

## 4

### College voor de rechten van de mens

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

De algemene beraadslaging wordt hervat.



**Minister Donner:**

Voorzitter. Wij bespreken vandaag de oprichting van een college dat een lange voorgeschiedenis kent. Verschillende leden hebben elkaar geprobeerd in kennis van de geschiedenis te overtreffen. De beste poging om het begin aan te geven van de bescherming van mensen tegen de gemeenschap en de overheid kwam uit in 1215, de weide in Runnymede. Ik zou zelf toch ook Canossa willen noemen, de kroning in 800 van Karel de Grote en meer in het algemeen de geboorte van Christus.

Nederland heeft de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens als een van de stichtende staten ondersteund. Sindsdien kan Nederland mijns inziens bogen op een goede trackrecord voor het respecteren van mensenrechten. De heer Schouw hield een beschouwing over de veroordelingen van Nederland door het Hof in Straatsburg, maar dat waren er in totaal slechts twee!

Voorzitter. Ik hoor de heer Schouw buiten de microfoon om zeggen dat het er wel twee te veel zijn. Dat is dus onjuist, want de essentie van ons mensenrechtenbeleid is niet het voorkomen van ieder geschil. Een overheid heeft namelijk meerdere belangen te waarborgen, bijvoorbeeld de veiligheid van haar burgers. Een overheid die louter en alleen beducht is voor geschillen over mensenrechten en mogelijk zelfs soms een veroordeling, doet geen recht aan de andere belangen die zij moet behartigen. Derhalve zal het altijd zo zijn dat er geschillen kunnen ontstaan over mensenrechten, hoe deugdelijk het bestuur het ook is. In Nederland hebben wij adequate instanties om dat te beoordelen: de Nederlandse rechterlijke macht, het Hof in Straatsburg en het Hof in Luxemburg. Ik noem ook het Hof in Luxemburg, want dit Hof kan zich zeer zeker ook mengen in kwesties rond mensenrechten en fundamentele beginselen.

Daarnaast kennen wij in Nederland een keur aan meer gespecialiseerde instellingen die zich bezighouden met aspecten van de mensenrechten. Wij hebben het namelijk verkieslijk geacht om niet een algemeen instituut in het leven te roepen dat alle mogelijke belangen moet behartigen, maar om meerdere instituten bepaalde rechten te laten behartigen. Ik noem de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de Nationale ombudsman voor klachten tegen de overheid.

Het bestaan van al die instellingen was voor de Kamer een overweging om in de motie-Schinkelshoek uit te spreken dat het niet de bedoeling is dat dit nieuwe college over gaat doen wat andere colleges al hebben gedaan. Wij hebben bovendien niet geconstateerd dat er gaten in de bescherming zitten. Juist die veelheid aan instellingen was voor de Kamer reden om te constateren dat er mogelijk zelfs te weinig samenhang, te weinig samenwerking en te weinig aandacht van de Nederlandse bevolking is.

Overigens doet het Huis voor de democratie al wel aan voorlichting over dit terrein.

Door de Paris Principles wordt Nederland geacht een instituut als het College voor de mensenrechten te hebben. Zo niet, dan zou men niet volledig meedoen bij de mensenrechten. Er is gezegd dat het alleen maar een papieren exercitie is om een bepaalde status te halen. Dat bestrijd ik, maar het laat wel onverlet dat het een wezenlijk element is. Nederland wenst namelijk, gelet op de aandacht die hiervoor in Nederland bestaat en onze infrastructuur voor de bescherming van mensenrechten, niet door het ontbreken van een dergelijk instituut gerangschikt te worden onder landen met een veel minder goed trackrecord dan Nederland. Dat laat onverlet dat dit een wezenlijk element is. Ook gelet op de aandacht die er is in ons land en gelet op de hele infrastructuur voor bescherming, wenst Nederland vervolgens niet vanwege een ontbreken van dit instituut gerangschikt te worden bij landen die wat dat betreft een veel minder "record" hebben dan Nederland.

Tegelijkertijd is dat de reden waarom ik de visie bestrijd die de heer Dibi hier heeft tentoongespreid, dus dat het bestaansrecht van het instituut is gebaseerd op hoezeer het de overheid irriteert, hoezeer het tegen de overheid ingaat en het aantal gevallen dat het vindt van mogelijk conflict. Wij hebben in Nederland geen behoefte aan nog meer instellingen die op dit terrein proberen om obstakels op te werpen. Als u dat betoogt, meent u – en dan moet u dat hard maken – dat op dit moment in Nederland te weinig rekening wordt gehouden met de mensenrechten, dat er onvoldoende recht aan wordt gedaan en dat er onvoldoende debat over is. Dat is uiteindelijk een verwijt dat zich richt op deze Kamer. Het is deze Kamer die in samenspraak met de regering dan wel de Eerste Kamer waakt voor de mensenrechten. Dat is geen taak die kan worden gedelegeerd aan een instelling die vervolgens een luis in de pels wordt, of hoe je het ook wilt noemen, en voortdurend aandacht vraagt voor een bepaald aspect als bewijs van adequate waarborging. Het bewijs van adequate waarborging is de mate waarin in deze Kamer rekening wordt gehouden met de rechten van de mens en hoe dat in wetgeving wordt vastgelegd ten aanzien van het handelen van de rijksoverheid en het handelen van andere overheden. Als er sprake is van een mogelijke onverenigbaarheid met mensenrechten, kan dat ten volle hier in de Kamer aan de orde komen.

**De voorzitter:**

Ik vraag de minister om via de voorzitter te spreken. Het woord is aan de heer Dibi voor een interruptie.

**Minister Donner:**

Het was een algemene beschouwing die niet specifiek tot de heer Dibi was gericht.

**De heer Dibi (GroenLinks):**

Een gedeelte daarvan wel, voorzitter. Het eerste uitgangspunt van het College voor de rechten van de mens moet natuurlijk zijn het bevorderen en bewaken van de mensenrechten in Nederland. Laat dat duidelijk zijn. Dat neemt niet weg dat er de afgelopen jaren een trend zichtbaar is, ook gevoed door het CDA, de PVV en de VVD, dat kritische opvattingen over het kabinetsbeleid in de kiem worden gesmoord. Ik noem het kostendekkend maken van de griffierechten, een plan van dit kabinet, waardoor burgers minder snel naar de rechter kunnen stap-

## Donner

pen om bezwaar te maken tegen bijvoorbeeld het beleid van de overheid. Ik noem het intrekken van subsidies aan clubs die dingen zeggen die niet stroken met wat het kabinet wil. Zo kan ik nog een aantal voorbeelden noemen, zoals de rechters en de minimumstraffen. Rechters doen uitspraken die een dominante politieke stroming niet welgevallig zijn, dus moeten wij ze maar gaan aanpakken. Ik maak mij zorgen om die trend. De uitspraak dat ik hoop dat deze mensenrechtenautoriteit een luis in de pels wordt, is dus gericht tegen deze stroming waarvan de minister misschien niet persoonlijk deel uitmaakt, maar waarvan zijn partij en zijn kabinet onderdeel uitmaken.

### Minister Donner:

De heer Dibi zegt nu eigenlijk dat het waarborgen van de mensenrechten zijn politieke opvatting is en dat een ieder die het daarmee niet eens is, tegelijkertijd met de mensenrechten strijdt. Hij noemt punten die hier aan de orde zijn, die onderwerp zijn van kabinetsbeleid en waarover politiek een verschil van mening kan bestaan. Als hij van ieder van de punten waarop hij het niet eens is met het kabinetsbeleid, zegt dat ze tegelijkertijd strijdig zijn met grondrechten, onderstreept hij hoe belangrijk het is dat de discussie hier plaatsvindt en wij niet nog meer externe instituten krijgen die op dat terrein menen een rol te hebben. Het bagatelliseert de waarde en de betekenis van de mensenrechten als men ieder conflict wil zien als een inbreuk op de mensenrechten. Dat is, vrees ik, wat de heer Dibi nu doet.

### De heer Dibi (GroenLinks):

Dat is absoluut niet wat de heer Dibi doet. Ik heb gezegd dat het bevorderen en bewaken van de mensenrechten het allereerste uitgangspunt is van zo'n college. Inderdaad: als er discussie is over mensenrechten, vindt die hier plaats. Daarnaast heb ik gewezen op een patroon waarvan de minister deel uitmaakt. Daarin worden meningen die niet welgevallig zijn, die niet stroken met het kabinetsbeleid, waar politici het niet mee eens zijn, belemmerd, hetzij doordat subsidies worden ingetrokken, hetzij doordat rechters minder mogelijkheden krijgen, minder vrijheid krijgen, hetzij doordat griffierechten kostendekkend worden gemaakt. Mijn uitspraak dat ik hoop dat het college ook een luis in de pels wordt, is gericht op dat patroon. De minister, het kabinet, moet niet bang zijn voor tegenspraak; zij moeten juist hun tegenspraak organiseren. Inderdaad, niet elk conflict is meteen een mensenrechtenschending. Daar hoeft je ook niet bang voor te zijn. Hoe de minister het ook wendt of keert, hij is onderdeel van een cultuur waar mijn fractie bezwaar tegen maakt. Het college kan misschien een rol spelen in het daaraan een einde maken.

### Minister Donner:

Dit is een bevestiging van wat ik net aangaf: de heer Dibi ontkent in wezen dat het debat over politieke verschillen van mening in deze Kamer plaatsvindt. Hij meent dat we voor het voeren van dat debat allerlei andere instellingen en instituten nodig hebben. Ik acht dat verwerpelijk, ik acht dat niet verenigbaar met de Grondwet zoals we die kennen. Dat debat vindt hier plaats. Dat is ook de reden waarom ik meen dat die taak niet van deze Kamer naar andere instellingen moet worden verlegd. Ik kom hier later op terug.

De heer Dibi noemt een reeks van punten waarover wij het mogelijk politiek oneens zijn en waar mogelijk aspecten van grondrechten een rol in spelen die in het debat in de Kamer aan de orde komen. Deze Kamer, de Eerste Kamer en andere instellingen zoals de Raad van State die we op dat terrein hebben, komen met de regering tot de conclusie dat iets wet zal zijn of dat iets beleid zal zijn. Als we nieuwe blokkerende instellingen in het leven roepen, waartoe iemand of een groep zich kan wenden om zijn gelijk te halen, scheppen we alleen maar een verdere stap in onmacht van dit land en van deze staat. Dat is een fout grondwettelijk beginsel.

### De heer Dibi (GroenLinks):

Het parlement, deze minister en de Kamer hebben niet het alleenrecht op discussies over mensenrechten; ook andere organisaties en mensen hebben daarover opvattingen. Die moet je niet proberen te onderdrukken of te bagatelliseren; die moet je in het leven roepen, die moet je organiseren. Natuurlijk, een eventueel verschil van mening kunnen we hier uitvechten, maar het debat vindt niet alleen in de Kamer plaats. Een van de grote problemen is juist dat wij denken dat wij het alleenrecht hebben op dit soort onderwerpen. Ik vind dat het breder is dan dat. Daaraan kan dit college een bijdrage leveren.

### De voorzitter:

Helder!

