

No. W04.10.0131/I

's-Gravenhage, 16 juni 2010

Bij Kabinetsmissive van 21 april 2010, no.10.001108, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende omvorming van de Commissie gelijke behandeling tot het College voor mensenrechten en gelijke behandeling (Wet College voor mensenrechten en gelijke behandeling), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot de instelling van een College voor mensenrechten en gelijke behandeling (hierna: College). Dit College moet voor Nederland het nationale mensenrechteninstituut worden dat voldoet aan de eisen die zijn gesteld in de Paris Principles.<sup>1</sup> Deze zijn door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties geformuleerd als criteria waaraan een nationaal instituut voor de mensenrechten moet voldoen wil het in aanmerking komen voor de zogeheten A-status. Op basis van die status kan een instituut volwaardig deelnemen aan het International Coordinating Committee of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights (hierna: ICC), dat nauw samenwerkt met de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten en de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties.<sup>2</sup> Ten behoeve van de oprichting van dit instituut wordt de Commissie gelijke behandeling (Cgb) omgevormd tot het voorgestelde College. Dit College zal, ingevolge het voorgestelde artikel 3, aanhef en de onder a opgenomen bijzin, worden belast met de taken die de huidige Cgb ingevolge de Algemene wet gelijke behandeling heeft (hierna: de Cgb-taken) en daarnaast met de taken van een nationaal mensenrechteninstituut zoals neergelegd in alle overige onderdelen van artikel 3 (hierna: de nieuwe taken)

De Raad van State onderschrijft de wenselijkheid van de instelling van een instantie die voor Nederland zal gaan functioneren als nationaal instituut voor de rechten van de mens. Met deze instelling, die inmiddels een lange voor-geschiedenis heeft, wordt gevolg geven aan de ook door Nederland gesteunde daarop gerichte oproep in het kader van de Verenigde Naties en de Raad van Europa.<sup>3</sup> Een nationaal instituut voor de mensenrechten kan een belangrijke bijdrage leveren aan de bevordering van de naleving en bescherming van de mensenrechten in Nederland. De Raad is echter van oordeel dat de wijze waarop vorm wordt gegeven aan het voorgestelde samengaan met de Cgb, hetgeen met name tot uitdrukking komt in de doelomschrijving en naam van het voorgestelde College, leidt tot een onevenwichtigheid tussen de nieuwe taken en de Cgb-taken.

---

<sup>1</sup> Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), aanvaard door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties bij resolutie 48/134 van 20 december 1993, VN do. A/RES/48/134, annex.

<sup>2</sup> Toelichting, paragraaf 2.1 Paris Principles

<sup>3</sup> Toelichting, paragraaf 2. Achtergrond.

AAN DE KONINGIN

Daardoor blijven de eerste ten opzichte van de laatste onderbelicht en krijgt het beoogde instituut binnen het College in feite een ondergeschikte plaats toebedeeld. Deze onevenwichtigheid wordt ook zichtbaar in het budgettaire kader voor de nieuwe taken van het instituut. Hierdoor is naar het oordeel van de Raad onvoldoende verzekerd dat de in de toelichting uiteengezette ambitie van de regering van een volwaardig mensenrechteninstituut, dat wordt gekenmerkt door deskundigheid, onafhankelijkheid en een samenhangende visie op mensenrechten, van meet af aan zal kunnen worden waargemaakt. Ook vreest de Raad dat met deze vormgeving het instituut naar buiten toe onvoldoende kenbaar zal zijn als het nationale mensenrechteninstituut voor Nederland waarvan in de resoluties van de Verenigde Naties en de Raad van Europa sprake is. Daarenboven is de Raad niet op voorhand overtuigd dat het voorstel voldoende spoort met de richtlijnen die zijn opgenomen in de Paris Principles, waardoor bij hem de vrees bestaat dat onvoldoende is gewaarborgd dat het College voor de door de regering nagestreefde A-status in aanmerking komt. De Raad is om die redenen van oordeel dat het voorstel nader dient te worden overwogen.

#### 1. De structuur van het College

De regering heeft er niet voor gekozen het nationaal instituut voor de rechten van de mens op te richten als een nieuw, zelfstandig instituut, maar aansluiting gezocht bij een al bestaande instelling, de Cgb. Dat past binnen het kabinetsbeleid om het aantal overheidsorganisaties niet uit te breiden. Daarbij is gekozen voor integratie met de Cgb. Gelet op het belang van een doelmatige aanwending van schaarse publieke middelen en het tegengaan van een verdere proliferatie van instituten die zich in Nederland bezighouden met aspecten van mensenrechten, bestaat bij de Raad begrip voor deze keuze. De Raad acht het evenwel onnodig en onwenselijk dat deze keuze er bij de nadere uitwerking toe leidt dat het nieuwe instituut wordt ondergebracht binnen de bestaande structuur van de Cgb, terwijl het gezien de aard en breedte van de taken van dat instituut veeleer voor de hand ligt en naar het oordeel van de Raad wenselijk is, dat de Cgb een plaats krijgt binnen het nieuw op te richten instituut. Daarbinnen zou de Cgb naar opzet en werkwijze voldoende in staat kunnen en moeten worden gesteld haar taken te blijven uitoefenen.

