

2

College voor de rechten van de mens

Aan de orde is 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 beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom in deze Kamer.

Ik geef het woord aan de heer Schrijver, die zijn maïdenspeech zal houden.

□

De heer **Schrijver** (PvdA):

Voorzitter, Nederland heeft een lange traditie bij de bescherming van de rechten van de mens, die onder meer teruggaat tot het prachtige Plakkaet van Verlatinghe dat hier in Den Haag op 26 juli 1581 is ondertekend. Sinds die tijd zijn de grondrechten steeds beter verankerd in onze rechtsstaat, zowel via onze Grondwet als via rechtstreeks werkende bepalingen van mensenrechtenverdragen. Ook heeft Nederland zich vaak in de internationale politiek een actieve pleitbezorger betoond van respect voor de rechten van de mens wereldwijd.

Nederland is het aan zichzelf, aan de Verenigde Naties, aan de Raad van Europa en aan de Europese Unie verplicht om tot een nationaal mensenrechteninstituut te komen, en wel tot één dat voldoet aan de internationale normen daarvoor. Dat zijn de zogenaamde Paris Principles, zoals aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 1993. Natuurlijk zijn we een bijzonder land, maar het is internationaal al jaren niet uit te leggen dat wereldwijd ongeveer 80 staten wel en Nederland niet een volwaardig mensenrechteninstituut heeft. De nationale mensenrechteninstellingen in de landen met wie wij veel samenwerken, missen ook een Nederlandse partner. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa deed in 1997 een aanbeveling om onafhankelijke nationale mensenrechteninstellingen op te richten. Voorts is de instelling van het EU-Grondrechtenagentschap in 2005 gebaseerd op de veronderstelling dat de lidstaten van de Unie nationale mensenrechteninstellingen hebben ingesteld of dat nog zullen doen.

In 2006 voerde Nederland actief en met succes campagne om in de nieuwe VN-Mensenrechtenraad een zetel te mogen bekleden met de mededeling dat zo'n instituut in Nederland opgericht zou worden. Hieruit blijkt al dat wij de idee achter het wetsvoorstel van harte ondersteunen en belangrijk vinden. Het jarenlang nationaal en internationaal uitgesproken voornemen van Nederland om dat ook te doen en te voldoen aan de internationaal overeengekomen criteria begon verdacht veel te lijken op een Tibetaanse gebedsmolen. Nu lijkt het er dan toch eindelijk van te gaan komen en mijn fractie juicht dat toe.

Dat wil niet zeggen dat de Partij van de Arbeid geen vraagtekens zet bij het wetsvoorstel dat thans in bespreking is. Er zijn ook al heel wat stukken over gewisseld, in de Tweede Kamer en ook in de schriftelijke procedure van de Eerste Kamer. In dit plenaire debat hoef ik dat allemaal

niet te herhalen. Ik dank de minister voor de antwoorden op de gestelde vragen.

Onze bijdrage van vandaag spitst zich toe op de volgende vijf punten. 1. De institutionele inbedding bij de Commissie Gelijke Behandeling. 2. Het voldoen aan de internationale normen. 3. De taken en bevoegdheden van het beoogde college. 4. De positie van de overzeese gebiedsdelen. 5. De naam van het voorziene College voor de rechten van de mens.

Ik wil allereerst dus ingaan op de kwestie van de institutionele inbedding. Het is meer dan een concubinaat nu het samengaan van de Commissie Gelijke Behandeling met het beoogde college een wettelijke basis krijgt. Mijn fractie onderschrijft het uitgangspunt van de regering om niet nog eens een nieuwe instelling op dit terrein in Nederland op te richten. Wij steunen het wetsvoorstel op dit punt, mits de Commissie Gelijke Behandeling zich daadwerkelijk weet om te vormen tot een herkenbaar, een onafhankelijk en een laagdrempelig mensenrechteninstituut. Uiteraard is het zaak dat de specifieke deskundigheid op het terrein van gelijke behandeling behouden blijft. Artikel 9 en volgende van het wetsvoorstel voorzien daar ook in. Mijn vraag is of de minister bereid is toe te zeggen dat ook het verloop van deze institutionele inbedding bij de evaluatie na twee jaren nog eens grondig wordt bekeken.

