

De Wet College voor de rechten van de mens

J.E. GOLDSCHMIDT*

1. Introductie

Na een voorbereiding van zo'n 12 jaar verscheen eind 2011 de Wet College voor de rechten van de mens in het Staatsblad.¹ Daarmee is de wettelijke grondslag gelegd voor het nationaal mensenrechteninstituut, waarvoor de eerste initiatieven in 1999 zijn genomen. In dat jaar vierde het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) zijn 25 jarig bestaan met een symposium over de vraag of een nationaal mensenrechteninstituut in Nederland wel noodzakelijk was.² Die vraag was niet nieuw, maar het symposium vormde wel de aanzet voor het fundamentele debat dat uiteindelijk heeft geleid tot de nieuwe wet, ruim twaalf jaar later. Dit is opmerkelijk, waar Nederland een zekere reputatie heeft als het gaat om mensenrechten en het op dit moment nog niet beschikt over een instituut dat in internationaal verband als volwaardige deelnemer participeert met andere vergelijkbare instituten in met name de Verenigde Naties (VN). Het initiatief om de vraag te stellen lag in eerste instantie niet bij de overheid en er is heel wat druk vanuit mensenrechtenorganisaties nodig geweest om, toen de vraag eenmaal bevestigend was beantwoord, tot daadwerkelijke oprichting te komen. Waarom werd deze vraag uiteindelijk bevestigend beantwoord en waarom betekende dit dat er ook een nieuwe wet moest komen? En wat waren de centrale vragen in het wetgevingsproces?

2. Nationale implementatie van mensenrechten

Behalve het nationale recht (in Nederland in het bijzonder het eerste hoofdstuk van de Grondwet) vormt het internationale recht de bron van mensenrechten. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn talloze verdragen tot stand gekomen die de verschillende soorten rechten vastleggen waar

* Prof.mr. J.E. Goldschmidt is hoogleraar Rechten van de mens en Directeur Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM), Universiteit Utrecht.

¹ *Stb.* 2011, 673.

² Van Emmerik & Smals-van Dijk 2000.

Nederland als partij aan gebonden is, zowel op internationaal (Verenigde Naties) als op regionaal niveau (Raad van Europa, Europese Unie). Zeker omdat we in Nederland een monistisch stelsel hebben, en internationale normen verbindend zijn (art. 93 Gw). Omdat we dit monistische stelsel combineren met een toetsingsverbod waardoor rechters een wet niet mogen toetsen aan de Grondwet maar wel moeten toetsen of een wet niet in strijd is met internationale verdragen (art. 94 Gw) spelen de internationale rechten ook daadwerkelijk een belangrijke rol in onze rechtsorde. Dat moet ook, want de internationale rechtsorde is subsidiair aan de nationale als het gaat om de implementatie van de internationale rechten. Het internationale toezicht is daar op ingericht. Dat sluit aan bij de soevereiniteit van staten: zij binden zich om de verdragsnormen na te leven, maar mogen zelf bepalen welke wijze het beste aansluit bij de nationale situatie.

Het is dus van belang om te zorgen dat er een goede nationale infrastructuur is om de implementatie van internationale rechten te garanderen en te waarborgen dat wet en beleid in overeenstemming zijn met de internationale verplichtingen. In 1993 op de Wereldconferentie mensenrechten in Wenen is in het Slotdocument een paragraaf gewijd aan het belang van nationale instituten voor de bevordering en bescherming van mensenrechten. In het bijzonder de adviserende functie, en het geven van informatie en voorlichting worden genoemd³. Nationale mensenrechteninstituten hebben een eigen specifieke positie, die gekenmerkt wordt door onafhankelijkheid (zowel van de overheid als van specifieke belangengroepen) en deskundigheid. De taken die deze instituten elders vervullen, zijn breed en accenten verschillen per land. Het gaat om bevorderen van mensenrechten, om implementatie, en, steeds meer, om een brugfunctie tussen het nationale en het internationale mensenrechtenregime.⁴ In een recente studie van het EU Grondrechtenagentschap naar nationale mensenrechteninstituten wordt bovendien gepleit voor een meer preventieve rol, vooral door het verzamelen van gegevens en door bewustmaking.⁵ Uit deze studie blijkt overigens ook dat er in Europa sprake is van een heel divers palet aan instituten, waarbij bovendien lang niet altijd sprake is van een enkelvoudig lichaam dat alle mensenrechtelijke waarborgen bestrijkt. Ook gespecialiseerde instituties op het terrein van, bijvoorbeeld, gelijke behandeling of privacy, beslaan soms een deel ervan.

