijke behandeling en het EU-grondrechtenagentschap. Dit zal het College doorzetten en uitbreiden. Hierbij moet gedacht worden aan het delen van kennis, het gebruiken van gegevens en van goede ervaringen met beleid of instrumenten in andere landen.

Het ligt niet voor de hand dat het werk van het College en het EU-grondrechtenagentschap onnodig zullen overlappen, aangezien het College zich primair zal richten op de Nederlandse situatie met betrekking tot mensenrechten, terwijl het EU-grondrechtenagentschap voor alle lidstaten werkt, volgens zijn mandaat geen specifieke landenrapporten mag uitbrengen en zich bovendien beperkt tot die grondrechtelijke vraagstukken die de tenuitvoerlegging van het Unierecht betreffen. 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 ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan aangeven of, en zo ja in welke andere landen via de route van het gelijke behandlingsorgaan de A-status is verworven. Deze leden vragen zich af of deze route in de regel langs de weg van uitbreiding van het mandaat tot mensenrechten loopt of dat eerder sprake is van het samenvoegen van mensenrechtenorganisaties en organisaties voor gelijke behandeling? Ook de SGP-fractie vraagt naar de vormgeving van instituten in andere landen en of daar ook sprake is van een afzonderlijke afdeling die zich bezighoudt met gelijke behandeling.

De Hoge Commissaris voor de mensenrechten heeft eerder naar aanleiding van goede ervaringen in andere landen, geadviseerd tot een integratie van het nationaal mensenrechteninstituut met de Commissie gelijke behandeling.

Ook in Engeland is ervoor gekozen om drie gelijke behandelingscommissies samen te voegen tot één Equality and Human Rights Commission, met uitbreiding van het mandaat naar het brede mensenrechtenterrein. In andere landen zijn verschillende constructies te zien: in sommige landen is de ombudsman het mensenrechteninstituut, in andere gevallen is het meer een adviescollege, zoals in Frankrijk, of een wetenschappelijk instituut, zoals in Duitsland en Denemarken. In die gevallen is er meestal nog een apart gelijke behandelingsorgaan.

De SGP-fractie vraagt wat voor soort afdelingen het College zou kunnen instellen en of het niet de voorkeur zou verdienen dat er ofwel wordt gekozen voor een afdeling voor elk van de fundamentele rechten, ofwel voor geen specifieke afdelingen?

Het is aan het College zelf te bepalen of en zo ja welke afdelingen het inricht. Het ligt niet voor de hand voor elk van de fundamentele rechten een afdeling op te richten, aangezien het College daarvoor te klein in omvang is. Het feit dat er een aparte afdeling voor gelijke behandeling komt, heeft te maken met het feit dat de Commissie gelijke behandeling opgaat in het College, waarbij de specifieke taak van het College om oordelen te geven op het terrein van de gelijkebehandelingswetgeving overeind blijft. Dit werk vergt aparte deskundigheid op het terrein van de gelijkebehandelingswetgeving, alsmede speciale vaardigheden ten aanzien van het oordelenproces. Bovendien vraagt deze taak nauwe betrokkenheid van de leden van het College, aangezien zij een zitting zullen leiden, terwijl bij de overige taken, de leden zich – door een deskundig ondersteunend bureau – op de hoofdlijnen kunnen concentreren. Er zullen dan ook leden benoemd worden in deze afdeling gelijke behandeling, die over de daarvoor benodigde kennis en vaardigheid beschikken.

3.5 De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering in paragraaf 3.5 feitelijk stelt dat het discriminatieverbod ook vrijheden zoals de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en lichamelijke integriteit beschermt. Met deze stelling lijkt de regering te suggereren dat daarmee het discriminatieverbod een norm is die overkoepelend is voor alle andere grondrechten. Is die gedachte juist? Hoe kijkt de regering in dit licht aan tegen de stelling van de «Nota grondrechten in een pluriforme samenleving» dat er geen hiërarchie van grondrechten is? Deelt de regering dit uitgangspunt niet meer?