Zoals de Raad in de volgende punten nader uiteen zal zetten, acht hij het risico groot dat de in het voorstel gekozen structuur voor het op te richten instituut tot consequentie heeft dat het instituut de met de oprichting beoogde doelstellingen niet waar kan maken en nationaal en internationaal niet van meet af aan die plaats zal kunnen verwerven die voor een effectief functioneren noodzakelijk is.

De Raad adviseert in verband met het voorgaande en met hetgeen hierna volgt de voorgestelde structuur van het instituut te heroverwegen, met behoud van de huidige structuur voor wat betreft de Cgb.

#### 2. Doelomschrijving en naam

De keuze om aan te knopen bij de Cgb wordt in paragraaf 3.1 van de toelichting inhoudelijk gemotiveerd door op te merken "dat het gelijkheidsbeginsel niet alleen een zelfstandig mensenrecht is, maar ook onlosmakelijk onderdeel is van alle andere mensenrechten. Het respect voor wat de menselijke persoon eigen is,

vormt de kern en grondslag van de bescherming van de rechten van de mens." Tegen deze achtergrond heeft het recht op gelijke behandeling een aparte plaats gekregen in de doelomschrijving in artikel 1, derde lid, en komt het tevens tot uitdrukking in de voorgestelde naam van het College. De Raad merkt daarover het volgende op.

*a. Doelomschrijving*

De keuze voor integratie met de Cgb, waarbij de specifieke taak van deze laatste voldoende herkenbaar moet blijven, heeft in het derde lid van artikel 1 geleid tot de doelomschrijving: beschermen van de rechten van de mens, in het bijzonder het recht op gelijke behandeling. De afzonderlijke plaats van het recht op gelijke behandeling, waarbij dat recht als enig grondrecht apart wordt genoemd naast (zie de voorgestelde naam van het College) respectievelijk binnen (zie het voorgesteld artikel 1, derde lid) het verzamelbegrip mensenrechten, past naar het oordeel van de Raad niet goed in het beoogde profiel van het College. Behoudens als uitdrukking van een streven aldus te refereren naar de herkomst van het College, valt niet in te zien waarom die aparte vermelding in naam en doelomschrijving van het College nodig en zinvol is. Blijkens de toelichting bij de eerste volzin van het derde lid van artikel 1 heeft het voorstel het oog op het terrein van de mensenrechten in de volle breedte. Door de woorden "in het bijzonder" in deze bepaling (en in de considerans) wordt de indruk gewekt dat het recht op gelijke behandeling een specificatie dan wel ten minste de kern vormt van "de rechten van de mens". Bedoeld zal echter zijn dat tot de rechten van de mens onder meer het recht op gelijke behandeling moet worden gerekend, hetgeen met de term "waaronder" beter tot uitdrukking wordt gebracht. Voorkomen moet worden dat de indruk wordt gewekt dat het College zich voornamelijk zal moeten richten op het recht op gelijke behandeling.

Voorts komen in de doelbepaling de woorden "op onafhankelijke wijze" de Raad overbodig voor: zij verwijzen naar de werkwijze van het College, waarvan de onafhankelijkheid in een aantal institutionele bepalingen in het wetsvoorstel is neergelegd. Ook past de tweede volzin van het derde lid van artikel 1, over het instellen van de kamer voor de Cgb-taak, naar het oordeel van de Raad minder goed in een doelomschrijving van het College (zie over deze bepaling nader hierna, onder 2).

*b. Naam*

De keuze voor integratie met de Cgb werkt ook door in de voorgestelde naam van het College. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen acht de Raad deze naam niet gelukkig. Hij merkt op dat de naam ook in de consultatieronde in den brede op kritiek is gestuit. De keuze voor de naam *Nationaal instituut voor de rechten van de mens* zou naar het oordeel van de Raad beter aansluiten bij de intentie uitvoering te geven aan de oproep van de Verenigde Naties en de Raad van Europa en de kenbaarheid van het beoogde instituut ten goede komen. De Cgb zou dan, binnen het Instituut, haar huidige naam behouden, hetgeen de Raad in het belang acht van de continuïteit en een betere aanduiding vormt dan die van "kamer",

welke term onbedoeld het beeld van een (onderdeel van een) rechterlijke instantie oproept

De Raad adviseert het voorstel op deze punten aan te passen.