Toch zijn er wel enige algemene punten die deze diverse instituten gemeenschappelijk hebben en die hen tot mogelijke partiële mensenrechteninstituten maken. Binnen de Verenigde Naties (VN) zijn als uitvloeisel van de Wereld Mensenrechtenconferentie in Wenen van 1993, de *Paris Principles (Principles Relating to the Status of National Institutions)* aangenomen, waarin de uitgangspunten voor nationale instituten zijn

wet- geving

³ Zie A/CONF.157/23 Part 1 para. 36.

⁴ Carver 2010, p. 3.

⁵ Fundamental Rights Agency 2010, p.9.

vastgelegd.⁶ Met verwijzing naar de *Paris Principles* is in 1997 in de Raad van Europa een aanbeveling aangenomen waarin minder gedetailleerd eveneens aanbevelingen worden gedaan voor het instellen van nationale mensenrechteninstellingen.⁷ Centraal in deze stukken staan eisen met betrekking tot flexibiliteit (aansluiting zoeken bij specifieke behoeften van de betreffende staat), onafhankelijkheid (zowel ten opzichte van de overheid als van belangenorganisaties), deskundigheid, voldoende bevoegdheden en een adequaat budget, een zeker pluralisme in de samenstelling en de samenwerking met andere gouvernementele en maatschappelijke organisaties.

3. Naar een Nederlands nationaal instituut

In Nederland ontbreekt een nationaal mensenrechteninstituut. Dat was de reden voor het NJCM de vraag of een nationaal mensenrechtencommissie voor Nederland noodzakelijk is, op de agenda te zetten. De conclusie van de eerdergenoemde studiedag in 1999 was dat er in Nederland weliswaar veel instellingen zijn die zich bezig houden met mensenrechten, maar dat er toch sprake is van leemtes. Die leemtes liggen o.a. op het terrein van advisering, en er is geen orgaan dat zich specifiek richt op de implementatie van internationale verdragen in recht en beleid, op het terrein van informatie en voorlichting. Er is sprake van een grote versnippering van deskundigheid en van taken, zodat het moeilijk te achterhalen is waar men moet zijn. Dit zijn leemtes die nader onderzocht moeten worden, zo luidde de conclusie. Dat onderzoek zou vervolgens bouwstenen kunnen bieden voor de vraag hoe een nationaal instituut er uit moet zien.

Veel gebeurde er niet in de daarop volgende jaren. In 2004 vormden het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), de Commissie gelijke behandeling (CGB), de Nationale ombudsman (No) en het Studie- en informatiecentrum mensenrechten (SIM) een consortium (hierna: het Consortium) en als zodanig namen zij het initiatief om het gesprek aan te gaan over een nationaal instituut, waarbij ook het Nederlands Helsinki Comité (NHC), het Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten (NJCM) en het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties werden betrokken.⁸ Dit resulteerde in een Advies over de oprichting van een Nederlands Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens, dat in september 2005 aan de toenmalige Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties werd aangeboden. Het advies 'De daad bij het woord' bepleit instelling van een nationaal instituut bij een van de consortiumpartners, waarbij het SIM als meest aangewezen wordt

6 Resolutie 48/134 van de AVVN van 20 december 1993, annex (A/RES/48/134).

7 Aanbeveling No. R(97) 14 van de Raad van Ministers, zie hierover ook de overzicht van J.G.C. Schokkenbroek, 'Nationale Mensenrechteninstellingen in Europa, een overzicht', in: Van Emmerik & Smals-van Dijk 2000, p. 5-16.

8 Hendriks 2005, p. 1157-1165.

genoemd⁹. Tevens was het advies om een bouwmeester aan te stellen om in samenwerking met alle betrokkenen de definitieve structuur nader uit te werken en tegelijkertijd een wetgevingstraject te starten om de vereiste wettelijke basis te realiseren.