Het kabinet is van mening dat er geen hiërarchie van grondrechten is, zoals ook nadrukkelijk en beargumenteerd in de genoemde nota en het debat daarover aan de orde is geweest. Met de bedoelde passage is beoogd weer te geven dat het gelijkheidsbeginsel niet alleen een zelfstandig mensenrecht is, maar dat de eraan ten grondslag liggende waarde ook onlosmakelijk onderdeel is van alle andere mensenrechten. Het respect voor wat de menselijke persoon eigen is en in nauwe relatie daarmee zijn menselijke waardigheid, vormt de kern en grondslag van de bescherming van de rechten van de mens. Daarvan getuigen de eerste artikelen van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zoals eveneens opgemerkt in de Nota grondrechten in een pluriforme samenleving. Het verbod van discriminatie – gedragingen die mensen precies in wat hun eigen is, aantasten en zo hun waardigheid schenden – is daarvan een pregnante uiting.

4. Financiën en lasten

De leden van de VVD-fractie vragen, naar aanleiding van het voorstel de financieringsbehoefte te evalueren en naar aanleiding van de zorgen van maatschappelijke organisaties voor een te kort schietend budget, of er niet sprake is van een «blanco cheque».

Om goed te kunnen beoordelen hoeveel geld benodigd is voor het College om zijn nieuwe taken uit te voeren en hoeveel winst er te behalen valt door hierbij gebruik te maken van de bij de Commissie gelijke behandeling bestaande structuren en de op dit moment bij de Commissie werkzame medewerkers, willen wij na twee jaar het budget evalueren. Hiermee is geen blanco cheque afgegeven: de uitkomst van de evaluatie kan betekenen dat het budget van het College verhoogd wordt, maar ook dat dit verlaagd wordt.

Aangezien het budget opgenomen is in hoofdstuk 10 van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, is dit ook voor beide kamers

der Staten-Generaal zichtbaar. Ook de door het College ingediende ontwerpbegroting wordt openbaar. Als het budget voor het College in de begroting van het Ministerie afwijkt van de door het College ingediende ontwerpbegroting, dan zal dit in de memorie van toelichting bij de begroting worden vermeld. Daarmee wordt de begrotingswetgever in staat gesteld een goede afweging te maken.

De leden van de fracties van VVD en CDA hebben vragen gesteld over de mededeling dat de oprichting van het College kan leiden tot een uitbreiding van het aantal rijksambtenaren met maximaal 8 fte. De VVD vraagt zich af hoe zich dit verhoudt tot de doelstelling om het aantal ambtenaren te verminderen. Het CDA vraagt zich af waarom uitvoering van taken zonder uitbreiding van het aantal rijksambtenaren niet mogelijk zou zijn, gezien de mededeling van de regering dat het streeft naar een degelijke en sobere uitvoering van nieuwe taken.

Aangezien er een flink aantal nieuwe taken wordt toebedeeld aan het College, zal er ook personeel nodig zijn om deze taken uit te kunnen voeren. Ook al staan wij voor een degelijke en sobere uitvoering van taken, wij willen wel dat de wettelijke taken worden uitgevoerd. Om de A-status te verkrijgen en te behouden zal dit ook noodzakelijk zijn. Deze taken kunnen niet allemaal worden uitgevoerd door het nu bij de Commissie gelijke behandeling werkzame personeel. Wij vinden daarom dat een mogelijke uitbreiding tot maximaal 8 fte noodzakelijk en zeer bescheiden is.

Graag horen de leden van de PvdA-fractie van de regering hoe zij verwacht dat de nieuwe taken ook de nodige aandacht kunnen krijgen, nu de overgang gebeurt met een beperkte inzet van extra middelen. Daarnaast vragen deze leden zich af of de Cgb al haar mening heeft kunnen geven over de nieuwe begroting en hoe dit oordeel luidde. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering om een uiteenzetting over de voorgestelde verhouding tussen de taken en verantwoordelijkheden van het College, het daarvoor benodigde budget en het vermoedelijke werkelijk beschikbare budget voor het College.