### 3. De inrichting van het College; onevenwichtigheid van taken

Zoals al is opgemerkt in de inleiding tot dit advies, heeft de keuze voor aansluiting bij de Cgb onnodig geresulteerd in een onevenwichtigheid tussen de nieuwe taken van het instituut en de Cgb-taken.

#### 3.1. De nieuwe taken

De inrichting van de Cgb en het - terechte - streven van de regering haar taken te continueren in het nieuwe College, bepalen de inrichting van het in te stellen College in die mate, dat daarmee naar het oordeel van de Raad van aanvang af onvoldoende ruimte bestaat voor een adequate institutionele vormgeving voor de nieuwe taken. De Cgb bestaat thans uit negen leden; het voorgestelde College krijgt minimaal negen en ten hoogste 12 leden. De commissoriale vorm blijft gehandhaafd. Zowel de nieuwe taken als de Cgb-taken worden opgedragen aan het College als zodanig; voor de Cgb-taken moet een kamer worden gevormd binnen het College. Sommige leden zullen zich uitsluitend bezighouden met één van beide taakvelden, terwijl anderen zullen werken op beide terreinen. Evenals de Cgb krijgt het College een voorzitter en twee ondervoorzitters.<sup>4</sup> Het Cgb-model werkt ook door in artikel 10, derde en vijfde lid, met de vele bepalingen uit de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren die van overeenkomstige toepassing zijn op alle leden van het College, ook als zij niet zijn belast met de Cgb-taak.

Hierna zal de Raad nader ingaan op de institutionele vormgeving voor de uitvoering van de Cgb-taak binnen het verband van het College. Daaraan voorafgaand zal hij eerst nader uiteenzetten waarom naar zijn oordeel het voorstel in de weg staat aan een adequate aanpak van de nieuwe taken, direct al vanaf de start van het College.

#### *a. Vormgeving van het College*

De regering heeft ervoor gekozen om de taken van het mensenrechteninstituut naar het model van de Cgb op te dragen aan een veelhoofdige college. De bedoeling van het mensenrechteninstituut is evenwel om een centraal en goed herkenbaar aanspreekpunt te worden voor Nederlandse, buitenlandse en internationale organisaties.<sup>5</sup> Daarvan uitgaande, ligt het, naast het reeds vermelde belang van de betere kenbaarheid van de aanduiding "instituut", voor dit specifieke instituut meer voor de hand dat er één persoon naar buiten toe optreedt dan een college van 12. Ook in andere Europese landen is in meerderheid gekozen voor een mensenrechteninstituut met een eenhoofdige leiding.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Toelichting, paragraaf 3.5. Interne organisatie

<sup>5</sup> Toelichting, paragraaf 1. Inleiding

<sup>6</sup> Van de landen met een A-status in Europa zijn dit in ieder geval Albanië, Armenië, Azerbeidjean, Bosnie, Georgië, Noord-Ierland, Noorwegen, Polen, Portugal, Spanje en Kroatië. Duitsland heeft een instituut met 2 directeuren. Denemarken, Griekenland, en Ierland hebben een college variërend van 13 tot 59 leden

Uit de toelichting blijkt dat de keuze voor een breed samengesteld college noodzakelijk wordt geacht voor de oordelende taak. Dit onderstreept de eerdergenoemde dominantie van de Cgb-taken. De Raad is van oordeel dat de continuïteit van deze Cgb-taken op passende wijze kan worden gewaarborgd binnen het verband van het College. De Raad ziet geen noodzaak om (alle) leden van deze commissie deel te laten hebben in de vervulling van de nieuwe taken.

Wordt gekozen voor een eenhoofdige leiding van het instituut, waarbij de voorzitter van het instituut het gezicht van het instituut naar buiten bepaalt, dan is het niet nodig voor de voorzitter de eis te stellen dat deze voldoet aan de vereisten voor benoembaarheid tot rechterlijk ambtenaar. Deze eis houdt verband met de oordelende taak, en zal dan ook moeten gelden voor een aantal leden van de gecontinueerde commissie, maar dient geen belemmering te vormen bij de benoeming van een voorzitter die met het oog op de nieuwe taken de meest geschikte persoon is. Het is veeleer van belang dat de voorzitter brede kennis en ervaring bezit op het terrein van de mensenrechten. De Cgb kan haar eigen voorzitter behouden, voor wie de daarop gerichte benoembaarheidseisen blijven gelden, zoals ook binnen de Raad van State de Afdeling bestuursrechtspraak haar eigen voorzitter heeft.