### Minister Donner:

De heer Dibi legt de vinger op de wonde: er is een breed debat en daar speelt dit college een rol in. De punten die hij noemde betreffen echter de besluitvorming. Die vindt hier plaats. Als de heer Dibi wil wegvlugten en in bepaalde zaken hulp van een instelling nodig zegt te hebben om gelijk te krijgen zo hij hier geen meerderheid kan krijgen, is dat een fout grondwettelijk beginsel. Hier ligt namelijk de verantwoordelijkheid.

Ik ben al ingegaan op de geboorte van het instituut. Er is veel nagedacht over de vraag of er een nationaal mensenrechteninstituut moet komen, ook vanuit het goede Nederlandse uitgangspunt dat we debatten liever niet monopoliseren, maar willen verspreiden over verschillende instellingen. Het punt is altijd geweest dat we op dit terrein verschillende instellingen hebben. Daarom vroegen wij ons af waarom wij een specifiek mensenrechteninstituut nodig hadden. Nu is er in internationaal verband, zowel binnen de VN als binnen de Raad van Europa, echter afgesproken dat de lidstaten een dergelijk instituut oprichten. Bovendien heeft Nederland de VN-resolutie met de daarbij opgenomen Paris Principles alsmede de aanbeveling van het comité van ministers van de Raad van Europa aanvaard en heeft Nederland in VN-verband toegezegd, te zullen komen tot een dergelijk instituut.

Ik zal de genealogie van dit instituut niet nog eens herhalen, want verschillende partijen hebben die verschillende richtingen op getrokken; uiteindelijk is dit het voorstel. Het vorige kabinet is in juli 2009 na discussie met de Kamer tot de conclusie gekomen dat er een dergelijk college moet komen door samenvoeging met de Commissie Gelijke Behandeling. Dat is een weloverwogen keuze geweest, na de discussie over de vraag of wij deze taak bij de Nationale ombudsman zouden moeten voegen. Uiteindelijk is de keuze gemaakt dat als het gaat om het werkterrein en de praktijk, de meeste synergie te behalen valt

## Donner

uit samenvoeging met de Commissie Gelijke Behandeling.

Dat laat onverlet dat – het uitgangspunt van alle discussies – er op dit terrein tal van instellingen zijn, ook particuliere instanties, die waardevol werk doen. Daarop heeft de motie-Schinkelshoek betrekking, namelijk dat het niet de bedoeling is dat wij nu weer een nieuwe instelling creëren die in de plaats treedt van de werkzaamheden van de andere instellingen. Dat zou een verlies zijn. De waarde ligt juist in het brengen van samenhang en samenwerking, eventueel focus waar dat nodig is, in de werkzaamheden om op die wijze het belang te bevorderen van de mensenrechten.

Dat is ook het onderscheid, waarnaar werd gevraagd door mevrouw Hennis-Plasschaert, tussen de artikelen 1 en 3. Artikel 1 geeft het doel aan: vanuit welke optiek doe je het? Dan gaat het om het bevorderen van de bescherming van de mensenrechten in Nederland. Dat doel wordt bereikt door een aantal taken, die zijn opgesomd in artikel 3. Ook uit een oogpunt van wetgevingstechniek zou het minder geschikt zijn om het doel weer in het algemeen onder de taken op te nemen. Dat is de systematiek. Het doel wordt bereikt door de taken die de commissie heeft. Daarom zult u hier wel zien dat het stimuleren van onderzoek waar dat nu niet plaatsvindt behoort tot de taak van de commissie, maar dat het bevorderen van de mensenrechten het doel is van waaruit alle taken worden uitgevoerd.

De heer **Van Raak** (SP):

De minister ging heel snel toen hij zei dat er is gekozen voor het opplussen van de Commissie Gelijke Behandeling, want dan is er veel synergievoordeel. Maar er is toch heel veel voor te zeggen om het bij de Nationale ombudsman onder te brengen? Er zijn toch ook heel veel landen waarin voor die optie is gekozen?

Minister **Donner**:

Ik ga nog in op dit aspect, maar ik kan de heer Van Raak verzekeren dat er voor alles wat wij doen andere landen zijn die het anders doen. In die zin blijven wij uiteindelijk in eindeloze twijfel gevangen als wij voortdurend blijven twijfelen of het dan toch niet beter is. Het kabinet heeft gekozen voor deze oplossing. Ik heb u de motivering gegeven: omdat dit de meeste synergie geeft. Dat laat onverlet dat er ook argumenten waren om het te voegen bij de Nationale ombudsman. Toch blijft wat de Nationale ombudsman doet fundamenteel breder. De mensenrechten zijn daarvan maar één aspect, terwijl de Commissie Gelijke Behandeling in essentie een taak heeft op het terrein van een grondrecht. In die zin zou ook een commissie bescherming persoonlijke levenssfeer in aanmerking hebben kunnen komen, want die ligt ook dicht bij het specifieke functioneren van een mensenrecht. Maar uiteindelijk is er gekozen voor deze oplossing.

De **voorzitter**:

Ik begrijp dat wij hierop later nog terugkomen?

Minister **Donner**:

Ik kom er nog op terug.

De **voorzitter**:

Zullen wij dit inslikken, mijnheer Van Raak, en het hier later nog even over hebben?

De heer **Van Raak** (SP):

Dit sluit hierbij aan, want synergievoordeel is mooi, maar het moet ook iets extra's gaan opleveren. Ik had de minister gevraagd om een aantal voorbeelden te noemen.

Minister **Donner**:

Daar kom ik ook mee. Vier heb ik er zelfs.

De heer **Van Raak** (SP):

Ik ben benieuwd!

Minister **Donner**:

Daarmee heb ik ook aangegeven wat de taken zijn die liggen in het verlengde van het streven van niet te veel cumulatie. Vandaar het specifiek adviseren over voorstellen van wet- en regelgeving, onderzoek doen, rapporteren, aanbevelingen opstellen, voorlichting geven op het brede terrein van de mensenrechten. Ten slotte – dit is wezenlijk en het verklaart ook een aantal aspecten die ook bij anderen aan de orde gekomen zijn – krijgt het college de huidige taken van de Commissie Gelijke Behandeling.

De heer **Schouw** (D66):

Doel en taken zijn wat mij betreft helder, maar ik zou dit toch even willen verbinden aan een vraagteken bij de inleiding van de minister.

Minister **Donner**:

Dit is allemaal nog inleiding, hoor.

De heer **Schouw** (D66):

Bij de preambule op de inleiding, want daar ontstond bij mij toch een beetje het beeld: lam of leeuw, mogen er kritische adviezen komen van deze club? Mag de kwaliteit van het advies en ook de kritiek en scherpte ervan gelijk zijn aan dat van het College bescherming persoonsgegevens?

Minister **Donner**:

Ik zie niet hoe uit wat ik heb gezegd, afgeleid zou kunnen worden dat niet ook een scherp advies gegeven kan worden waar dat nodig is. Ik zeg echter ook dat als het college meent dat alleen maar adviezen op kritische, neerbuigende toon moeten worden gegeven, het snel ophoudt met de geloofwaardigheid.

De heer **Schouw** (D66):

Ik meen dat over de geloofwaardigheid het college zelf zal oordelen. Wat de minister nu zegt, vind ik echter belangrijk. Eigenlijk zei de minister eerst: ik heb eigenlijk geen behoefte aan kritiek die de overheid achtervolgt, want dat vind ik maar lastig. Als reactie daarop zegt hij nu: ik moet ten minste het niveau en de kwaliteit hebben van de adviezen van het College Bescherming Persoonsgegevens. Dat stel ik vast. Het is aan het college zelf om daarbij de juiste maat te vinden en dus autoriteit op te bouwen of af te bouwen.

Minister **Donner**:

Wij zijn het geheel eens. Daarom verwacht ik van het college niet alleen kritiek. Andere belangrijke taken van het college zijn immers het geven van voorlichting en het stimuleren en coördineren van onderwijs. De heer Schouw zal het met mij eens zijn dat er geen sprake is van evenwichtig onderwijs over de rol en functie van grondrechten in Nederland als het college in dat onderwijs alleen maar

## Donner

stelt dat Nederland geen mensenrechten kent en er niets aan doet, en als het in dat onderwijs alleen maar de vinger legt op dingen die niet goed gaan.

Ik wees er al op dat door de samenvoeging het nieuwe college ook de rol te spelen krijgt van de bestaande Commissie Gelijke Behandeling. Dat is de achtergrond van het feit dat dit toch separaat in het wetsvoorstel is genoemd. Dat is echter niet gebeurd om een hiërarchie tussen grondrechten te scheppen. Toch is dit van belang, onder andere omdat het college op dat terrein anders zal functioneren dan op het bredere terrein van de andere mensenrechten. Op het eerstgenoemde terrein kan het college namelijk door een individuele burger geadieerd worden. De heer Rouvoet wees hier al op. Het college zal op dit eerstgenoemde terrein ook over individuele gevallen oordelen vellen en eventueel zelfs een zaak voor de rechter brengen.

Het college houdt dus de separate functie die de Commissie Gelijke Behandeling nu heeft. Anders zouden we dit niet door samenvoeging moeten doen. Dan zou dit college geheel los van alle bestaande instellingen moeten worden ingesteld, met behoud van alle afzonderlijke bestaande instellingen. Dat was niet wenselijk, ook in het licht van de discussie die nu in de Kamer wordt gevoerd. Om die reden blijft in de wet de aparte benaming staan. Hetzelfde zou zijn gebeurd als het college was samengevoegd met de Nationale ombudsman. Ook dan zou in de wet daaraan separaat aandacht zijn besteed. Dan zou daarin staan wat het college als ombudsman zou doen en wat het zou doen als instituut voor mensenrechten.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie):

Ik waardeer het dat de minister nog eens benadrukt dat het apart vermelden van de gelijke behandeling geen betekenis heeft voor de onderlinge verhouding tussen de grondrechten. Dat is volgens mij goed om nog eens te melden. Ik heb deze vraag ook opgeworpen omdat de stukken die wij hebben ontvangen daartoe wel enige aanleiding gaven. Ik nodig de minister uit om nog eens even te kijken naar de toelichting over de vermelding van het gelijkheidsbeginsel op pagina 9 van de memorie van toelichting. Daar staat: "Het gelijkheidsbeginsel is niet alleen een zelfstandig mensenrecht, maar ook onlosmakelijk onderdeel van alle andere mensenrechten. Het vormt de kern en grondslag van de bescherming van de rechten van de mens." Daar zou maar zo uit kunnen worden gelezen dat dit een soort super- of basisgrondrecht is, waarvan de andere grondrechten zijn afgeleid. Begrijp ik goed dat de minister dat daarmee niet wil zeggen?

Minister **Donner**:

Dat mag de heer Rouvoet inderdaad afleiden uit wat ik heb gezegd. Ik zou zelfs kunnen verwijzen naar de historie. Het beginsel van gelijke behandeling is zijn leven begonnen als een belastingbeginsel dat stond naast de andere grondrechten die in de staatsregeling van 1795 werden genoemd. Het beginsel van gelijke behandeling is langzaam wat omhoog geschoven. Met de passage waarop de heer Rouvoet doelt, wordt meer benadrukt dat ons rechtsbegrip nauw samenhangt met het idee van gelijke behandeling. Daarover ging eigenlijk de discussie zojuist ook al, toen wij spraken over gelijke rechten. De rechten zijn niet gelijk, maar binnen een recht wordt gelijk behandeld. Ik zal straks nog ingaan op de bijzondere extra's.