Mijn tweede onderwerp betreft de vraag of het voorziene Nederlandse mensenrechteninstituut Paris Principles-proof zal zijn, waardoor het nieuwe instituut internationaal de begeerde A-status kan verwerven. De vereisten die in deze VN-beginselen zijn afgesproken zijn: een breed mandaat dat alle mensenrechten omvat, waarborgen voor onafhankelijkheid in optreden, pluriformiteit in samenstelling, professionaliteit en financiële autonomie. De PvdA-fractie is van mening dat op de meeste punten het herziene wetsvoorstel deze toetsstenen van de Paris Principles kan doorstaan. Het is verstandig dat de vorige minister van Justitie – toen tevens even minister van Binnenlandse Zaken – naar aanleiding van de behartigenswaardige kritiek van de Raad van State, deze kwestie opnieuw heeft voorgelegd aan het VN-mensenrechtenkantoor in Genève.

Het belangrijkste overblijvende kritiekpunt betrof de wijze van samenstelling van het college. In de memorie van antwoord heeft de minister nog eens bevestigd dat de regering hier op afstand zal blijven en dat dit een zaak is van de raad van advies van het college. Wel hebben wij, evenals andere fracties, nog vragen op het punt van de financiële onafhankelijkheid. Het aan het college toebedeemd budget is karig, zeker na de overgangsfase van de eerste twee jaren, en de taken van de oude Commissie Gelijke Behandeling lopen uiteraard gewoon door. Het is wijs om dit na twee jaren te evalueren. Kan de minister toezeggen dat de regering die evaluatie open tegemoet gaat? Indien het financiële jasje te krap blijkt, is hij dan bereid zich sterk te maken voor een extra middelentoewijzing, mocht de noodzaak daartoe uit de onafhankelijke evaluatie blijken?

Ik ben toe aan mijn derde punt: de functies en bevoegdheden van het beoogde college. Het voorziene college krijgt heel veel taken op zijn bordje, maar slechts weinig bevoegdheden. In artikel 3 van het wetsvoorstel worden de wettelijke taken van het college opgesomd. Daartoe behoren: onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens in Nederland, het jaarlijks rapporteren over de mensenrechtensituatie in Nederland, internationale rapportages in toezichthoudende internationale orga-

Schrijver

nen en participatie in internationale overlegfora met zustellingen, het toezicht op de naleving van de aanbevelingen van die internationale instanties, voorlichting en mensenrechteneducatie, het stimuleren van onderzoek en samenwerking en ten slotte de bemoediging van een toezicht op ratificatie, uitvoering en naleving van verdragen, alsmede van Europese richtlijnen en resoluties van de Verenigde Naties waaronder die van de Veiligheidsraad.

De toegemeten bevoegdheden van het beoogde college steken schril af bij dit ontzettend ruime takenpakket. De bevoegdheden zijn dat het college onderzoek kan doen, naar aanleiding van brieven die het ontvangt dan wel uit eigener beweging. Het college kan algemene rapporten uitbrengen, waaronder jaarrapporten. Het college heeft procesbevoegdheid en het recht om een oordeel te geven, maar uitsluitend in kwesties van gelijke behandeling. Daarnaast erft het college wel het algemene inlichtingenrecht van de Commissie Gelijke Behandeling. Dat is een onderwerp waarover collega Van Bijsterveld in een tweede schriftelijke ronde een serie vragen heeft gesteld. De Partij van de Arbeid vindt het van groot belang dat dit algemene inlichtingenrecht volledig overeind blijft. Eigenlijk is dit het enige onderzoekswaapen, op de keper beschouwd, waarover het college als mensenrechteninstituut komt te beschikken. Immers, het recht om een oordeel te geven na behandeling van een klacht overeenkomstig artikel 10 geldt uitsluitend in kwesties van gelijke behandeling. Nu is dat, zoals ook is gebleken, in de praktijk een ruim begrip, dat bovendien dikwijls ook aan andere rechten kan raken.