De keuze om het College voor de rechten van de mens op te richten, waar de Commissie gelijke behandeling in opgaat, levert naar verwachting synergievoordelen op, zowel organisatorisch als inhoudelijk. Zo kan er gebruik worden gemaakt van bestaande structuren, medewerkers en het netwerk van de huidige Commissie gelijke behandeling. Het budget dat bovenop het budget van de Commissie gelijke behandeling komt (900 000 euro voor de eerste drie jaren), kan daarmee geheel besteed worden aan de uitvoering van de nieuwe mensenrechtentaken. 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 bureau met kleine staf een bedrag van 1,15 miljoen euro nodig is. Dit ging echter uit van het opbouwen van een organisatie op basis van een twinning of shared service model. De keuze voor één organisatie waar de Commissie gelijke behandeling in opgaat, betekent dat er ook inhoudelijke synergievoordelen behaald kunnen worden. Na twee jaar zullen wij bovendien evalueren of het budget passend is. De Commissie gelijke behandeling heeft tijdens de consultatie laten weten dat door het geringe toegevoegde budget het moeilijk zal worden de mensenrechtentaak naar behoren uit te voeren. De Cgb pleit dan ook voor een budget dat vanaf de start van het College structureel en niet te beperkt is. De Cgb is echter nog steeds verheugd over de integratie met het mensenrechteninstituut.

5. De verhouding tot andere wetgeving

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre het College een echt zelfstandig bestuursorgaan is. Zijn er andere zelfstandige bestuursorganen in Nederland met hetzelfde karakter als het onderhavige College? Zo ja, welke? De leden van de VVD-fractie hebben de indruk dat het College een ander soort zelfstandig bestuursorgaan wordt dan de meeste andere zelfstandige bestuursorganen. Klopt dat?

Het College wordt geen zelfstandig bestuursorgaan in de zin dat het «bestuurt» en dus bijvoorbeeld besluiten neemt die betrekking hebben op burgers. Het College wordt echter toch een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, aangezien het een bestuursorgaan wordt van de centrale overheid dat bij wet met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. Het College moet immers onafhankelijk zijn. Het feit dat er onder omstandigheden een wettelijke verplichting bestaat om door het College gevorderde inlichtingen te verstrekken, betekent dat het College openbaar gezag heeft. Ook de Commissie gelijke behandeling is nu een zelfstandig bestuursorgaan. De voormalige minister van Justitie heeft eerder aangekondigd de Cgb onder de Kaderwet te brengen (Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 60). Daarbij zal, nu de Commissie gelijke behandeling opgaat in het College voor de rechten van de mens, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing zijn op het College. Er wordt echter voorgesteld van de Kaderwet af te wijken wat betreft de benoeming van het personeel, het vernietigingsrecht van de minister ten aanzien van besluiten, de bevoegdheid van de minister beleidsregels vast te stellen en een beperkte inlichtingenplicht. Hiermee wordt de onafhankelijkheid van het College optimaal gewaarborgd. Enigszins vergelijkbaar met het College voor de rechten van de mens is het College bescherming persoonsgegevens (Cbp). Ook het Cbp moet zijn taken in volledige onafhankelijkheid kunnen vervullen. De voor het Cbp aangekondigde afwijkingen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zie Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 62, blz. 2) komen dan ook grotendeels overeen met de nu voorgestelde afwijkingen voor het College voor de rechten van de mens.

De leden van de SGP-fractie vragen wat de precieze rechtvaardiging is voor de constructie dat klachten ten aanzien van één mensenrecht wél door dit College behandeld worden, terwijl de regering tegelijkertijd suggereert dat gelijke behandeling te maken heeft met alle grondrechten. Wordt hiermee geen kunstmatig onderscheid tussen de behandeling van klachten inzake grondrechten aangebracht, die het geheel niet overzichtelijk maakt?

Wij zijn van mening dat met de oprichting van het College niets verandert in het onderscheid tussen de behandeling van klachten inzake grondrechten. De Commissie gelijke behandeling heeft en het College krijgt een onderzoeks- en oordelende taak op het terrein van de wetgeving gelijke behandeling, met name naar aanleiding van individuele klachten. Omdat de Nationale ombudsman individuele klachten wegens onbehoorlijk handelen kan behandelen, ook als dit aan mensenrechten raakt, is het niet wenselijk het individueel klachtrecht op het brede mensenrechtenterrein aan het College op te dragen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke gronden er voor gekozen is om voor de BES-eilanden hoofdstuk 2 niet toe te passen, terwijl deze eilanden wel als openbaar lichaam deel uitmaken van het land Nederland. Voorts vragen genoemde leden welke juridische status de uitspraken van dit college heeft voor de BES-eilanden.