De meerwaarde moet u vooral ook zien in het feit dat met het optreden van het college op ieder van de terrei-

nen noch de Nationale ombudsman, noch het College bescherming persoonsgegevens overbodig wordt. In wezen verlies je, als de enige aandacht voor mensenrechten bestaat uit de gefragmenteerde aandacht voor de afzonderlijke onderdelen. Daarom meen ik dat het college zoals het nu geïnstalleerd wordt, niet een zero sum is van andere colleges. Wat dit college gaat doen, is iets wat andere colleges minder doen. Nogmaals, de meest essentiële waarborg voor de bescherming van de rechten van de mens is de rechterlijke macht. Dat zijn al deze andere instellingen dus niet, maar dat is de onafhankelijke rechter. Ik wijs er met het oog op de komende discussie over de financiële onafhankelijkheid op dat de rechterlijke macht via de begroting van de minister van Veiligheid en Justitie wordt gefinancierd en dat de rechters worden benoemd bij Koninklijk Besluit op voordracht van de minister van Justitie.

Mevrouw Hennis-Plasschaert vroeg, juist omdat dit wetsvoorstel mede dient om de A-status te verwerven, wat de waarborg daarvan is. Ik ontleen die waarborg aan het feit dat in het voorstel in hoge mate de vanuit de VN gemaakte opmerkingen verwerkt zijn. Ook heeft de VN-commissie een zeer positief oordeel gegeven over het voorstel. Verder zijn de aspecten zoals die hier besproken zijn, te weten de financiering en de benoeming, ook vergeleken met de situatie in andere landen, en dit zijn geen wezenlijke criteria.

Dan wil ik nu meer in het bijzonder ingaan op de materiële meerwaarde. Allereerst voldoen we hiermee aan internationale verplichtingen. Het is ook meer dan alleen een formeel vraagstuk. Het maakt, ook internationaal gezien, Nederland aanspreekbaar op vraagstukken van mensenrechten, los van de overheid. Nu is de situatie zo dat dergelijke vragen zich primair richten tot de overheid, ook als het gaat om voorlichting over de situatie in Nederland. Die vragen worden gericht aan de regering, omdat er op dit moment geen andere instelling in Nederland is die op dat punt kan antwoorden. De keuze voor dit college als zodanig, als instituut in de zin van de Paris Principles, maakt dat er een duidelijke briefenvbus komt, zowel voor vragen van buitenaf als voor onafhankelijke rapportages vanuit Nederland als het gaat om de beoordeling van een situatie.

In de tweede plaats denk ik dat het college vanwege zijn positie, mits het de breedte houdt die het heeft, meerwaarde heeft in de gezaghebbende adviezen en aanbevelingen. De instellingen die er nu zijn, zullen die adviezen altijd geven vanuit de invalshoek van het specifieke werkterrein van de betreffende instelling. Mogelijk is dat een onderdeel van de mensenrechten, maar bestrijkt het niet het gehele terrein. Aan die behoefte wordt nu vaak beantwoord door een aantal hoogleraren advies te vragen. Echter, zodra de ene hoogleraar een advies geeft, staat er een andere hoogleraar op die een ander advies geeft. De meerwaarde op dit terrein is dan ook dat we hiermee een instelling hebben waar dergelijke discussies zich op richten. Ten slotte is de meerwaarde ook dat zo te overzien is wat er allemaal gebeurt. Je kunt zien waar zich eventueel dunne plekken bevinden die opgevuld kunnen worden op het punt van onderzoek, op het punt van aandacht, maar ook in de educatie. Daarom, dit in antwoord op vragen van de heer Brinkman, acht ik de oprichting van het college zeker wenselijk. Ik acht dat zelfs noodzakelijk, want dan zijn wij internationaal ook aanspreekbaar, heel in het bijzonder ook vanwege vier aspecten waar op dit moment niet in wordt voorzien. Ten eerste gaat het om het heel

## Donner

specifiek adviseren op het terrein van mensenrechten. De Raad van State doet dat op dit moment en zal dat blijven doen, maar de raad doet dat vanuit zijn brede verantwoordelijkheid voor de adviesfunctie over het gehele beleid, vooral met het oog op het evenwicht. Daarbij gaat het om zaken als veiligheid, sociale zekerheid en de bescherming van de financiële belangen van de Staat. Dat zijn allemaal aspecten die potentieel kunnen raken aan de toepassing van mensenrechten. Dan blijf je behoefte houden aan een evenwichtig oordeel, maar de nieuwe instelling focust heel specifiek op één aspect, namelijk de mensenrechten. In de tweede plaats noem ik de onafhankelijke instantie voor rapportages aan de VN. Ten derde gaat het om het doen van aanbevelingen, juist op terreinen waar andere instellingen en colleges weinig doen. De tussengebieden, die wel raakvlakken met het onderwerp hebben, maar tevens een andere focus, krijgen daardoor minder aandacht. Ten vierde speelt een rol dat Nederland een plaats krijgt binnen het netwerk van mensenrechteninstituten, zodat Nederland vanuit die positie invloed kan uitoefenen op de in voorbereiding zijnde Europese regelgeving die gevolgen heeft voor onder andere Nederland. Dit zijn duidelijk zaken die nu niet de aandacht krijgen.

In antwoord op een vraag van mevrouw Hennis wees ik al op het zeer positieve advies van de VN. Het International Coordinating Committee is actief op de hoogte gehouden, ook door de Commissie Gelijke Behandeling, van de ontwikkelingen in Nederland. Er wordt ieder half jaar gerapporteerd aan dat comité. Ik zal de Commissie Gelijke Behandeling als kwartiermaker ook om advies vragen over het meest opportune moment om de A-status aan te vragen. Gelet op het voortraject heb ik er alle vertrouwen in dat wij wat betreft de A-status voldoen aan wat de VN op dat punt wenselijk en nodig acht.

De heer **Schouw** (D66):

Ik krijg ook graag antwoord op de vraag hoe het enerzijds zit met de balans tussen voorlichting, verbinden en informatie en anderzijds een aantal belangwekkende aspecten waar de minister wat mij betreft iets te snel overheen liep. Deze aspecten worden opgesomd in de artikelen 3, de leden g, h en i, en 5. De fractie van D66 hecht eraan dat het leeuwendeel van de capaciteit op de laatste onderdelen gaat zitten. Is de minister dat met ons eens?

Hoe stelt de minister de Tweede Kamer in staat om een goede balans te vinden tussen die twee hoofdactiviteiten?

Minister **Donner**:

De heer Schouw benadert mij op het ene moment met zijn zorgen over de onafhankelijkheid van de commissie die zelf de ruimte moet hebben om haar werkzaamheden in te richten. Nu vraagt hij mij echter in hoeverre ik die werkzaamheden vast voor de commissie inricht om ervoor te zorgen dat er aandacht wordt besteed aan de aspecten die de heer Schouw belangrijk acht. Het is nu net de essentie van onafhankelijkheid dat men daar zelf invulling aan geeft. Ik zou juist aan het beeld van onafhankelijkheid afdoen als wij hier zouden kunnen discussiëren over de vraag hoe dat zou moeten gaan en waar het evenwicht ligt, en dat over een college dat nog niet functioneert en nog invulling moet krijgen. Ik denk dat de verslaglegging, de rapportage en het beeld van de werkzaamheden ampel aanleiding zullen zijn om hierover in de loop van de jaren in deze Kamer te spreken, geheel in lijn met mijn opvatting dat de primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen van grondrechten hier ligt, in de sa-

menspraak tussen regering en Kamer. Ik kan op dit moment dan ook weinig met de vraag hoe het evenwicht geëquilibreerd moet worden. Ik kan de heer Schouw wel zeggen dat ik, mede in het licht van het oordeel van de kwartiermakers, meen dat adequaat voorzien wordt in middelen en personeel.

De heer **Schouw** (D66):

Sommige vragen bedenk je natuurlijk niet zelf, maar die worden ingegeven door het antwoord van de minister. Het viel mij op dat er een totale disbalans zat in de toelichting van de minister op de taken, op de opdracht van het college. Immers, ongeveer 90% van de tijd ging uit naar voorlichting en naar verbinden. Slechts een heel klein deel ging uit naar de harde adviezen, vandaar mijn vraag. Door de wijze van beantwoording gaf de minister eigenlijk al te veel richting en sturing aan het onafhankelijke werk. Dat verklaart mijn vraag. Verder wil ik van de minister de toezegging dat de Kamer jaarlijks met de minister en het college aan de praat raakt over een goede balans tussen dit soort taken.

Minister **Donner**:

Ik heb zo-even in antwoord op vragen van de heer Van Raak aangegeven waar nu juist de meerwaarde en de nieuwe functies van dit college liggen. Daarbij speelde voorlichting. Coördinatie heb ik niet genoemd. Ik ben begonnen met het uitdrukkelijk noemen van de rol van advisering met betrekking tot wet- en regelgeving en van de onafhankelijke rapportage aan de VN. Waar de heer Schouw bij mij beluistert dat er een onbalans is en dat ik niet op deze taken let, begrijp ik niet. Ik heb wel, in antwoord op andere vragen naar de meerwaarde ten opzichte van andere colleges, aangegeven dat deze meerwaarde zal liggen op terreinen die op dit moment vanwege de veelheid van instellingen niet tot hun recht komen. Ten aanzien van de andere taken ben ik begonnen met de advisering op het terrein van wet- en regelgeving, artikel 5, de rapportage aan de VN, het doen van aanbevelingen op brede terreinen en met name de betrokkenheid bij de andere mensenrechteninstituten.

De **voorzitter**:

Afrondend de heer Schouw.

De heer **Schouw** (D66):

Ik voel de balans een beetje terugkomen, dat is fijn, ook voor de onderlinge verstandhoudingen in deze Kamer. Ik wil de minister toch vragen of wij één keer per jaar samen met de minister en het college over de balans in die taken kunnen praten. Eén keer in de vijf jaar is immers wel heel erg op afstand. Zeker gezien de warmte waarmee de minister praat over het belang van het instituut, ga ik er eigenlijk van uit dat hij het ontzettend belangrijk vindt om hierover in gesprek te blijven met de Kamer en het college.

**Voorzitter: Verbeet**

Minister **Donner**:

Ik ga er in beginsel van uit dat het beleid van de regering zodanig is dat daar weinig over te melden valt en dat wij weinig te bespreken hebben.

## Donner

De heer **Schouw** (D66):

Dat hangt een beetje af van de kwaliteit van het advies. Het kabinet heeft daar een wat ander verwachtingspatroon bij dan mijn fractie, zo moet ik vooralsnog vaststellen. Misschien kan de minister toch een concreet antwoord geven op de vraag of wij hierover elk jaar kunnen praten aan de hand van bijvoorbeeld het jaarverslag of het werkplan? Dat lijkt mij dienstig. Eigenlijk praat ik ook een beetje namens de PVV-fractie, die ook een indringend verzoek had op dit punt.