Deelt de minister de opvatting dat het inlichtingenrecht van het beoogde college op de volle breedte van het mensenrechtenpakket van toepassing is? Ik wil er nog een tweede vraag aan koppelen. Stel dat het beoogde college een melding over een vermeende schending van mensenrechten ontvangt die op het eerste gezicht niet raakt aan het recht op gelijke behandeling. Dan kan het college uiteraard geen oordeel geven in dat individuele geval. Wel is het mogelijk dat het college in meer algemene zin zijn zienswijze over de aan de orde gestelde mensenrechtenproblematiek geeft via een aanbeveling, een rapport of anderszins. Deelt de minister de opvatting dat niets in het wetsvoorstel zich daartegen verzet?

Ons koninkrijk bestaat sinds oktober 2010 uit vier gebiedsdelen. Bij de meeste mensenrechtenverdragen is Nederland partij namens het gehele koninkrijk. Indien de Veiligheidsraad resoluties uitvaardigt of de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aanbevelingen over mensenrechten aanneemt, bijvoorbeeld de Universele Verklaring, dan zijn deze gericht aan de lidstaten. In het geval van Nederland betreft dit het Europese deel én de overzeese gebiedsdelen. Artikel 2 van het wetsvoorstel voorziet er slechts in dat de werkingssfeer van het nieuwe college zich uitstrekt tot Nederland en de daarbij behorende BES-eilanden. De memorie van toelichting zwijgt in alle talen over de overige drie gebiedsdelen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. Dat kan niet. Internationaalrechtelijk is de Nederlandse Staat als partij bij de mensenrechtenverdragen internationaal eindverantwoordelijk voor alle gebiedsdelen, tenzij bij ondertekening of bekrachtiging is aangegeven dat het mensenrechtenverdrag niet voor alle gebiedsdelen geldt. Zo niet, dan geldt het verdrag of de mensenrechtenverklaring voor het koninkrijk als geheel.

Het Weense verdragenverdrag bevestigt dat een staat zich niet achter zijn eigen staatkundige structuur kan verschuilen als reden voor niet-toepassing of niet-naleving.

Bij mensenrechtenrapportages door Nederland zitten gewoonlijk alle gebiedsdelen achter de tafel op het podium, hetgeen de eenheid van ons koninkrijk als staat illustreert en gelukkig ook kleurrijk maakt.

Onlangs nog, namelijk op 19 november 2010, heeft ook het VN-verdragscomité inzake economische, sociale en culturele mensenrechten Nederland opgeroepen om nu een nationaal mensenrechteninstituut in te stellen en accreditatie bij de VN te zoeken. Daarbij deed het comité in zijn concluding observations over Nederland ook de volgende aanbeveling. Ik citeer. "The Committee calls upon the state party to ensure that these institutions have mandates which specifically cover (...) all territories of the State party."

Mijn vraag is: hoe denkt de regering te voldoen aan het toepasselijk maken van de Paris Principles op het koninkrijk als geheel, dus ook op Aruba, Curaçao en Sint-Maarten, nu de Nederlandse staat als VN-lidstaat internationaal de verantwoordelijkheid draagt voor de voorziening in een nationaal instituut voor de rechten van de mens voor het koninkrijk als geheel?

Ik kom toe aan mijn laatste punt. Dat betreft de naam. Uit de voorbereidende stukken blijkt dat de regering niet over een nacht ijs is gegaan. Dat sluit echter niet uit dat de regering toch een scheve schachts rijdt. De Partij van de Arbeid en ook andere fracties hebben er vragen over gesteld. Het had het meest voor de hand gelegen, deze nieuwe loot aan de stam van het mensenrechtentoezicht in Nederland eenvoudigweg Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens of het Nederlands Instituut voor de Mensenrechten te noemen. Maar logica is ook de regering soms vreemd.