Op grond van de Slotverklaring van 11 oktober 2006 is steeds het uitgangspunt geweest dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie van de drie eilanden de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die daar tot de datum van transitie van kracht was, zal blijven gelden en dat Nederlandse regelgeving na de overgang geleidelijk zal worden ingevoerd.

De gelijke behandelingswetgeving is nog niet van toepassing op de openbare lichamen. Het is dan ook naar verwachting niet mogelijk dat het College al bij de oprichting oordelen gaat geven op grond van deze wetgeving. Bezien zal worden op welke termijn de desbetreffende wetten op het terrein van gelijke behandeling en de daarmee samenhangende bevoegdheden van het College ingevoerd kunnen worden (Kamerstukken II 2008/09, 31 959, nr. 6, blz. 7).

De adviezen, rapporten en aanbevelingen van het College op het brede mensenrechtenterrein hebben dezelfde juridische status op de BES-eilanden als in Nederland. De oordelen op het terrein van gelijke behandeling zijn in Nederland gezaghebbend, maar geen rechtens afdwingbare beslissingen. De status van deze oordelen zal, na toepassing van de gelijkebehandelingswetgeving op de BES-eilanden, hetzelfde zijn.

Artikel 3

De leden van de VVD-fractie vragen of artikel 3 (de taken van het College) een limitatieve opsomming bevat of kan het College besluiten ook andere taken op te pakken, die in het verlengde van deze taken liggen dan wel er raakvlakken mee hebben? Daarnaast vragen deze leden zich af in hoeverre de taken, genoemd in artikel 3, voortvloeien uit internationale regelingen?

Artikel 3 bevat een limitatieve opsomming. De taken zijn echter – mede in het licht van de Paris Principles – ruim geformuleerd. De taken, genoemd in artikel 3, vloeien allemaal voort uit de Paris Principles en zijn daar zo veel mogelijk letterlijk uit overgenomen, met uitzondering van de taak oordelen te geven op het terrein van gelijke behandeling. De Hoge Commissaris voor de rechten van de mens heeft op 28 juni 2010 geadviseerd deze taken nog beter af te stemmen op de Paris Principles, waar de regering gehoor aan heeft gegeven. De Hoge Commissaris voor de rechten van de mens heeft in het advies van 15 oktober 2010 aangegeven dat deze opmerkingen goed zijn overgenomen.

Artikel 9

De leden van de VVD-fractie merken op dat in artikel 9 wordt voorgesteld dat binnen het College een aparte kamer is belast met de uitvoering van de «oordelende taak» op het terrein van de gelijke behandeling. In hoeverre is dat, gelet op internationale verdragen en afspraken, een verplichting?

Dit is geen verplichting volgens internationale verdragen en afspraken. 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 dan ook in Nederlandse wetgeving.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de kamer binnen het College is samengesteld. Is er een bepaald aantal leden van het College dat zitting zal hebben in die kamer? Hoe wordt het voorzitterschap van de kamer geregeld? Of is het aan het College zelf om dit soort zaken te regelen en te bepalen?

De oordelende taak zal worden uitgevoerd binnen een aparte organisatorische eenheid, bestaande uit leden en plaatsvervangende leden die al dan niet uitsluitend met de oordelende taak zijn belast. Bij nader inzien is de term kamer in het wetsvoorstel gewijzigd in afdeling, aangezien afdeling beter weergeeft wat hiermee bedoeld is. De afdeling, waar de oordelende taak uitvoering krijgt, kan feitelijk aangestuurd worden door een van de ondervoorzitters. Sommige leden en plaatsvervangende leden zullen uitsluitend worden belast met de oordelende taak, andere ook met andere taken, weer andere alleen met die andere taken. Binnen de afdeling gelijke behandeling worden concrete klachten behandeld door één of meer (plaatsvervangende) leden, in enkelvoudige of meervoudige kamer. Een dergelijke kamer heeft wisselende voorzitters.