Minister **Donner**:

Alleen al het feit dat de heer Schouw mede namens de PVV-fractie spreekt, is een bemoedigend geluid. Ik beluister dat in dit debat op meer punten. Misschien zegt dat veel voor de toekomst. Enfin, ik heb niet helemaal een beeld hoe het logistiek zit. Mag ik op dit punt later terugkomen? Ik begrijp het namelijk wel, maar ik weet niet of de rapportage, de eventuele verslaglegging van het college openbaar is. Dit zou dan sowieso al een reden zijn. Een andere vraag was of het kabinet iedere keer een standpunt moet innemen naar aanleiding van het jaarverslag. Laat ik ook daar een andere keer op terugkomen, omdat ik er nu niet op gefocust heb.

Ik dacht dat ik ingegaan was op de vragen over de taken en de positionering van het college ten opzichte van andere colleges. Mevrouw Hennis-Plasschaert vroeg waarom er geen doorverwijzingstaak is opgenomen in artikel 3. De reden hiervoor is dat die taak algemeen besloten ligt in artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Het college is een bestuursorgaan en is uit hoofde van die bepaling gehouden om geschriften door te sturen naar andere colleges die daarover bevoegd zijn. Dat is het heel specifieke punt van het doorverwijzen.

De heer Rouvoet vroeg hoe we moeten uitleggen dat het college niet bedoeld is voor individuele klachten op het brede mensenrechtenterrein. Ik denk in eerlijkheid dat het college uit hoofde van wat ik net noemde, zal doorverwijzen als er een klacht komt. De reden daarvoor is heel duidelijk, namelijk dat dit college geen duplicering is van de andere instellingen die daarover oordelen, behoudens bij zaken van gelijke behandeling. Op dat terrein behandelt het college wel concrete zaken en komt het met individuele oordelen. De heer Rouvoet moet zich realiseren dat het gaat om mensenrechten. Derhalve gaat het om iets waarover bij uitsteking de rechterlijke macht bevoegd is en het laatste oordeel zal geven. Mijn eerste zorg is geweest om te voorkomen dat we een instelling krijgen die potentieel in de plaats treedt van de rechterlijke macht. Dat is het meest essentieel op tal van andere terreinen. Op het terrein van de ombudsman is de rechter niet bevoegd. Bij inbreuken op de mensenrechten is de rechter echter altijd bevoegd.

De **voorzitter**:

Ik vraag voor mijn eigen inzicht hoe lang u nog wilt spreken, minister Donner.

Minister **Donner**:

Ik heb nog wel enige tijd nodig, want er zijn ook wel enige vragen gesteld.

De **voorzitter**:

Ik wil alleen maar inzicht verwerven, ik weet dat u daarvan houdt.

Minister **Donner**:

Ik kan u laten zien wat voor stapel papier ik hier heb.

De **voorzitter**:

Dat zou ik niet doen. Ik vraag mij af of we de tweede termijn ook vandaag moeten houden. Om 14.30 uur is er namelijk een spoeddebat. Ik vraag de Kamerleden of de tweede termijn kort of lang zal zijn. Heel kort? Zullen we dan proberen om de minister zo min mogelijk te interrumperen?

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie):

Ik zie af van mijn interruptie. Ik neem genoeg met wat de minister heeft gezegd.

De **voorzitter**:

Dat is prima. Dan kunnen we om 14.30 uur met het volgende debat beginnen.

Minister **Donner**:

Volgens mij wordt dit spoeddebat ook met mij gehouden.

De heer Schouw heeft mij gevraagd welke mensenrechten nu niet gedekt zijn. Ik meen niet dat wij het college nodig hebben om te kunnen constateren dat bepaalde mensenrechten niet gedekt zijn. Dat is precies wat ik concludeerde. Wij hebben een veelheid aan instellingen en daarin ligt ook de meerwaarde van dit college. Die meerwaarde ligt er niet in dat er gaten zouden zijn in het huidige systeem, anders dan als het gaat om het adviseren over wet- en regelgeving vanuit de specifieke invalshoek van de mensenrechten. Ik ben ingegaan op de vraag van het bevorderen, dat wel in artikel 1 en niet in artikel 3 staat.

De heer Van der Staaij vroeg mij waarom de oordelende taak van het college niet wordt geschrapt. Het antwoord daarop ligt in het gegeven dat dit college er breed is voor de mensenrechten, voor algemene vragen, maar dit college functioneert ook als specifiek college voor vragen van gelijke behandeling. Daar zal een oordelende beslissing mogelijk zijn, want daar heeft de burger die op dat terrein vraagt om een standpunt, recht op. Die vraagt geen uitspraak in de zin van een theoretische beschouwing over mogelijkheden, maar een uitspraak over de vraag of er in zijn concrete geval sprake is van gelijke behandeling. Dat is de achtergrond.

Waarom dat college, zo werd gevraagd. Omdat het in de loop van de tijd heeft bewezen een laagdrempelig en goedkoop instrument te zijn waar burgers dit soort vragen kunnen neerleggen. Los van de vraag hoe men oordeelt over de afzonderlijke standpunten, functioneert het college op dat punt bevredigend.

Ik had de heer Van Raak beloofd nog specifiek in te gaan op de vraag waarom een en ander niet bij de Nationale ombudsman ligt. Allereerst werd de Nationale ombudsman in juli 2008 nog gepresenteerd als mogelijke optie. Vervolgens heeft de Tweede Kamer in de motie-Schinkelshoek ertoe opgeroepen om te bekijken of integratie, dus niet alleen facilitaire samenwerking, met een bestaande organisatie mogelijk was. Het vorige kabinet heeft al aangegeven dat het bij die optie zou kiezen voor de Commissie Gelijke Behandeling. De integratie sluit ook aan bij de Commissie Gelijke Behandeling. Die heeft zelf al een B-status verworven in het kader van de VN. Ten slotte heeft het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties aanbevolen, het mensenrechteninstituut te integreren met de Commissie

## Donner

Gelijke Behandeling. Je zou kunnen zeggen dat dat geen doorslaggevend argument mag zijn, maar het is in iedere geval een bijkomend argument geweest in de overwegingen die het kabinet zelf ook al had. Dat in antwoord op de vragen van de heren Rouvoet en Van der Staaij. Die samenvoeging berust op het gegeven dat hier de grootste synergie is en niet op overwegingen dat er een zekere hiërarchie zou bestaan tussen verschillende grondrechten. Vanuit de visie dat grondrechten betrekking hebben op het verkeer met de overheid, is er doorgaans veel minder conflict tussen grondrechten dan wordt aangenomen.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie):

Ik wil hier graag een vraag over stellen, want dit was een van mijn kernpunten. Ik begrijp wat de minister zegt. Het staat ook in de stukken op die manier; dat is niet daarmee bedoeld. Mijn vraag was echter ook een praktische. Als wij de Commissie Gelijke Behandeling met haar belangrijke takenpakket inschuiven in dat nieuwe college en daar bovendien de hele capaciteit en ondersteuning in meenemen, hoe voorkomen wij dan dat dat college zich, zonder dat wij dat willen, ontwikkelt tot een "College Gelijke Behandeling plus nog wat"? De expertise op het gebied van gelijke behandeling komt immers vrij massief binnen, wat belangrijk is, maar grondrechten en mensenrechten zijn breder dan dat, en die expertise moet nog opgebouwd worden. Ik zou niet willen dat het resultaat is een Commissie Gelijke Behandeling met een kop erop, met een plus.

Minister **Donner**:

De zorgen zoals de heer Rouvoet die uitspreekt maar die ook breder gedeeld worden en die ik ook heb beluisterd bij anderen, zal ik zonder meer meegeven aan het nieuwe instituut. Ook de regering zal erop letten dat die ontwikkeling zich niet voor zal doen. Voor het overige zullen wij in eerlijkheid moeten bekijken hoe zich dat ontwikkelt in de loop van de tijd. Daar zullen wij vroegtijdig bij moeten zijn. Ik wijs erop dat het college, gelet op artikel 3, onderdeel b, jaarlijks zal moeten rapporteren over de mensenrechtensituatie in Nederland. Dat is tegelijkertijd mijn antwoord op de vragen van de heer Schouw en de heer Brinkman over de rapportage. Daarbij komt al de vraag naar voren of je een evenwichtig beeld krijgt van het geheel. Daarnaast wordt er elk jaar een verslag vastgesteld van welke onderzoeken en adviezen het college heeft uitgebracht en welke overige activiteiten zijn ondernomen. Dat is verplicht op grond van artikel 18 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en artikel 21 van de wet College voor de rechten van de mens. Er worden bovendien vijfjaarlijkse rapporten opgesteld over de praktijk van de wet College voor de rechten van de mens en de Algemene wet gelijke behandeling. Als wij vrezen voor een scheefgroei zijn er dus verschillende bases om te kunnen ingrijpen.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie):

Ik ben het eens met het betoog van de minister, behalve misschien met het laatste woordje. Volgens mij doelt hij namelijk niet op "ingrijpen", want dat kan de onafhankelijkheid juist in het gedrang brengen.

Minister **Donner**:

Akkoord.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie):

Volgens mij kunnen wij het hierover eens zijn, maar ik hecht eraan om het volgende te zeggen. Zonder dat ik afbreuk wil doen aan het vrije mandaat van het college om eigen prioriteiten te stellen, stel ik het wel zeer op prijs dat de balans in de activiteiten en de aandachtsgebieden nadrukkelijk onderwerp van gesprek is tussen de regering en het college, zeker bij aanvang van de werkzaamheden. Ik hecht aan de onafhankelijkheid van het college om het wel zelf te kunnen bepalen.

Minister **Donner**:

Het punt van de heer Rouvoet noemde ik als eerste: bij de instelling van het college wordt aandacht besteed aan deze zorg.

De heer **Schouw** (D66):

"Aandacht geven aan" is nu geen garantie voor de Kamer. Ik heb een heel zakelijke vraag: is er een soort competentiemeting, een soort nulmeting, geweest; welke competenties heb je nodig, zowel in het college als in de organisatie? Wat zit er nu, waar zijn er leemtes en hoe vullen wij die op? Dat is een wat zakelijker benadering dan de wat fluïde aanpak die de minister voorstelt.

Minister **Donner**:

Uiteraard zal bij de samenstelling gelet worden op welke competenties er zijn en welke aanvulling behoeven. Dat leidt geen twijfel en dat zal onderdeel zijn van de adviezen. De heer Schouw vraagt welke garanties er zijn. Ik moet constateren dat garanties en onafhankelijkheid elkaar in dat opzicht als volgt bijten. Je kunt precies bij wet regelen hoe het college moet werken, zodat er, net zoals bij de Raad van State is gedaan, een kamer voor het een en een kamer voor het ander komt. Daardoor gaat de meerwaarde verloren en eindigt men "twee-onder-een-dak", namelijk met een commissie voor gelijke behandeling en een college. Je kunt echter ook enig vertrouwen hebben in de bezetting en samenstelling van dit college.

De heer **Schouw** (D66):

Het antwoord komt een beetje onzinnig op mij over. Ik spreek degene aan die het wetsvoorstel heeft voorbereid. Diegene heeft zich vanuit zijn verantwoordelijkheid om een wetsvoorstel naar deze Kamer te sturen, terdege afgevraagd hoe het met de competenties zit. Ik vraag heel zakelijk: hebt u ernaar gevraagd, is er een nulmeting, is er een rapportje over de vraag hoe het nu zit en waar u naartoe wilt? Het is namelijk nog geen wet, zeg ik tegen de minister. Wij kunnen op dit moment dus alles vragen over zo'n belangrijk punt als de competenties. Ik neem aan dat de minister een beter antwoord heeft dan "we gaan het wel zien de komende tijd".