Artikel 1 van het wetsvoorstel doet de geboorteaankondiging aldus: "Er is een College voor de rechten van de mens". Natuurlijk blijft de Partij van de Arbeid constructief als zij altijd is; collega Ter Horst wees daar onlangs al op. Lang leve het college! Vreemd vinden wij het echter wel. Op onze vragen daarover probeert de minister vernuftig te zeggen: "Met college kan zowel het orgaan als de bemensing daarvan worden aangeduid. Voor het instituut geldt dat niet, waardoor daarnaast ook de bestuursvorm moet worden benoemd." Geldt dat niet ook voor menig ander orgaan? Ik hoor de voorzitter nu mompelen: "de Raad van State". Je zou hieraan de Hoge Raad als rechterlijk instituut kunnen toevoegen. Dank u voor uw interruptie, voorzitter! Wat te denken van het feit dat de minister doodleuk als Engelse naam aan het voorzienne college geeft: Netherlands Institute for Human Rights? Mijn vraag aan de minister is dan ook: waarom kan in het buitenland wel wat hij voor gebruik in Nederland kennelijk ongeschikt acht? Wij beschouwen de naamgeving als een ongelukkige weeffout. Deelt de minister bij nader inzien deze opvatting? Heeft hij geen spijt van deze naamgeving? Zo ja, is de minister bereid om de naam te wijzigen en in overeenstemming te brengen met de door hem gekozen Engelse naamgeving?

Ik sluit graag af met het citeren van enkele woorden van Ernst Hirsch Ballin als CDA-minister van Justitie, uit de dagen dat wij nog een aparte minister van Justitie hadden: "Mensenrechten, wederzijds respect en menselijke waardigheid behoeven voortdurende waakzaamheid. Met de wijze waarop zij worden geborgd en beschermd, wordt in verschillende tijden op een verschillende manier omgegaan." Dit wetsvoorstel beschouwt de Partij van de Arbeid als nuttig onderhoudswerk aan het bouwwerk van onze rechtsstaat.

Schrijver

Dit brengt mij tot het einde van onze bijdrage en van mijn maidenspeech. Ik vond het een voorrecht om deze te mogen aanwenden om dit belangrijke moment van de oprichting van een nationaal mensenrechteninstituut te markeren. Wij wachten met belangstelling de antwoorden van de minister af.

De voorzitter:

Mijnheer Schrijver, ik mag u gelukwensen met uw maidenspeech. Tijdens de Kamervergadering vandaag voert u het woord bij de behandeling van twee wetsvoorstellen. Het wetsvoorstel dat in dit debat aan de orde is, ligt geheel op het terrein van uw expertise.

Uw hoofdfunctie is hoogleraar internationaal publiekrecht aan de Universiteit Leiden en tevens, vanaf 2005, wetenschappelijk directeur van het Grotius Centre for International Legal Studies. Daarvoor, van 1997 tot 2005, was u hoogleraar volkenrecht aan de Vrije Universiteit. U trad in de afgelopen jaren op als advocaat voor meerdere landen bij het Internationaal Gerechtshof in deze stad en voor het Zeerechttribunaal van de Verenigde Naties in Hamburg.

In politiek Den Haag was u tot uw aantreden in deze Kamer bekend als lid van tal van adviesorganen, waaronder de Adviesraad Internationale Vraagstukken en enkele commissies van de Sociaal-Economische Raad. U vervulde en vervult talrijke functies op het terrein van het internationaal recht, zoals het voorzitterschap van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht en de International Law Association. Als volkenrechtsdeskundige was u lid van de commissie-Davids, die in opdracht van de regering onderzoek deed naar de Nederlandse betrokkenheid bij de oorlog in Irak. Deze commissie was een gevolg van het optreden van de Eerste Kamer, zoals u weet. Binnen uw partij was u in een eerder verleden actief als voorzitter van de Evert Vermeer Stichting, en in 2006 was u voorzitter van een projectgroep die aanbevelingen opstelde voor de buitenlandse politieke koers van de PvdA.

Morgen om 10.00 uur neemt u deel aan een vergadering van het verdragscomité van de VN in Genève dat toezicht houdt op de naleving van de economische, sociale en culturele rechten van de mens. Als vicevoorzitter van dit comité zult u zich sterk maken voor dezelfde uitgangspunten als u zojuist hebt verwoord, maar dan op wereldschaal.

Uw ambitie reikt ver, zo mag ook blijken uit de titel van een nieuw boek van uw hand, dat vrijdag verschijnt – toen ik dit las, vroeg ik me af: hoe kan die man daarnaast nog Eerste Kamerlid zijn! – met als titel "Internationaal publiekrecht als wereldrecht". In deze publicatie refereert u ook aan de vrede van Münster in 1648, die aan de basis ligt van de Staat der Nederlanden. In uw optiek is soevereiniteit begrensd, zoals u ook vandaag hebt betoogd.