Artikel 14

De leden van de VVD-fractie vragen welke eisen er aan de overige leden, niet zijnde de voorzitter of een van de ondervoorzitters, van het College worden gesteld en waar dit uit blijkt.

Aan de overige leden wordt in de wet alleen de eis gesteld dat de leden geen ambtenaren mogen zijn ondergeschikt aan een minister en dat zij geen nevenfuncties mogen hebben die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of handhaving van zijn onafhankelijkheid of het vertrouwen daarin.

Uiteraard zullen er bij het uitzetten van een vacature nadere eisen gesteld worden gesteld met betrekking tot de opleiding, de achtergrond, kennis en het netwerk van een lid van het College.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in welke situatie plaatsvervangende leden benoemd gaan worden en hoeveel plaatsvervangende leden benoemd gaan worden.

Het is nog niet duidelijk hoeveel plaatsvervangende leden benoemd gaan worden. De Commissie gelijke behandeling heeft nu dertien plaatsvervangende leden. Plaatsvervangende leden worden momenteel aangetrokken voor het oordelende proces, waarbij deze leden regelmatig worden toegevoegd aan vaste leden in de afdeling die het oordelende proces op zich neemt, mede vanwege hun specifieke expertise of ervaring. Het College zal plaatsvervangende leden aantrekken voor het oordelende proces, maar ook voor de overige taken. Op deze manier kan het College kennis en expertise aanvullen, die niet dagelijks nodig is, maar waar wel op gezette tijden gebruik van moet worden gemaakt.

Artikel 15

De leden van de VVD en D66 vragen zich af in hoeverre het in lijn met de onafhankelijkheid is dat leden van de Eerste en Tweede Kamer en ambtenaren zitting kunnen hebben in de raad van advies.

*In een eerder voorstel was bepaald dat de raad van advies **ten minste** uitaangevaardigden van maatschappelijke organisaties, werkgevers- en werknemersorganisaties en wetenschappers zou bestaan, waarbij de Paris Principles als optie geven dat ook ambtenaren en politici betrokken worden (in een adviserende rol) bij de benoeming. Bij nader inzien is er echter voor gekozen, vanwege de onafhankelijkheid, politici en ambtenaren geen plek te geven in de raad van advies. Abusievelijk is daarbij deze zin in de toelichting blijven staan. Het is dus niet mogelijk dat ambtenaren en politici zitting nemen in de raad van advies.*

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten hoe de samenwerking tussen het Instituut en maatschappelijke organisaties wordt bevorderd door deelname van maatschappelijke organisaties aan de Raad van Advies zoals voorzien in artikel 15.

Door maatschappelijke organisaties zitting te laten nemen in de raad van advies kunnen zij adviseren over het beleidsplan van het College en de benoeming van (plaatsvervangende) leden. Hiermee krijgen de maatschappelijke organisaties invloed op het beleid en de samenstelling van het College.

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten of de regering voor deelname aan de Raad van advies een selectie criterium heeft voorzien en wat dat selectie criterium is.

Het enige selectie criterium dat in de wet is opgenomen is dat de wisselende leden die zitting nemen in de raad van advies aangevaardigde zijn van een maatschappelijke organisatie, van een werkgevers- of een werknemersorganisatie of van de wetenschap.

Daarnaast zal het College de vacature voor een lid van de raad van advies openbaar maken, waarbij – in overleg met het College en de vaste leden van de Raad van advies (de Nationale ombudsman, de voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens en de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak) – eisen gesteld kunnen worden aan de leden van de raad.

Het is voor de leden van de D66-fractie niet duidelijk of de maatschappelijke organisaties wisselend lid zijn. Kan de regering tevens aangeven hoe bij andere raden van advies de benoeming van de leden bij wet geregeld is?