Intussen committeerde Nederland zich in 2005 internationaal aan de oprichting van een nationaal instituut: bij de plechtige belofte (*'pledge'*) die landen die zich kandidaat stellen voor de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties werd de oprichting toegezegd, een belofte die het jaar erna werd herhaald bij de kandidaatstelling voor de volgende termijn. De Tweede Kamer nam eveneens in 2005 een motie aan waarin de regering werd opgeroepen voorbereidingen te treffen voor het oprichten van een nationaal instituut.¹⁰

Bij de ontvangst van het Consortiumadvies stemde de Minister in met het voorstel een bouwmeester in te stellen, en in 2006 zijn twee bouwmeesters aan de slag gegaan.¹¹ Na uitvoerig overleg met betrokkenen en oriëntatie op instituten in het buitenland, kwamen zij in augustus 2006 met een uitvoerig rapport waarin zij pleiten voor een instituut met wettelijke basis, met voorlichtende, adviserende, internationale en coördinerende taken. Aansluiting bij het SIM werd niet langer bepleit mede vanwege de mogelijke spanning tussen een landelijk niet-wetenschappelijk instituut en een aan de Utrechtse universiteit verbonden wetenschappelijk centrum. Om de vaart erin te houden achtten de consortiumpartners het wenselijk om voordat de voorgestane wettelijke basis er was, te beginnen in de vorm van een Stichting, die een en ander verder zou kunnen voorbereiden. In 2007 verscheen een samenvatting van het lijvige rapport van de bouwmeesters onder verantwoordelijkheid van het Consortium om het advies toegankelijk te maken voor een breder publiek.¹² In 2008 volgde het kabinetsstandpunt op het rapport, waarin ervoor werd gekozen om een Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens (NIRM) te verbinden aan het bureau van de Nationale Ombudsman (No).¹³ Een interdepartementale Stuurgroep zou een en ander in overleg met de Consortiumpartners verder uitwerken. In december 2008 nam de Tweede Kamer de motie-Schinkelshoek¹⁴ aan waarin het kabinet werd gevraagd om te onderzoeken of het NIRM ondergebracht zou kunnen worden bij een bestaande instelling. De Stuurgroep verkende hiertoe de verschillende opties en zag naast de mogelijkheid tot facilitaire onderbrenging bij de Nationale Ombudsman de mogelijkheid om het NIRM samen te voegen met de Commissie gelijke behandeling (CGB), waarbij één nieuwe organisatie zou ontstaan.

In juli 2009 kwam de reactie van het kabinet.¹⁵ Het kabinet koos om verschillende redenen voor samenvoeging met de CGB, al had de No aangegeven ook open te staan voor een samengaan van No en NIRM. Die

9 Het advies is te vinden op de Website van het College bescherming persoonsgegevens: http://www.cbpreweb.nl/downloads_med/med_20050908_advies_nirm.pdf.

10 *Kamerstukken II 2006/07, 30 800 V, nr. 29.*

11 Zie over deze fase: Loof 2007, p. 544-549.

12 Mensenrechten verbinden en verplichten, *Een nationaal instituut voor de rechten van de mens ook voor Nederland*, April 2007.

13 *Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 75.*

14 *Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 52.*

15 *Kamerstukken II 2008/08, 31 700 VII, nr. 95.*

constructie achtte het kabinet echter strijdig met het uitgangspunt dat geen verschuiving van taken naar de No plaats zou moeten vinden. Samengaan met de CGB betekende dat er geen nieuwe overheidsorganisaties bij hoeven te komen. Bovendien had het bureau van de Hoge Commissaris voor de rechten van de Mens van de Verenigde Naties integratie met de CGB aanbevolen.

Een keuze voor de laatste variant zou uiteraard wel gevolgen hebben voor het te kiezen bestuursmodel. Immers, in de voorstellen van de bouwmeesters was uitgegaan van een instituut met een directeur en een adjunct-directeur. De CGB heeft al een eigen organisatie met leden en dat betekende dat er een nieuwe geïntegreerde structuur zou moeten komen waarbij recht wordt gedaan aan de eisen van onafhankelijkheid en pluri-formiteit van de *Paris Principles*.

Volgens deze voorstellen zouden de taken van het NIRM de volgende kernfuncties omvatten: adviseren, rapporteren en fungeren als loket. De *Paris Principles* en de vereisten voor het verkrijgen van de A-status zouden leidend moeten zijn. Tevens zouden de wettelijke taken die de CGB nu heeft op het terrein van gelijke behandeling over moeten gaan op het NIRM. Hadden de bouwmeesters en het Consortium een budget van 1.15 miljoen Euro voorgesteld, het kabinet ging nu uit van 600.000 structureel en 300.000 extra de eerste drie jaar.