Minister **Donner**:

Onder andere in mijn antwoord op de amendementen die voorgesteld zijn door de heer Schouw, kom ik nog terug op de samenstelling van het college. Ik gaf antwoord op vragen van de heer Rouvoet over een onbalans in het geheel. De heer Schouw kwam eroverheen met de vraag welke garanties ik kan bieden. Als hij garanties wil, eindigt hij met twee instellingen onder één dak of hij moet enigszins vertrouwen hebben in het proces. Ik ga straks nog in op de vraag hoe wij met de samenstelling omgaan.

## Donner

De heer Çörüz vroeg hoe er wordt omgegaan met de verdeling tussen de verschillende taken. Dat is dus net weer iets anders dan de onbalans in eventuele aandachtspunten. In de taakomschrijving is opgenomen dat het college structureel samenwerkt met maatschappelijke organisaties en met nationale, Europese en andere instellingen. Dat behoort dus tot de taak. Een tweede waarborg is dat de raad van advies wordt samengesteld uit een aantal leden die afkomstig zijn van de verschillende organisaties. Ook voor de adviestaak van het college geldt artikel 23 van de Kaderwet adviescolleges, dat bepaalt dat colleges gezamenlijk advies kunnen uitbrengen. Voor het overige is het aan het college zelf, als onafhankelijke instelling, om te bekijken hoe er wordt samengewerkt. Tot slot wijs ik op de interne verdeling, want de wet bepaalt dat in ieder geval over wetsvoorstellen advies wordt uitgebracht. Daar zal dus sowieso een druk op liggen die inhoudt dat die adviezen worden uitgebracht. Volgens mij heb ik daarmee ook de verschillende vragen over de verhouding tussen enerzijds het college en anderzijds de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman beantwoord.

De heer Van der Staaij vroeg waarom ook de taken van het College bescherming persoonsgegevens niet aan het instituut worden overgedragen. Nogmaals: de keuze op dit moment is om primair te kijken naar de positionering in aanvulling op de verschillende functies. Dat is al een vrij omvangrijke taak. Hoe meer ik het instituut belast met de werkzaamheden van verschillende colleges, des te zwaarder zullen die werkzaamheden uiteindelijk gaan drukken op het totale resultaat en de productie. Wat dat betreft, is het beter om te beginnen zoals wij hier beginnen.

De heer Schouw vroeg hoe het college zich verhoudt tot de mensenrechtenambassadeur. De mensenrechtenambassadeur is onderdeel van het beleid van de minister van Buitenlandse Zaken en behoort daar tot de uitvoering. Mogelijk zal dit gevoed worden door adviezen of werkzaamheden van het college, maar strikt genomen bestaat daar geen relatie tussen. De mensenrechtenambassadeur is namelijk onderdeel van de uitvoering van het Nederlandse regeringsbeleid, terwijl het instituut juist zo zal worden ingericht dat het daar enigszins onafhankelijk van is.

Ik kom bij een vrij belangrijk, door verschillende woordvoerders genoemd punt, namelijk de vraag of het college procesbevoegdheid moet hebben. Er is gevraagd hoe dit zit in andere landen. Er zijn inderdaad landen waar het mensenrechteninstituut een zodanige procesbevoegdheid heeft dat men kan optreden als *amicus curiae*. Daarbij gaat het heel in het bijzonder om Engeland, Schotland, Ierland, Noord-Ierland en Polen. Ik weet in ieder geval dat in de genoemde landen vanwege het Angelsaksische rechtssysteem de *amicus curiae* een eigen functie heeft, die voortvloeit uit de leidende positie van de rechter in het proces. De rechter mag daarbij dus slechts kennisnemen van de argumenten die door partijen naar voren zijn gebracht. In het Nederlandse rechtssysteem, dat inquisitoriaal is, kan een rechter uit eigen beweging die informatie gebruiken en verwerven die hij nodig acht voor zijn oordeel. In hoogste instantie hebben de procureur-generaal en de advocaten-generaal bij de Hoge Raad welhaast de functie om in wezen als *amicus curiae* voor de rechter de verschillende aspecten van de zaak uiteen te zetten. Derhalve past de rol van *amicus curiae* in het Nederlandse rechtssysteem heel slecht.

Verdergaand is uiteraard de vraag of het college een procesbevoegdheid moet hebben. Daarvoor zijn argumenten aangevoerd in de trant van "zo er een gat is". Ik meen dat er, strikt genomen, geen gat bestaat, en wel getuigd op artikel 2 van de Wet op de rechterlijke organisatie, die de burgerlijk rechter bevoegd maakt voor alle vragen die de rechten van burgers raken. Mensenrechten zijn bij uitstek rechten van burgers. Derhalve worden die vragen voorgelegd aan de rechter en als er geen meer bijzondere rechterlijke instanties zijn, is het aan de burgerlijk rechter om te oordelen over deze vragen. In de eerste plaats meen ik dat het onwenselijk is om – om het zo te zeggen – een zeil onder het gehele schip aan te brengen voor het geval ergens een lek zit of een lek kan inslaan; dus een algemene oplossing omwille van een incidentele mogelijkheid. Neen, als er lekken zijn, moeten die juist specifiek worden opgelost, om te voorkomen dat het gehele systeem erdoor wordt scheefgetrokken.

In de tweede plaats is ons hele rechtssysteem, ons gehele systeem van overheidsbestuur, erop gericht om onstane conflicten tot rust te brengen en op te lossen. Het systeem is er niet toe opgericht om steeds weer nieuwe conflicten te maken. Als ik ermee instem om ook personen die niet zelf en persoonlijk in hun rechten worden geraakt, het recht te geven om in dezen op te treden, ben ik in wezen bezig met steeds meer conflicten te genereren binnen het systeem. Daarom ook zijn we in het milieurecht tot de conclusie gekomen om af te zien van een dergelijk recht voor organisaties van belanghebbenden, die niet in hun individuele rechten worden geraakt.

Tot zover de argumenten die dit naar mijn mening niet nodig maken. Fundamenteler is dat een dergelijke positie met betrekking tot geschillen die niet gaan over een specifiek conflict of concreet geval, maar over mogelijkheden en theoretische conflicten, vreemd is aan de aard van de Nederlandse rechtspraak en de rechtspraak in het algemeen, die gaat over de oplossing van concrete conflicten, geschillen of schade; een en ander omdat de rechter niet in het algemeen kan oordelen. Daarmee houden ook verband het oordeel van een rechter in een specifiek geval en de mogelijke precedentwerking, een gezaghebbende werking met betrekking tot andere beslissingen. In ieder geval worden zaken nu op zichzelf beoordeeld, ook al kan er een bepaald patroon ontstaan. Een rechter die adviserende meningen heeft gegeven over abstracte vragen, kan daarna, als hem een individueel geval wordt voorgelegd, niet meer onafhankelijk oordelen. Je moet niet hebben dat een rechter op een bepaald moment concludeert dat een wet, zoals met betrekking tot de zaak die hem wordt voorgelegd, niet in strijd is met de grondrechten, terwijl hij met betrekking tot een verwant concreet geval wél tot de conclusie kan komen dat een dergelijk conflict bestaat; een en ander dus terwijl hij op de abstracte vraag had geantwoord dat dit niet het geval was. Vandaar ook dat het wezensvreemd aan onze rechtspraak is om abstracte vragen aan de rechter voor te leggen.

Mijn meest fundamentele bezwaar tegen procesbevoegdheid is dat zij de meest zekere weg is naar een fundamenteel conflict tussen de wetgevende en de rechterlijke macht. Stelt u zich eens praktisch de volgende situatie voor. In een bepaalde situatie zijn er vragen, specifieke vragen dan wel vragen die wetgeving betreffen, waarover de regering heeft gedebatteerd, eventueel naar aanleiding van adviezen van het college, en waarover Kamer en regering tot de conclusie zijn gekomen dat een en ander niet steekhoudend is en dat de wet aanvaardbaar is.



## Donner

Let wel, het voorstel is dus ook door de Eerste Kamer gekomen. En stel dat er in een dergelijke situatie een instelling in Nederland bestaat die toch haar gelijk wil halen bij de rechter. Die discussie moet worden gevoerd in het kader van het debat over de vraag of wetten aan de Grondwet moeten worden getoetst. Zolang die bepaling nog niet bestaat, is het niet mogelijk om het langs deze weg op te lossen. Het is dus de beste methode om het fundamentele conflict te creëren dat wij nu juist altijd proberen te vermijden, namelijk een conflict waarbij rechterlijke macht en wetgevende macht tegenover elkaar staan. Daarom moet ik beide amendementen ten stelligste ont-raden als onaanvaardbaar.

**De heer Van Raak (SP):**

Het is opmerkelijk dat de minister zijn verhouding tot het nieuwe College voor de rechten van de mens beschouwt in termen van conflict. Blijkbaar acht hij het niet mogelijk dat iedereen vanuit zijn eigen rol probeert om gezamenlijk wetten en situaties te verbeteren. Dat vind ik heel opmerkelijk. De vijand is in aantocht! De minister lijkt het college zo namelijk wel te beleven. Hij ziet het in ieder geval niet als zijn vriend. Wat is er toch mis mee dat het College voor de rechten van de mens naar aanleiding van een geval of een aantal gevallen iets aan de rechter voorlegt? Uit zo'n rechtszaak zou toch kunnen blijken dat het beter is om de wet aan te passen? En dat leidt alleen maar tot een betere wet. Vanwaar toch dat conflictdenken?

Ik ben het met de minister eens dat het primaat bij de Tweede Kamer ligt. Maar de rechter treedt in mijn voorstel helemaal niet op als een soort constitutioneel hof. Hij zal alleen maar naar aanleiding van een aantal gevallen bekijken of wetten, regels, organisaties en instituten goed lopen. Zijn ze goed georganiseerd of kan het wellicht beter?

**De voorzitter:**

Minister, wilt u kort antwoorden? Het is moeilijk, maar het gaat u lukken.

**Minister Donner:**

Voorzitter, het betreft wel een fundamenteel punt van het wetsvoorstel.

Tegen de heer Van Raak kan ik zeggen dat ik niet primair op zoek ben naar een conflict. Een procesbevoegdheid speelt natuurlijk wel alleen maar wanneer in het voortraject, in de Kamer, niet volgens het advies van het college is gehandeld en wanneer de Eerste Kamer ook niet volgens het advies heeft gehandeld. Die bevoegdheid komt met andere woorden pas in beeld wanneer de Staten-Generaal een fundamenteel standpunt heeft ingenomen naar aanleiding van een advies van het college. En dat is nu juist de meest onwenselijke situatie. De heer Van Raak schetst ook de situatie dat er in redelijkheid kan worden overlegd. Als dergelijk overleg nodig is, dan zal dat hier in de Kamer moeten plaatsvinden. Het advies van het college zal daarbij zwaar meewegen, mogelijkkerwijs weegt het in de besluitvorming van de Eerste Kamer zelfs nog zwaarder.