Mijnheer Schrijver, uw expertise en ervaring zijn een aanwinst voor deze Kamer. Wij hopen te mogen genieten van de kruisbestuiving tussen wetenschap en politiek.

Na afloop van de eerste termijn hebben de leden uiteraad gelegenheid om de heer Schrijver geluk te wensen met zijn maidenspeech.



De heer Engels (D66):

Voorzitter, Het voorliggende wetsvoorstel tot instelling van een College voor de rechten van de mens roept bij de fractie van D66 paradoxale gevoelens op. Aan de ene

kant herkennen wij de op zichzelf genomen positieve uitstraling van het belang dat het kabinet hecht aan een nationaal college voor de mensenrechten. Tegelijkertijd zien wij dat deze positieve uitstraling wordt gerelativeerd door de beperkte visie van kabinet en coalitiepartijen op de betekenis en waarde van internationale verdragen inzake mensenrechten, de toetreding van de EU tot de Raad van Europa en de bevoegdheid van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

Mijn fractie acht dit paradoxaal, omdat grondrechten in onze ogen een fundamenteel, dat wil zeggen niet voor uitholling vatbaar element vormen binnen de grondbeginselen van onze democratische rechtsstaat. Paradoxaal acht mijn fractie dit tevens omdat kabinet en coalitiepartijen op nationaal niveau een stap zetten naar een sterkere institutionele infrastructuur ten behoeve van de doorwerking en handhaving van grondrechten binnen onze samenleving, maar tegelijkertijd de grondwettelijke opdracht om de internationale rechtsorde te bevorderen invullen door geldende internationale rechtsregels en rechtspraak ter discussie te stellen. Deze Kamer heeft het afgelopen jaar bij verschillende gelegenheden laten blijken niet bijzonder gecharmeerd te zijn van deze inzet van het kabinet. Het ziet ernaar uit dat wij deze discussie komend voorjaar in een beleidsdebat met het kabinet zullen voortzetten.

De gesignaleerde positieve uitstraling van het nu voorliggende wetsvoorstel betekent niet dat het op alle onderdelen de toets der kritiek kan doorstaan. In onze bijdrage aan de schriftelijke voorbereiding heeft mijn fractie een aantal ernstige zorgpunten aan de regering voorgelegd. Van de antwoorden van de regering op onze vragen zijn wij helaas niet zeer onder de indruk geraakt, zodat ik mij genoodzaakt zie, de gedachtewisseling vandaag voort te zetten. Ik zie dat de minister daar verheugd over is. Ik ben altijd blij om van dienst te zijn!

De aarzelingen van de D66-fractie richten zich in de kern op de ook naar het oordeel van de Raad van State onevenwichtige wijze waarop met het college zowel institutioneel als functioneel wordt aangehaakt bij de reeds bestaande Commissie Gelijke Behandeling. Daarmee wordt op zijn minst de suggestie gewekt dat in institutionele zin de commissie het hart zal gaan vormen van het nieuwe college, en dat in functionele zin het gelijkheidsbeginsel een bijzondere betekenis heeft ten opzichte van andere grondrechten en in die zin de focus van het college zal vormen. Dat alles vindt mijn fractie buitengewoon ongelukkig. Ik wil dit graag als volgt toelichten.

Door in de doelstelling van het college uitsluitend het beginsel van gelijke behandeling nadrukkelijk als specifiek grondrecht te noemen wordt, anders dan de regering blijkens de memorie van antwoord betoogt, volstrekt niet duidelijk gemaakt dat het college op dat terrein een specifieke bevoegdheid krijgt die nu is belegd bij de commissie. Wat hiermee, hopelijk onbedoeld, wel tot uitdrukking wordt gebracht is dat gelijke behandeling binnen de grondrechtencatalogus een bijzondere positie zou innemen. Ik moet vaststellen dat de regering op dit punt nogal nonchalant en zelfs contraproductief reageert. Nonchalant reageert de regering door te gemakkelijk aan te nemen dat het college zelf tot een evenwichtige invulling van zijn taken zal komen. Contraproductief reageert zij door een wonderlijke redenering op te zetten waarin weliswaar een rangorde binnen de grondrechten niet wordt aangenomen, maar aan de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie een horizontale, en daarmee