Dit standpunt vormde het begin van het met de indiening op 30 augustus 2010¹⁶ ingegane wetgevingsproces, waarbij het kabinet toen verwachtte dat de nieuwe wet op 1 januari 2011 in werking zou treden. Dat is wat later geworden, mede omdat aan de indiening een uitgebreide consultatieronde vooraf is gegaan.¹⁷ Niet alleen is een groot aantal organisaties rechtstreeks geconsulteerd, maar aan andere geïnteresseerden is via een internetconsultatie eveneens de mogelijkheid geboden te reageren. Dit heeft vele reacties opgeleverd. Ook is informeel de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN om advies gevraagd.

4. Paris Principles en verder

Het voldoen aan de *Paris Principles* was een belangrijke doelstelling bij de oprichting van het nieuwe instituut, zelfs zodanig dat een van de NGO's op een consultatiebijeenkomst verzuchtte dat het leek alsof er geen andere ambitie was dan het behalen van de A-status.

De A-status betekent dat de betreffende instelling volwaardig kan participeren in het VN-circuit, terwijl een B-status alleen een toehoorderstatus

¹⁶ De parlementaire stukken zijn te vinden onder nummer 32 467.

¹⁷ Memorie van Toelichting par. 6, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 467, nr. 3, p. 14 e.v.

is¹⁸. Op dit moment heeft de CGB de B-status omdat een A-status niet mogelijk is vanwege haar tot gelijke behandeling beperkte mandaat.

De procedure voor het verkrijgen van de A-status is in de loop van de jaren is in de afgelopen jaren gestroomlijnd. Het in 1973 opgerichte *International Coordinating Committee of National Human Rights Institutes* (ICC) heeft sinds kort zelfstandige status en kent een subcommissie die zich met de accreditatie bezig houdt.¹⁹ Het ICC en het accreditatiecomité zijn ondergebracht bij het bureau van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens in Genève.²⁰

In de loop van het wetgevingstraject is de sectie van het Bureau van de Hoge Commissaris twee keer om advies gevraagd. In juni 2010 heeft de voorzitter van de CGB advies gekregen in het kader van de reguliere vijfjaarlijkse beoordeling van de B-status. De aanbevelingen uit dit advies konden dus nog meegenomen worden voordat het wetsontwerp werd ingediend. De aanbevelingen hadden vooral betrekking op een verdere uitwerking van het mandaat en het waarborgen voor de onafhankelijkheid, vooral door de rol van de betrokken minister(s) in het selectieproces voor leden en staf te beperken en de financiële onafhankelijkheid wettelijk vast te leggen. In oktober heeft vervolgens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties desgevraagd een positief advies ontvangen over het wetsvoorstel waarop enkele aanpassingen zijn opgenomen in de Nota van Wijziging. Alleen een verdere verankering van de financiële onafhankelijkheid werd niet noodzakelijk geacht.²¹ De A-status wordt voor 5 jaar verleend, en dat lijkt met deze adviezen geen probleem te zullen worden.

Dat daarmee niet het hoogste doel wat betreft de bescherming van mensenrechten is bereikt, blijkt uit het rapport van het EU Grondrechtenagentschap (FRA) uit 2010, dat stelt dat ‘The Paris Principles should be taken as the very minimum standard for NHRI’s in Europe’.²² Overigens heeft nog slechts een minderheid van de EU-lidstaten een nationaal instituut met A-status.

Het FRA pleit vooral voor een grotere preventieve rol van de nationale instituten en voldoende toerusting voor adequate gegevens verzameling.

Het benadrukt het belang van nationale instituten in Europa als onderdeel van een sterke nationale mensenrechtenstructuur en bepleit een sterke Europese samenwerking, zowel in de Europese Unie als in de Raad van Europa. Die inpassing in de Raad van Europa kan zelf ook als een punt van aandacht worden gezien waarvoor de *Paris Principles* geen direct aanknopingspunt bieden. In een recent artikel wordt de houding van de Raad van Europa ten opzichte van de Nationale instituten kritisch bekeken: anders dan in de VN is in de Raad van Europa niet altijd voldoende oog voor hun unieke positie en daardoor is in die context niet steeds een

18 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 467, nr. 3, p. 5.

19 <http://www.ohchr.org/en/countries/nhri/pages/nhrimain.aspx>.

20 <http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/ICCAccreditation/Pages/default.aspx>.