Als beide Kamers van de Staten-Generaal, mede in het licht van de adviezen van het college, tot een oordeel dienen te komen over het te volgen beleid, dan moeten wij niet moedwillig een andere instantie in het leven roepen die het oordeel van de rechter kan vragen over dat beleid. Dat moeten wij zeker niet doen als het college de rechter ook nog eens om een theoretische oordeel kan vragen

over een mogelijk conflict. Dat zou wel gebeuren, want men kan helemaal geen concreet conflict voorleggen, alleen maar theoretische gevallen. En daar is de rechter niet voor! Het is echt de verantwoordelijkheid van de wetgever en het moet dus worden beslist in het debat tussen regering en Staten-Generaal en niet buiten de Kamer door instellingen voor de rechter.

**De heer Van Raak (SP):**

Volgens mij is de minister bang dat de rechter het werk van de Eerste en de Tweede Kamer gaat overdoen. Ik ben daar als volksvertegenwoordiger veel minder bang voor. Wij maken namelijk wetten in algemene zin. De rechter oordeelt op zijn beurt altijd naar aanleiding van een specifiek geval. Of een individu of een college zich tot de rechter wendt, maakt niet uit. De rechter toetst wetten immers in beide gevallen aan een individueel geval. Die toetsing van een individueel geval kan natuurlijk altijd aanleiding zijn voor de conclusie dat de wet moet worden aangepast. Dat lijkt mij alleen maar goed in een rechtsstaat.

**Minister Donner:**

Dat is precies wat ik betoogde. De rechter oordeelt in specifieke gevallen, omdat iemand in zijn rechten is aangetast. De situatie dat een ander voor degene optreedt die in zijn rechten is aangetast, maakt de zaak tot een theoretisch conflict. En dat is nu bij uitstek de reden waarom het niet past in het Nederlandse rechtssysteem. Bovendien stapte het college natuurlijk alleen naar de rechter als het, ondanks zijn adviezen, zijn gelijk in de Kamer niet heeft weten te halen. En die situatie moeten wij echt niet hebben.

**De heer Van Raak (SP):**

Volgens mij overdrijft de minister het verschil tussen een individu dat naar de rechter gaat en een college dat namens iemand of een aantal mensen naar de rechter gaat. Hij zegt zelf al dat er een theoretisch conflict ontstaat.

**De heer Dibi (GroenLinks):**

Het is misschien even schrikken voor de minister, maar het debat begint niet hier en eindigt niet hier. De Eerste Kamer en de Tweede Kamer zijn niet het centrum van het universum. De minister denkt dat als hier eenmaal iets besloten is, het besloten is en dat niemand meer moet zeiken – excuus voor dat woord, voorzitter – omdat wij het nu eenmaal met elkaar hebben afgesproken. Dat is volgens mij niet het geval. Iets meer vertrouwen in de burgers zou gepast zijn. Mijn vraag is de volgende. Vindt de minister dat er een rangorde is in mensenrechten of zijn ze allemaal gelijk aan elkaar?

**Minister Donner:**

Ik heb het volste vertrouwen in het debat hierbuiten. Daarom meen ik ook dat dit debat niet moet eindigen voor een rechter met twee advocaten van twee partijen of eventueel een instelling, maar dat als er besloten moet worden, er hier besloten wordt. Voor het overige zal de samenleving inderdaad haar plan wel trekken. De vraag of ik een verschil zie tussen de grondrechten, heb ik al drie keer beantwoord. In reactie op vragen van de heer Rouvoet en de heer Van der Staaij heb ik gezegd dat ik meen dat er geen rangorde is en dat dit voorstel daar niet op berust.

## Donner

De heer **Dibi** (GroenLinks):

Dat klopt. Ik ben het daar op zich mee eens. De Commissie Gelijke Behandeling heeft echter wel procesbevoegdheid als het gaat om gelijke behandeling. Ik zie dus dat het nieuwe college een procesbevoegdheid heeft als het gaat om gelijke behandeling maar niet als het gaat om al die andere grondrechten. Ik zie dan een rangorde. Ik denk dan – zo interpreteer ik dat – dat gelijke behandeling zwaarder weegt dan alle andere grondrechten. Hoe denkt de minister daarover?

Minister **Donner**:

De Commissie Gelijke Behandeling heeft die bevoegdheid omdat – ik heb een- en andermaal bij dat verschil stilgestaan – de CGB individuele zaken behandelt en daarom tot een beoordeling komt van een individueel geval. Uit dien hoofde kan dat reden zijn, ook voor belanghebbenden, om de zaak aan de rechter voor te leggen.

De heer **Dibi** (GroenLinks):

Precies. Mijn amendement, maar volgens mij ook dat van de heer Heijnen, sluit aan op deze werkwijze van de Commissie Gelijke Behandeling. Wij verruimen de procesbevoegdheid van het college tot andere grondrechten. Ik begrijp niet dat de minister aan de ene kant zegt dat de procesbevoegdheid onaanvaardbaar is terwijl zij er aan de andere kant al is als het gaat om gelijke behandeling.

Minister **Donner**:

Dit bewijst nu juist het gevaar van alles maar in termen van gelijke behandeling zien. De heer Dibi haalt nu twee verschillende situaties door elkaar. Op het terrein van de gelijke behandeling heeft het college de rol die de commissie nu heeft om individuele zaken te beoordelen. Op het terrein van de andere rechten is dat niet het geval. Daarom geldt de procesbevoegdheid niet voor die andere terreinen en is zij fundamenteel strijdig met de grondwettelijke opzet in Nederland.

De heer **Heijnen** (PvdA):

In artikel 3, lid 1, geven wij het college de belangrijke taak om schendingen of dreigingen van schendingen van mensenrechten in Nederland te onderzoeken en er vervolgens over te rapporteren, aanbevelingen te doen et cetera. Volgens mij kan het college daarbij tegen de situatie aanlopen dat de ampele besluitvorming die de minister schetst als ideaaltypische situatie van de totstandkoming van belangrijke wet- en regelgeving in dit land, nog niet heeft plaatsgevonden. Dan heeft hij namelijk gelijk. Maar de samenleving is niet perfect, net zo min als wij dat zijn en net zo min als de werking van onze constitutie dat is. Laat ik een concreet voorbeeld noemen: de vraag of van iedereen vingerafdrukken kunnen worden afgenomen, de vraag of het al dan niet verkrijgen van reispapieren daaraan verbonden is en de wijze waarop de data worden opgeslagen. Men moet daarvoor nu uiteindelijk naar het Europese hof als men dat ziet als een mogelijke inbreuk op de privacy, terwijl er een college is dat misschien had kunnen verzinnen dat de ampele besluitvorming hier onvoldoende heeft plaatsgevonden en dat deze vraag ter toetsing aan internationale verdragen aan de rechter had kunnen voorleggen. Waarom sluit de minister dat uit? Dan ga ik nog even voorbij aan andere bestuursorganen en aan andere belangrijke rechten: de vrijheid van godsdienst, seksuele geaardheid ...

De **voorzitter**:

Mijnheer Heijnen, dit is haast een tweede termijn.

De heer **Heijnen** (PvdA):

De minister heeft uitvoerig uiteengezet waarom hij die procesbevoegdheid niet wil. Dat respecteer ik.

De **voorzitter**:

De minister is nu ook aan het antwoorden. U bent nu niet aan het antwoorden.

Minister **Donner**:

Dit is nu net het fundamentele punt: het college zal over alle punten die de heer Heijnen noemt, of dat nu het handelen van de rijksoverheid of van andere overheden betreft, de bevoegdheid hebben om eigener beweging adviezen op te stellen. Die zullen hier bekend zijn. Dit is ook de plaats om een discussie over dergelijk handelen te voeren. Het gaat niet aan, dergelijke zaken aan de rechter voor te leggen als de verantwoordelijke bestuursorganen hier niet primair hebben besloten of zij menen dat iets op een bepaalde manier moet of niet. Die beslissing wordt door de regering genomen in antwoord op vragen die hier zijn gesteld. Zij zal in deze Kamer en eventueel in de Eerste Kamer voorwerp van discussie zijn. Dat is het beleidsdebat. De heer Heijnen geeft zelf al aan dat de rechter in Straatsburg uiteindelijk beslist. Evenzo beslist de rechter in Nederland. Niet de procesbevoegdheid bepaalt dat, maar de rechter. Waar inbreuk op rechten van de mens wordt gemaakt, op grondrechten, kan de zaak door belanghebbenden aan de rechter worden voorgelegd. We hebben er geen belang bij om los van de concrete situatie, los van de concrete belanghebbende, theoretische debatten te voeren over de vraag of vingerafdrukken al dan niet mogen worden opgeslagen. U hebt vorige week het bewijs gekregen dat die vraag heel adequaat door een individueel burger aan de rechter kan worden voorgelegd, in een kort geding, in de grondzaak en waarschijnlijk in beroep, dus in alle instanties. Uiteindelijk moet de beslissing of we het doen, hier door ons worden genomen en niet door de rechter. Dat was ook de conclusie van de rechter.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Voorzitter. Het probleem van die kwestie was inderdaad dat een individuele burger haar recht moest gaan halen. De uitspraak daarover geldt daarom dus niet voor iedereen tegelijk. In de tweede plaats, los van de inhoud van die uitspraak ... Laat ik afsluiten met het volgende, want misschien verschillen we wel definitief van mening. Ik sluit niet uit dat wij na ampel beraad en met onze gehele constitutie wetgeving maken, bijvoorbeeld met betrekking tot de verzorging van ouderen in verpleeghuizen, waarvan een college bescherming mensenrechten vaststelt, gewoon door onderzoek, dat die op zijn minst vragen oproept over de strijdigheid met de menselijke waardigheid. Op dat moment moet een dergelijk college, al hebben wij met zijn allen fantastische wetgeving gemaakt, naar de rechter kunnen stappen om hem of haar de vraag voor te leggen of die al dan niet strijdig is. De patiënten, de familie of de belangengroepen mogen niet worden verondersteld, in die rechtsgang allemaal een rol te hebben gespeeld.

## Donner

### Minister Donner:

De heer Heijnen ziet het onjuist. In deze wet wordt voorzien dat het college over dergelijke wetgeving advies zal uitbrengen. Het zal deze Kamer en de Eerste Kamer dan voorleggen wat de zorgen zijn. De situatie van procesbevoegdheid komt pas aan de orde als deze Kamer en de Eerste Kamer hebben besloten dat de wetgeving ondanks deze opmerkingen moet passeren, vanwege alle belangen die ermee gemoeid zijn. In die situatie is heel uitdrukkelijk, met kennis van de argumenten die er zijn, besloten tot het passeren van de wet. Dat is precies wat ik bedoel. Dan mag er geen instelling zijn die kan zeggen: nu gaan we de rechter erover vragen, nog afgezien van het feit dat, zolang we in de Grondwet de bepaling hebben dat wetten niet aan de Grondwet worden getoetst, de rechter ook niet tot een oordeel kan komen. Dan zou hij namelijk moeten constateren dat er strijd is met het grondrecht. Als die wet gepasseerd is, kan iedere burger die daardoor meent te zijn aangetast in zijn of haar rechten, naar de rechter gaan. In verband met strijd met het EVRM kan een zaak naar het EHRM. Procesbevoegdheid past er niet in, want dan krijgen we het conflict tussen wetgever en rechter. Ik zit hier geloof ik wat fundamenteel in, maar ik geloof ook dat het een vrij fundamentele vraag van ons rechtssysteem is. Duidelijk moge in ieder geval zijn dat ik de Kamer de aanneming van de amendementen op de stukken nrs. 13 en 14 ontraad.