Voorgesteld wordt om vier tot acht leden die afkomstig zijn van maatschappelijke organisaties, van werkgevers- en werknemersorganisaties en uit de kringen van de wetenschap te benoemen in de raad van advies. Deze leden zullen voor ten hoogste vier jaar benoemd worden en het ligt dan ook voor de hand dat de plaatsen voor maatschappelijke organisaties afwisselend worden ingenomen door verschillende maatschappelijke organisaties.

Bij veel raden van advies worden de leden benoemd door de minister voor een vaste periode (bijvoorbeeld vier jaar). Voorbeelden hiervan zijn:

- 1. Bij het College bescherming persoonsgegevens adviseert de Raad van advies over algemene aspecten van de bescherming van persoonsgegevens. De leden worden benoemd door de minister, op voordracht van het College;*
- 2. De Voedsel- en Waren Autoriteit wordt voor bepaalde taken geadviseerd door een Raad van advies, bestaande uit vijf leden. Drie leden, waaronder de voorzitter zijn afkomstig, uit de kringen van de wetenschap en twee leden met deskundigheid op het terrein van voeding en voedsel en op het terrein van andere consumentenproducten. Deze leden worden eveneens door de minister benoemd.*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat de benoeming van nieuwe Collegeleden een politieke aangelegenheid wordt? Hoe worden leden van vergelijkbare colleges en instituten benoemd?

De leden van de D66-fractie vragen de regering om te toe te lichten en te beargumenteren hoe deze benoemingsprocedure zich verhoudt tot de onafhankelijkheid van het instituut. De leden van de D66-fractie vragen de minister tevens om een toelichting en argumentatie waarom hij van mening is dat de gekozen procedure conform de Paris Principles voldoet aan de eis van een pluralistische vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld.

De benoeming van de leden van het College gebeurt bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister van Veiligheid en Justitie, na bespreking in de ministerraad.

Door het instellen van een raad van advies, die een advies geeft aan de minister over de benoeming, wordt de onafhankelijkheid van de benoemingsprocedure gewaarborgd. Daarnaast wordt hiermee de pluralistische vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld gewaarborgd, aangezien het veld nu invloed heeft op de samenstelling van het College. Bovendien wordt de selectieprocedure tot aan dit advies openbaar gemaakt (artikel 16, derde lid). Hiermee wordt voldaan aan de Paris Principles. De Hoge Commissaris voor de rechten van de mens heeft in zijn tweede advies (gedateerd op 15 oktober 2010) dan ook positief geoordeeld over deze benoemingsprocedure.

Bij mensenrechteninstituten in andere landen worden de leden veelal door de Kroon, een minister of het parlement benoemd. In Denemarken staat vast dat bepaalde instanties of personen één lid mogen aanwijzen, zoals de minister van defensie, de raad voor sociaal wetenschappelijk onderzoek en het personeel van het instituut.

Artikel 16

Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere duiding van de woorden «in overeenstemming met het College», in het voorgestelde artikel 16, waar staat dat de leden en de plaatsvervangende leden van het College worden benoemd bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister van Justitie en dat de raad van advies ten behoeve van die voordracht adviseert «in overeenstemming met het College».

De raad van advies zal een advies opstellen voor de minister omtrent de benoeming. De woorden «in overeenstemming met het College» betekenen dat het advies de instemming van het College moet hebben.

Artikel 22

De leden van de D66-fractie vragen zich af waarom de vijfjaarlijkse rapportage alleen op de Awgb ziet en niet op alle mensenrechten waar het mandaat van het instituut op ziet. De leden van D66 willen weten waarom er geen driejaarlijkse rapportage is, de leden van GroenLinks zouden graag een tweejaarlijkse rapportage zien.

Ten onrechte merkt de D66-fractie op dat de vijfjaarlijkse rapportage alleen over de Awgb gaat, deze rapportage gaat ook over de werking in de praktijk van de Wet College voor de rechten van de mens.

Het College zal, gelet op artikel 3, onderdeel b, jaarlijks moeten rapporteren over de mensenrechtensituatie in Nederland.

Daarnaast zal het College elk jaar een verslag moeten vaststellen (artikel 18 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en artikel 21 van de Wet College voor de rechten van de mens).

Op deze manier heeft het College voldoende mogelijkheid te rapporteren over nieuwe ontwikkelingen en trends.

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