21 Nota van wijziging, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 467, nr. 7.

22 Fundamental Rights Agency 2010, p. 9.

duidelijke rol weggelegd voor hen.²³ Zowel in het bewaken van de nationale implementatie als in het gezamenlijk het indienen van *amicus curiae* briefs bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is een rol weggelegd voor de nationale instituten om de bescherming van mensenrechten in Europa te versterken.

De ambities van het nieuwe instituut hoeven dus niet bescheiden te zijn.

5. Naam

Het is tegen deze achtergrond dat de nu aangenomen wet verder kan worden besproken. Het eerste opvallende element daarin is dat de in de aanloopfase ingeburgerde naam Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens, met NIRM als afkorting, is vervangen door College voor de rechten van de mens (CRM als afkorting): art. 1. Aanvankelijk was voorgesteld om de keuze voor integratie met de CGB ook in de naam te weer op spiegelen door te kiezen voor College voor mensenrechten en gelijke behandeling, maar dat voorstel stuitte op veel kritiek, ook van de Raad van State.²⁴ De term College is wel overeind gebleven, waarbij als Engelse afkorting is gekozen voor *Netherlands Institute of Human Rights*, hetgeen verwarring kan veroorzaken omdat dit ook de Engelse benaming van het SIM is.

6. Mandaat en werkingssfeer

De eerste vraag die beantwoord moest worden, is of er al dan niet een definitie van mensenrechten in de wet moet komen, dan wel een opsomming van de regelingen die onder het mandaat van het College vallen. Gekozen is voor een algemeen omschreven breed mandaat, vervat in art. 1 lid 3: het beschermen van de rechten van de mens, met inbegrip van het recht op gelijke behandeling in Nederland, het bewustzijn van deze rechten vergroten en de naleving bevorderen. De door het FRA genoemde preventieve taak is nog niet met zoveel woorden terug te vinden.

In de Memorie van Toelichting staat een niet uitputtende opsomming van nationale en internationale catalogi van mensenrechten. Daarnaast kan ook *soft law* er onder vallen, even als toekomstige en uitvoeringsregelingen op grondrechtelijk terrein²⁵. Het spreekt vanzelf dat zowel klassieke als sociale grondrechten onder het mandaat vallen met de daarbij behorende negatieve en positieve verplichtingen.²⁶

23 Mc Aodha & Roberts 2011, p. 527-537.

24 Advies Raad van State en Nader rapport, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 467, nr. 4, p. 4, zie ook de behandeling in de Eerste Kamer: *Kamerstukken I* 2011/12, 32 467, C, p. 20.

25 Aldus de Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 467, nr. 3, p. 5 en 6.

26 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 467, nr. 3, p. 5 en 6.

In art. 2 van de wet is de werkingssfeer in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba vastgelegd. Hoofdstuk 2 (oordelen en onderzoek gelijke behandeling) is voor die overzeese openbare lichamen uitgezonderd, aansluitend op de bestaande situatie op grond van de wetgeving gelijke behandeling. Hoe het mandaat in deze overzeese openbare lichamen operationeel zal kunnen worden moet nader worden bezien.

7. Taken en bevoegdheden

Bij het toekennen van taken aan het College is, net als in alle voorbereidende projecten, het voorkomen van dubbel werk en het opvullen van de leemte in de bestaande mensenrechtenstructuur uitgangspunt geweest. Dit heeft uiteindelijk de volgende, in art. 3 opgesomde, taken opgeleverd:

- onderzoek (en oordelen in geval van gelijke behandeling);
- rapporteren en aanbevelingen over mensenrechtensituatie in Nederland;
- advisering (nader uitgewerkt in art. 5: al dan niet op verzoek van specifieke overheidsorganen);
- voorlichting en stimuleren en coördineren van onderwijs;
- stimuleren van onderzoek;
- internationale samenwerking;
- aansporen tot ratificatie, implementatie en naleving van verdragen en andere bindende internationale en Europese besluiten en aanbevelingen en tot opheffen van voorbehouden.