Ik ben ook ingegaan op de opmerkingen van de heer Schouw over de amicus curiae dat wij het dan over een ander rechtssysteem hebben.

Dan een specifieke vraag van de heer Rouvoet over artikel 7 met betrekking tot de bevoegdheden en het binnentreden in een ruimte. Er is al op gewezen dat dit een bevoegdheid is die de huidige Commissie Gelijke Behandeling heeft. Inderdaad wordt dit nu niet in de wet zelf geregeld, maar in artikel 14 van het besluit inzake de werkwijze van de commissie. Dat betekent niet dat het daarmee niet in de wet geregeld is, want doordat het tot de taak behoort, is op de uitoefening van die taken de Algemene wet op het binnentreden van toepassing. Daarmee worden ook de eventuele beperkingen geregeld die gelden bij het betreden van kerken en andere plaatsen, in ieder geval als die in gebruik zijn voor hun bestemming. Ik denk dat deze bevoegdheid van betekenis is, in ieder geval op het terrein van de gelijke behandeling. Het kan hier inderdaad gaan – en daarmee is dit ook verklaard – om het controleren van administraties als het gaat om gelijke beloning. Het kan ook situaties in gevangenisinhouden, die men kan bezien in verband met andere grondrechten. Dus ik zou niet menen dat deze taak zonder object is, of dat zij overbodig is. Nee, zij is nu juist wel functioneel op dit terrein met het oog op de functie. Want anders moeten situaties inderdaad uitsluitend van papier begrepen worden.

### De heer Rouvoet (ChristenUnie):

Ik had bij het vorige punt, over de procesbevoegdheid, een compliment aan de minister willen geven omdat hij voor zijn doen buitengewoon helder was, bijna ongebruikelijk helder. Maar op dit punt is hij, denk ik, een beetje met zichzelf in tegenspraak. Ik heb gezien dat in het besluit over de werkwijze van de Commissie Gelijke Behandeling dit punt geregeld is. Dat is overigens een zeer expansieve interpretatie van artikel 21 van de Algemene wet gelijke behandeling, waarin staat dat bij besluit de werkwijze kan worden uitgewerkt, ook waar het de behande-

ling van klachten betreft. Dat is onder meer uitgewerkt in een bepaling en een bevoegdheid over het betreden van plaatsen. Wat met dit wetsvoorstel nu gebeurt, is dat die regeling bij besluit tot een wettelijke bevoegdheid van het totale college wordt verheven. Een wettelijke bevoegdheid is toch iets anders dan een besluit over de werkwijze. Dat geldt dan niet alleen voor de behandeling van klachten op het gebied van de gelijke behandeling, maar voor het totale werkterrein van het college. Daar is geen enkele reden voor. Dus vandaar – ik geef dit aan de minister mee omdat ik niet weet of dit hem bereikt heeft – dat ik een amendement heb ingediend om dit in ieder geval uit de wet te schrappen. Ik zou ermee kunnen leven als wordt gezegd: wij hebben het nog steeds nodig voor de klachtenbehandeling in de voorbeelden die de minister geeft. Maar doe het dan weer in een besluit over de werkwijze van de kamer die zich bezighoudt met de gelijke behandeling en verhef het niet tot een wettelijke bevoegdheid voor het totale college voor het totale pakket. Dat bedoel ik met inconsistentie in de redenering van de minister, want hij geeft nu het voorbeeld van gevangenis, maar dan gaat het over mensenrechten die niet te maken hebben met de gelijke behandeling. Dan heeft het college dus niet de bevoegdheid om concrete, individuele klachten te behandelen.

### Minister Donner:

Dat ben ik met u eens, maar daarom, in onderscheid tot het vorige punt over het binnentreden van ruimten, heeft dat niet uitsluitend verband te houden met gelijke behandeling. Inderdaad kan het bij de situatie in gevangenis gaan om andere mensenrechten die daar in het geding zijn, maar artikel 7 is bij mijn weten ook niet beperkt in het functioneren tot het optreden van het college in het kader van de gelijke behandeling, maar het betreft het werkterrein. Dat is ook uw bezwaar, als ik het goed zie. Ik geef aan dat er nu juist op dit terrein, anders dan bij het vorige, niet een fundamenteel punt in het geding is, maar een bevoegdheid die zinvol is, wil men voorkomen dat men uitsluitend over situaties moet oordelen op basis van papier. Dat staat los van de vraag of het om een individueel geval gaat. Dit kan gaan om algemene situaties die men aantreft. Ik ben het met u eens: als het gebruikt wordt om individuele situaties te beoordelen, dan past het niet in de taak. Maar dat is een ander artikel dat dit moet uitsluiten.

### De heer Rouvoet (ChristenUnie):

Dit is voor mij wel een belangrijk punt, anders had ik hierop ook geen amendement ingediend. Hoewel wij weten dat deze bevoegdheid in de afgelopen vijftien jaar heel weinig is gebruikt, kan ik mij toch voorstellen dat dit een bevoegdheid is die de Commissie Gelijke Behandeling in het kader van de klachtenbehandeling rond zaken over gelijke behandeling zou moeten kunnen gebruiken. Die commissie moet immers kunnen gaan kijken op de plaats waartegen de klacht zich richt. De commissie krijgt niet zomaar toegang tot zo'n plek; daartoe moet zij een bevoegdheid hebben. Nu wordt er echter over gesproken, dit te verbreden tot een meer algemene bevoegdheid in het kader van een onderzoek naar de situatie in gevangenis. Ik kan mij niet voorstellen dat een verzoek wordt geweigerd van een college dat zich bezighoudt met mensenrechten, om een bezoek te brengen aan een gevangenis. Ik kan mij niet voorstellen dat zo'n college een bevoegdheid nodig heeft om binnen te komen terwijl het

## Donner

daarbij niet gaat om de behandeling van klachten van individuen. Daarom stel ik voor om dit voor de situaties waarin het echt voorstelbaar is dat de bevoegdheid nodig is, opnieuw in het besluit te regelen, net als in de huidige situatie. Het gaat dan om klachten over gelijke behandeling. Ik stel voor om er echter geen algemene wettelijke bevoegdheid van te maken. Dat lijkt mij niet wenselijk.

### Minister Donner:

Ik zeg over dit artikel niet: luister eens, dit moet, want anders ontstaat er een onwerkbaar situatie. Ik stel echter dat deze mogelijkheid een nuttige en wenselijke invulling van de bevoegdheid is. De heer Rouvoet vindt die mogelijkheid niet wenselijk. Als de Kamer het amendement aanneemt, dan zal de wijze waarop de heer Rouvoet het nu schetst de juiste methode zijn om de bevoegdheid te handhaven met betrekking tot gelijke behandeling. Dat ben ik geheel met de heer Rouvoet eens. Ik moet wat betreft het amendement refereren aan het oordeel van de Kamer. Het wetsvoorstel is echter ingediend in de vorm waarin het is ingediend onder de verantwoordelijkheid van een vorig kabinet. Ik meen ook dat er goede argumenten zijn om het zo te doen. De heer Rouvoet kan echter heel goed zeggen dat hij dit een brug te ver acht.

### De heer Rouvoet (ChristenUnie):

Ik heb ook goede redenen om aan te nemen dat de fractie van de ChristenUnie in de vorige samenstelling dezelfde vraag zou hebben gesteld aan het kabinet in de vorige samenstelling. Dat heb ik bovendien uit vrouwelijke bron begrepen. Ik acht mij daarom volledig gerechtvaardigd om deze vraag namens mijn fractie te stellen.

### Minister Donner:

Ik ontzeg u niets.

### De heer Rouvoet (ChristenUnie):

Laten wij het echter als volgt doen. Ik heb dit amendement in een vrij laat stadium ingediend. Ik schat in dat wij de tweede termijn niet direct zullen houden. Kan de minister tijdens de tweede termijn een voorbeeld noemen van iets wat het college niet zou kunnen doen als wij de wettelijke bevoegdheid voor het brede takenpakket zouden schrappen en het college de bevoegdheid dus niet zou hebben om iets af te dwingen? Komt het college ergens niet binnen waar het onderzoek zou willen doen als wij die bevoegdheid zouden schrappen? In zo'n voorbeeld ben ik geïnteresseerd. Ik vraag dit niet om flauw te doen, want met zulke voorbeelden zou de minister ons dienen. Daarmee zouden wij beter het nut en de noodzaak van zo'n wettelijke bevoegdheid kunnen toetsen. Ik kan mij echter vooralsnog vinden in het oordeel van de minister om het amendement aan het oordeel van de Kamer over te laten.

### Minister Donner:

Ik hoop dat wij de behandeling van dit wetsvoorstel wél vandaag kunnen afronden. Ik kan de heer Rouvoet toezeggen dat ik de Kamer hierover een brief zal sturen voordat de stemming over dit wetsvoorstel zal plaatsvinden.

### De heer Van der Staaij (SGP):

Ik begrijp de zorgen van de heer Rouvoet op dit punt en deel ze voor een deel. Ik zet echter juist vraagtekens bij de manier waarop dit kennelijk in de Algemene wet gelijke behandeling is geregeld. Als je zo'n bevoegdheid om

plaatsen te betreden nodig en nuttig vindt, ligt het juist voor de hand om dat wettelijk te regelen, en niet in een besluit waarin de werkwijze wordt geregeld.

### Minister Donner:

Dat is de motivering die ook is gegeven in de toelichting bij artikel 7. Ik zeg echter nogmaals dat als de Kamer met de heer Rouvoet van oordeel is dat het geen pas geeft om dit in algemene zin te regelen, er nog steeds goede aanleiding kan zijn om het wel te regelen voor het optreden van de Commissie Gelijke Behandeling.

Er zijn vragen gesteld over de samenstelling en expertise van het college. Wij discussiëren nu over een situatie waarbij wij ervan uitgaan dat de huidige Commissie Gelijke Behandeling ook in de overgang doorgaat als college. Wij moeten niet veronachtzamen dat in het huidige college zeer diverse vaardigheden en kennis aanwezig zijn, juist om op een breed terrein te kunnen oordelen over situaties van gelijke behandeling. Er is kennis over migranten, vreemdelingenrecht, vrouwen, kinderen, etnische minderheden, gezondheidszorg, detentieregimes, eerlijk proces en huiselijk geweld. In artikel 35 wordt bepaald dat de leden van de Commissie Gelijke Behandeling van rechtswege worden benoemd tot plaatsvervangend leden van het College voor de rechten van de mens. Dit geldt slechts voor de duur van de resterende zittings-termijn. Op deze wijze wordt de overgang geregeld. Op het moment dat de termijn van de zittende leden afloopt, zal kritisch worden gekeken of herbenoeming past binnen de op dat moment aanwezige expertise in het college. Die kennis zal zonder meer verdeeld moeten worden, gelet op de vereiste vaardigheden. Ik reken erop dat een raad van advies op dat punt ook een opvatting zal hebben. Echter, of we nu negen of twaalf leden kiezen, er zal een keuze gemaakt moeten worden wat betreft de competenties die nodig zijn in het licht van het brede terrein. Die competenties zullen mede moeten liggen op het terrein van kennis op het punt van mensenrechten.

### De heer Van Raak (SP):

De minister heeft zijn best gedaan om uiteen te zetten waarom de Commissie Gelijke Behandeling niet hetzelfde is als het nieuwe College voor de rechten van de mens. Dat vraagt namelijk andere competenties, ook van de voorzitter, de ondervoorzitter en de leden. Echter, gaan de leden tijdelijk of blijvend over van de Commissie Gelijke Behandeling naar het College voor de rechten van de mens? Is de minister het met mij eens dat voorzitter zijn van de Commissie Gelijke Behandeling niet hetzelfde is als voorzitter zijn van het College voor de rechten van de mens? Tot slot, is hij het met mij eens dat daarvoor een goede procedure nodig is, bijvoorbeeld analoog aan de procedure voor de benoeming van de Nationale ombudsman, en dat er dan wellicht ook een rol voor de Kamer is?

### Minister Donner:

Op dat punt kom ik separaat terug. Artikel 16 regelt de reguliere wijze van benoeming. Artikel 35 regelt in het kader van de overgangs- en slotbepalingen dat, in afwijking van artikel 16, de benoeming van de leden en de plaatsvervangend leden van de Commissie Gelijke Behandeling, onder wie de voorzitter en de ondervoorzitter, van rechtswege wordt gewijzigd in een benoeming tot leden en plaatsvervangend leden van het College voor de rechten van de mens. Dat geldt dus alleen voor de duur van hun benoeming. De reden daarvoor is mede om te respecte-

## Donner

ren dat voor benoemingen in de huidige Commissie Gelijke Behandeling een zekere onafhankelijkheid geldt. Kortom, het is geregeld dat de huidige zittende leden overgaan naar het college. In aanvulling daarop kunnen benoemingen plaatsvinden. Vanaf het moment dat de benoemingstermijnen in de Commissie Gelijke Behandeling aflopen, ligt de zaak open en valt een en ander onder artikel 16.

### De voorzitter:

Het is nu 15.00 uur. Ik had gehoopt het debat vandaag te kunnen afronden, maar dat gaat niet lukken. Ik sta dan ook geen interrupties meer toe. De minister voltooit zijn beantwoording in eerste termijn en de tweede termijn wordt op een nader te bepalen moment gehouden. Uw vragen moet u noteren voor de tweede termijn. De minister rondt nu af en dan beginnen we met het spoeddebat.

### Minister Donner:

De heer Schouw heeft een amendement ingediend over de benoeming van de voorzitter en de ondervoorzitter. Voorgesteld wordt, de procedures te gebruiken zoals die ook bij de Hoge Raad en de Nationale ombudsman van toepassing zijn. Ik moet dat amendement ontraden. De algemene regel is namelijk dat benoeming plaatsvindt door de Kroon, op voordracht van het kabinet. Dat geldt voor bijna alle benoemingen. Wanneer we hier geleidelijk een onderscheid aanbrengen voor een aantal colleges, ontstaat er binnen de kortste keren een geheel andere verhouding tussen de Kamer en de regering. Ik kom er straks op terug in het kader van de financiële onafhankelijkheid, maar voor de Hoge Colleges van Staat, colleges die in de Grondwet worden genoemd, geldt onder omstandigheden een andere manier van benoemen. De Ombudsman wordt in dat kader gezien als verlengstuk van de Tweede Kamer. Voor de Rekenkamer geldt hetzelfde. Voor de rechterlijke macht kent de Hoge Raad een aparte procedure. Andere benoemingen, voor de Raad van State en andere colleges, gebeuren door de Kroon bij Koninklijk Besluit op voordracht van het kabinet. Het is wezenlijk om op dat punt geen steeds barokker systeem te maken van allerlei procedures. Als je het voor dit college op die manier doet, dan komt al snel de vraag op of het ook niet voor de andere colleges moet. Dan zijn we bezig met een veel principiële debat over de verhouding tussen Kamer en regering. Ik ben gaarne bereid tot dat debat, maar vooralsnog ontraad ik het amendement van de heer Schouw op stuk nr. 12.

Deze kwestie is overigens niet wezenlijk voor de Paris Principles. In dat kader wordt wel aangegeven dat het essentieel is dat er draagvlak is in de samenleving. Daar wordt mijns inziens recht aan gedaan via de instelling van de raad van advies die ook advies geeft over de benoeming van leden van het college. Die advisering is openbaar. Daarover kan hier een debat plaatsvinden als de regering daarvan af zou wijken. Anders ontstaat volgens mij een steeds complexer systeem van het creëren van allerlei benoemingen.

De heer Schouw heeft ook een amendement ingediend over de raad van advies. Dat is het amendement op stuk nr. 11. De bedoeling ervan is om de wisselende leden van de raad van advies een onafhankelijke positie te geven. Ik ben daar ook niet voor. Er is dan een aantal vaste leden, terwijl de wisselende leden op voordracht van het college zelf worden benoemd. Als er iets is dat in samenhang met dit punt moet worden gewaarborgd, gelet op de overige

taken van de commissie, dan is het dat de raad van advies, ook gelet op de wisselende leden, geleidelijk aan de verschillende stromen in de samenleving behartigt. Dat is echter een taak die behoort bij de regering, eventueel in samenspraak met de Kamer, maar niet in een systeem van coöptatie van de raad van advies. Dat stel je in met dit amendement. Daarom ontraad ik ook dit amendement. Daar komt bij, kijkend naar de formulering van het amendement, dat dit een unanieme gezamenlijke voordracht van het college en de drie vaste leden lijkt te eisen. Dat leidt ertoe dat de raad van advies bij schorsing en ontslag van de wisselende leden van de raad afhankelijk wordt van de bereidheid en het vermogen van het college en de vaste leden om daartoe een voordracht te doen. De formulering van het amendement lijkt de voordracht dus extra te bemoeilijken.

Ook de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht staat er niet aan in de weg dat de benoeming wordt geregeld op voordracht van de Kroon. Ik kom daarop, omdat er is gesteld dat door de wijze van financiering via de begroting van het departement van Justitie afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijkheid van het college. In de begrotingssystematiek is het heel eenvoudig. Wij hebben de Hoge Colleges van Staat. Deze hebben een eigen begroting in verband met het feit dat ze in de Grondwet genoemd zijn. Dit college zal niet in de Grondwet genoemd worden. Derhalve zie ik niet waarom op dit punt de wijze van begrotingsbehandeling afbreuk zou doen aan de onafhankelijkheid. Als dat de stelling is van de Kamer, betekent dit dat onze rechterlijke macht niet onafhankelijk is. Immers, de begroting van de rechterlijke macht loopt op dezelfde wijze via de begroting. Dit is een van de redenen waarom het college mede opgenomen wordt in de verschillende bepalingen van de Wet op de rechterlijke organisatie. Uit dien hoofde heeft het daarin ook een functie. Het zou vreemd zijn om één college anders te behandelen dan andere. Wat de voordracht betreft, zou het betekenen dat wij de merkwaardige situatie krijgen dat de hele rechterlijke macht behoudens de Hoge Raad benoemd wordt via een KB op voordracht van de minister van Justitie en dat het college, dat een aanvullende functie heeft, een heel eigen benoemingswijze heeft.

Hiermee heb ik de vragen van de heer Van Raak en mevrouw Hennis-Plasschaert over deze wijze van rapportage beantwoord. Ik ben ingegaan op de verschillende momenten waarop door het college gerapporteerd zal worden, zowel publiekelijk als aan de VN. Ik meen in eerlijkheid dat dit ampel de gelegenheid geeft aan de Kamer om dit punt aan de orde te stellen. Ik zie minder aanleiding om te stellen dat het kabinet iedere keer een standpunt in moet nemen. Dat brengt het college eventueel in conflict of in samenhang met de regering. Het college is onafhankelijk. Het rapporteert aan de VN. Dan moet het niet zo zijn dat de regering stelselmatig op dit soort punten een standpunt gaat innemen. Als de Kamer naar aanleiding van een advies, een standpunt of een rapportage van het college vraagt wat het standpunt van de regering op dit terrein is, dan zal daarop geantwoord worden. Een procedure regelen volgens welke ieder rapport, ieder verslag van het college automatisch ook een regeringsstandpunt moet hebben, doet mijns inziens afbreuk aan de eigen positie van het college. Ik zou dat dan ook niet willen bepleiten. Als de Kamer iedere keer vraagt of het kabinet zo snel mogelijk een standpunt wil innemen, zal het kabinet dat doen.

## **Donner**

Tot slot nog twee aspecten, te beginnen met de werking van het college met betrekking tot de Nederlandse Antillen. Het college zal op dezelfde wijze als in heel Nederland ook bevoegd zijn met betrekking tot Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. In de opzet van het Koninkrijk is de wijze waarop de grondrechten in acht worden genomen, primair een zaak van de afzonderlijke landen, onverminderd de waarborgfunctie van het Koninkrijk. De instelling waar wij het in dit geval over hebben, is een instelling van het land Nederland. Deze kan niet door deze Kamer, deze wetgever, een rol krijgen binnen het Koninkrijk. De heer Van Raak weet dat ik de Kamer nog een visie op de waarborgfunctie verschuldigd ben. Daar wordt hard aan gewerkt. Hierin zal ook besloten liggen wat de rol van het Koninkrijk is met betrekking tot de mensenrechtensituatie.

De heer **Van Raak** (SP):  
Voorzitter ...

De **voorzitter**:  
Wij zouden niet meer interrumpen, mijnheer Van Raak. U kunt uw vragen in tweede termijn stellen.

Minister **Donner**:  
Tot slot de suggestie van de heer Dibi om een prijsvraag uit te schrijven voor de naam van het college. Dat zou betekenen dat wij vermoedelijk met iedere generatie weer een nieuwe naam moeten bedenken voor het college, omdat de naam die nu origineel is, over tien jaar zo saai is als maar zijn kan. Dat weet iedereen die van zijn ouders een originele naam meegekregen heeft en er uitermate mee verlegen is als hij op school arriveert. Als de heer Dibi een moderne naam wil, kunnen we er eventueel "grondrechten.nl" van maken. Voor het overige wilde ik maar gewoon kiezen voor de saaie benaming die hoort bij dit soort zaken, namelijk "College voor de mensenrechten". Anders zou het betekenen dat we het wetsvoorstel moeten aanhouden tot deze naam bedacht is, tenzij we een procedure bedenken om eens in de zoveel tijd weer een geheel nieuwe naam te bedenken.

De **voorzitter**:  
Aldus Piet Hein Donner.

Minister **Donner**:  
U weet niet half hoe verlegen ik met deze naam was.

De **voorzitter**:  
Volgens mij is de minister aan het einde van zijn ...

Minister **Donner**:  
Latijn.

De **voorzitter**:  
Dat risico neem ik bij u nooit, want dan gaat u bewijzen dat het niet zo is. Dit was de beantwoording in eerste termijn door de minister. Dat betekent dat er op een nader moment een tweede termijn volgt voor de Kamer en het kabinet.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.