Zoals al opgemerkt maakt preventie geen deel uit van het takenpakket. Ook is uitdrukkelijk géén taak weggelegd voor het College waar het gaat om individuele klachtenbehandeling, althans buiten het al bestaande gelijke behandelingsrecht. Dat lijkt niet zo urgent, gelet op het aantal al bestaande klachtenprocedures, zoals in de verschillende rapporten en adviezen gesteld. Bovendien neemt dit niet weg dat het College wel betrokken zou kunnen zijn bij klachten en procedures, zowel op verzoek van partijen (als deskundige), als door uit eigen beweging (als *amicus curiae*), al dan niet samen met andere nationale en internationale instituten, zich in procedures te laten horen. Voor een dergelijke rol is doorgaans geen formele bevoegdheid vereist.

Een stuk minder overtuigend is het afzien van het toekennen van procesbevoegdheid (buiten het gelijke behandelingsterrein waar deze in de gelijke behandelingswetgeving al was geregeld) aan het College. Als reden geeft het kabinet dat er al voldoende rechtsbescherming is en dat het risico bestaat dat het College zich dan toch met individuele klachten bezig

zal moeten houden.²⁷ Erg overtuigend is het niet: het is niet te verwachten dat het College heel intensief van deze bevoegdheid gebruik zal maken: de CGB heeft het nog nooit gedaan en dat hangt samen met de last (zowel in tijd als in geld) die een dergelijke procedure met zich mee brengt, het feit dat partijen zelf ook naar de rechter kunnen en er goede reden moet zijn om een dergelijke stap te nemen als partijen het niet doen en met het feit dat er andere en effectieve manieren zijn om naleving van normen af te dwingen (zie de jaarverslagen van de CGB over het *follow-up* beleid). Voor het College kan het bezit van procesbevoegdheid evenzeer relevant zijn als stok achter de deur en bovendien biedt deze bevoegdheid de mogelijkheid een bindende uitspraak (ook internationaal) af te dwingen over een fundamentele vraag.

Om de taken goed te kunnen uitoefenen beschikt het College over een aantal bevoegdheden, met name het vorderen van inlichtingen en stukken: een ieder is verplicht deze op aanvraag te verschaffen (art. 6). Van evident belang is de bevoegdheid tot instellen van een onderzoek ter plaatse en daaraan gekoppeld het recht zich toegang te verschaffen tot elke plaats met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner (art. 7). Over deze laatste bevoegdheid rees in de Tweede Kamer een aantal vragen, welke mede waren ingegeven door de vraag of deze bevoegdheid niet zou kunnen leiden tot een inbreuk op de godsdienstvrijheid wanneer godsdiensthuizen worden betreden, ook als daar diensten gehouden worden. In een brief zet de Minister uit waarom deze bevoegdheid noodzakelijk is om onderzoek te kunnen doen. Hij maakt een vergelijking met de bevoegdheden van Nationale ombudsman en het College bescherming persoonsgegevens. Tevens geeft hij aan dat er o.a. in de Algemene Wet op het binnentreden al voldoende waarborgen zijn neergelegd om uit oogpunt van de bescherming van fundamentele rechten ongewenst gebruik tegen te gaan.²⁸

8. Structuur

Een belangrijk gegeven is dat de structuur van de CGB onverlet is gelaten. Dat betekent dat er een veelhoofdig college blijft, in plaats van een instituut met een eenhoofdige leiding (directeur) en een Bestuursraad als beleidsbepalend orgaan. In de consultatie zijn hier vraagtekens bij gezet²⁹ en ook de Raad van State uitte aarzelingen.³⁰ Het college- of commissiemodel heeft nadelen op het gebied van samenhang en daadkracht. Het huidige CGB-model, vooral ingegeven door de oordelende taak, is gemodelleerd naar een rechtbank en heeft een voorzitter als *primus inter pares*. Ook de benoemingseisen van de voorzitter en ondervoorzitters van de

²⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 457, nr. 3, p. 18 en 19 en Kamerstukken I 2011/12, 32 457, C, p. 6.

²⁸ Brief van 10 april 2011, Kamerstukken II 2010/11, 32 457, nr. 24.

²⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 467, nr. 3, p. 17 en 18.

³⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 467, nr. 4, p. 2 e.v.

CGB zijn daarop geënt: zij moeten voldoen aan de benoembaarheideisen voor de rechterlijke macht (art. 16 lid 2 AWGB). Dat lijkt allemaal minder relevant voor een mensenrechteninstituut, zolang er maar voldoende specifieke expertise is om de oordelende taak op het terrein van gelijke behandeling naar behoren uit te kunnen oefenen. De Raad van State verwijst bijvoorbeeld naar de eigen organisatie, met een eigen voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak.

De positie van de voorzitter van het nieuwe college is naar aanleiding van deze commentaren aangepast. Art. 14 lid 2 bepaalt nog wel dat voor de voorzitter en de ondervoorzitters de eisen voor benoembaarheid als rechter gelden, maar voor de voorzitter is een afwijkingmogelijkheid voorzien. De positie van de voorzitter is in die zin versterkt dat het derde lid van art. 14 nadrukkelijk vastlegt dat de voorzitter het gezicht naar buiten is. De voorzitter wordt ook verantwoordelijk voor de verdeling van de werkzaamheden; dit zal in het rechtspositiereglement worden opgenomen.³¹

Om te zorgen dat er voldoende ruimte komt voor de brede mensenrechtentaak maakt de wet uitbreiding van de huidige negen leden tot twaalf leden mogelijk. Daarnaast blijven er plaatsvervangende leden. De benoemingstermijn blijft ten hoogste 6 jaar en herbenoeming blijft mogelijk (art. 17 lid 2). De onafhankelijkheid van het College wordt mede gewaarborgd door de bepalingen in art. 18 met betrekking tot het bureau. Anders dan nu het geval is bij de CGB (zie art. 17 lid 2 AWGB) zal het College zelf verantwoordelijk zijn voor benoeming, ontslag en andere rechtspositionele handelingen met betrekking tot de het bureau. Deze bevoegdheid is gelegd bij de voorzitter (zie de toelichting bij art. 18, MvT, p. 37).

In de overgangsbepalingen (art. 35) is vastgelegd dat de (plaatsvervangende) leden van de CGB van rechtswege lid worden van het College. Er zullen op korte termijn dus maximaal drie nieuwe leden benoemd kunnen worden. Een vergelijkbare constructie geldt voor het bureau (art. 36). Ondanks de verzekering van het kabinet dat al sprake is van een meer brede expertise binnen de huidige CGB en het bureau, lijkt de ongerustheid daarover nog niet geheel weggenomen (zie ook de behandeling in de Eerste Kamer).³²

Naast het College zelf is een nieuw orgaan in het leven geroepen: de Raad van Advies (art. 15). Dit is gebeurd op aandringen van verschillende deelnemers aan de consultatie en van de Raad van State.³³ Het belang van de Raad van Advies is dat deze een forum biedt voor samenwerking met de verschillende relevante maatschappelijke organisaties. De Raad heeft een rol op afstand en adviseert over College over het beleidsplan en de Minister van Veiligheid en Justitie over de benoeming van de (plaatsvervangende) leden.

³¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 467, nr. 3, p. 8.

³² Kamerstukken I 2010/11, 32 476, B.

³³ Kamerstukken II 2009/10, 32 467, nr. 4, p. 12.

De Raad bestaat uit een aantal vaste leden. Dit zijn naast de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak de leden van het voormalige Consortium, minus de directeur van het SIM (dat onder de hierna te noemen 'kringen van de wetenschap' valt): dus de Nationale ombudsman en de voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens. Daarnaast zijn er vier tot acht leden afkomstig uit maatschappelijke organisaties op het terrein van de rechten van de mens, werkgevers- en werknemersorganisaties en uit kringen van de wetenschap. Bij de advisering over de voordracht van de leden van het college moet de raad rekening houden met deskundigheid, onafhankelijkheid en diversiteit. Op deze manier wordt de in de *Paris Principles* vereiste aandacht voor pluriformiteit en aansluiting bij maatschappelijke organisaties gewaarborgd.

In het tweede hoofdstuk van de wet is de oordelende taak van de huidige CGB geregeld. Het belangrijkste is dat op grond van art. 9 binnen het College een afdeling is belast met de uitvoering van onderzoek en oordeel gelijke behandeling. Er is dus geen aparte commissie meer, maar het College heeft op het terrein van gelijke behandeling een specifieke extra taak ondergebracht bij aparte afdeling met eigen bevoegdheden, gebaseerd op de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). Daarmee wordt tevens voldaan aan de EU regelgeving die instelling van gespecialiseerde gelijke behandelingsorganen verplicht stelt, welke overigens wel deel uit mogen maken van een meer algemene instelling. Een van de overwegingen die het kabinet noemt om de CGB in het College op te laten gaan is, dat het gelijkheidsbeginsel niet alleen een zelfstandig mensenrecht is, maar ook onlosmakelijk verbonden met alle andere mensenrechten.³⁴ In dit kader valt een discrepantie op te merken: de oordelende taak met betrekking tot het zelfstandige gelijkheidsbeginsel is slechts mogelijk in zaken die vallen onder de AWGB of andere specifieke wetten die de CGB nu en het College straks de bevoegdheid toekennen. In het kader van deze erkenning van het belang van het gelijkheidsbeginsel als mensenrecht is het wat gekunsteld en voor niet-juristen moeilijk te begrijpen dat in sommige gevallen bij een vermoeden van discriminatie wel een oordeel gevraagd kan worden aan het College voor de rechten van de mens en in andere gevallen niet.

Blijkens de toelichting is het de bedoeling dat de taak van de leden van de oordelende afdeling niet noodzakelijkerwijs beperkt hoeft te zijn tot het beoordelen van individuele klachten, zij kunnen (deels) ook bij de algemene advisering betrokken zijn.

³⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 467, nr. 3, p. 9.

9. Financiën

Een belangrijke voorwaarde van het kabinet was dat de vorming van het College zoveel mogelijk budgettair neutraal plaats moest vinden.³⁵ Daarom is alleen sprake van een tijdelijke extra verhoging van het budget van de CGB met 900.000 Euro voor de eerste drie jaren en daarna slechts 600.000 Euro. In het wetgevingstraject is wel toegezegd dat na twee jaar een evaluatie zal plaats vinden: er waren veel vragen of een dergelijke uitbreiding wel met een zo beperkt budget te realiseren valt, zelfs als ervan uitgegaan wordt dat met het samengaan met de CGB kosten bespaard worden. Ook budgettair geniet het college overigens onafhankelijkheid. Het College dient een begroting in en de bekostiging wordt geregeld in de begrotingswetten, welke openbaar zijn, hetgeen van belang is voor de door de *Paris Principles* vereiste transparantie.

10. Ten slotte

In de loop van 2012, 13 jaar na het NJCM symposium, zal de wet in werking treden en kan het College met zijn taak beginnen (art 39 lid 1). Intussen is onder verantwoordelijkheid van de CGB begonnen met de werving voor de leden van de Raad van Advies waarmee een begin kan worden gemaakt met de benoeming van de nieuwe leden en daarmee met de omvorming van de CGB tot College (art. 39 lid 2). In het wetgevingstraject zijn keuzes gemaakt die deels ingegeven zijn door overwegingen van efficiency (beperken van aantal organisaties) als door financiële beperkingen. Op zich is het opgaan van de CGB in een breder instituut geen slechte zaak. Andere landen gingen ons voor en zoals steeds wordt benadrukt: gelijkheid is ook een mensenrecht. Daarnaast lijkt de wens niet te veel te tornen aan gevestigde posities (van de CGB) meer leidend te zijn geweest dan het zoeken naar een structuur die het beste past bij de taken. De komende tijd zal moeten blijken of dat terecht is geweest. In elk geval is de CGB als kwartiermaker heel hard aan het werk om de verwachtingen waar te maken en het ongelijk van de sceptici te bewijzen.³⁶

³⁵ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 467, nr. 3, p. 10.

³⁶ Zie www.naarenmensenrechteninstituut.nl.

Literatuur

Carver 2010

Richard Carver, 'A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law', *Human Rights Review* 2010, p. 1-32

Van Emmerik & Smals-van Dijk 2000

M.L. van Emmerik & C. Smals-van Dijk (red.), *Een nationale mensenrechtencommissie in Nederland? Handhaving van mensenrechten op nationaal niveau*, Leiden: Stichting NJCM Boekerij 2000

Fundamental Rights Agency 2010

Fundamental Rights Agency, *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, Vienna 2010

Hendriks 2005

A.C. Hendriks, 'Mogelijkheid instelling van Nationaal mensenrechteninstituut krijgt concrete vormen', *NJCM-Bulletin* 2005, p. 1157-1165

Loof 2007

J.P. Loof, 'Oprichting Nationaal mensenrechteninstituut een stapje dichterbij?', *NJCM-Bulletin* 2007, p. 544-549

Mc Aodha & Roberts 2011

Éamonn Mc Aodha & Kirsten Roberts, 'National Human Rights Institutions in Europe', in: Wolfgang Benedek a.o. (eds.), *European Yearbook on Human Rights*, Antwerp, Berlin, Vienna, Graz: EAP 2011, p. 527-537