*b. Omvang College en bureau*

Onverminderd het vorenstaande merkt de Raad het volgende op. Het College zal negen tot 12 leden tellen, zo bepaalt artikel 10, eerste lid. Ingevolge artikel 16, eerste lid, van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) telt de Cgb negen leden. Ervan uitgaande dat de te continueren Cgb-taken op grond van de Awgb in omvang gelijk zullen blijven, zal de ruimte voor het daadwerkelijk inhoud geven aan de beoogde nieuwe taken op het terrein van de mensenrechten van de aanvang af zeer beperkt zijn. Omdat het College een zeer breed mandaat krijgt in de vorm van het bevorderen van de naleving en bescherming van alle mensenrechten, betekent dit dat het College al op voorhand geen andere keuze heeft dan de sobere uitvoering van zijn taken waarvan de toelichting spreekt.<sup>7</sup> De toelichting stelt in dat verband dat de leden van het College zich kunnen beperken tot de hoofdlijnen, omdat het College wordt ondersteund door een toegerust en deskundig bureau.<sup>8</sup> Ook hier geldt echter dat ervan uit moet worden gegaan dat de huidige ondersteuning van de Cgb ook in de nieuwe situatie in elk geval belast zal blijven met de Cgb-taken. Dat beperkt haar ruimte om daarnaast ondersteuning te bieden voor de uitvoering van de nieuwe taken. Voor de personeelsformatie wordt slechts een uitbreiding met acht personen voorzien. Ook dit betekent op voorhand een aanzienlijke beperking van de mogelijkheid om van meet af aan de nieuwe taken voortvarend ter hand te nemen. Daarnaast is de voorziene budgettaire ruimte voor de nieuwe taken vooralsnog zeer beperkt, waarbij dienaangaande pas drie jaar na de start een evaluatie is voorzien. Dit maakt dat er weinig ruimte zal zijn voor het inhuren van externe expertise of het uitbesteden van onderzoek.

---

<sup>7</sup> Toelichting, paragraaf 4.1 Financiën.

<sup>8</sup> Toelichting, paragraaf 3.5 Interne organisatie

De Raad vreest dat aldus vooralsnog, en waarschijnlijk voor langere tijd, het accent bij het College vooral zal liggen bij de gelijkebehandelingstaak, terwijl onvoldoende ruimte zal blijken te zijn om een nationaal mensenrechteninstituut in de volle omvang van het werkterrein tot een realiteit te brengen. Hij acht een evaluatie op korte termijn van de toereikendheid van de personele en materiele middelen geboden.

*c. Deskundigheid*

De bestaande organisatie van de Cgb heeft specifieke kennis op het gebied van gelijke behandeling. Uit het voorstel en de toelichting blijkt onvoldoende op welke wijze van meet af aan de benodigde deskundigheid op het gebied van mensenrechten in brede zin gegarandeerd zal worden bij zowel de leden van het College als de ondersteuning. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kennis van het vreemdelingenrecht, het gevangeniswezen en de rechten van het kind. Bij onderwerpen als deze is niet direct sprake van een raakvlak met de Awgb en aanverwante wetten. Het overgangsrecht, waarbij alle huidige leden van de Cgb benoemd worden tot lid van het College, leidt ertoe dat, zeker in de beginsituatie maar ook nog geruime tijd daarna, de aanwezige kennis in hoofdzaak betrekking zal hebben op gelijke behandeling.

*d. Wijze van benoeming*

Op grond van artikel 10, vierde lid, worden de leden benoemd op aanbeveling van het College door de Minister van Justitie, in overeenstemming met de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De keuze voor de betrokkenheid van juist deze ministers bij de benoeming sluit aan bij de huidige bepaling met betrekking tot het benoemen van leden van de Cgb. Voor de Cgb is dit logisch, aangezien deze ministers met name onderwerpen beheren waarbij vraagstukken inzake gelijke behandeling spelen. Dit ligt echter anders wanneer het werkterrein de mensenrechten in het algemeen betreft. Dat heeft immers een raakvlak met vrijwel al het regeringsbeleid. Zo wijst de Raad er bijvoorbeeld op dat de genoemde taken van het College in artikel 3, onder f en g, een sterk internationaal karakter hebben. Hierdoor zou in elk geval ook betrokkenheid van de Minister van Buitenlandse Zaken bij de benoeming voor de hand liggen.

Aangezien de bevordering en bescherming van mensenrechten een regeringsbreed terrein betreft, acht de Raad het passend om de benoeming van de leden van het College bij koninklijk besluit te laten plaatsvinden in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, waarbij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (eerste ondertekenaar van het onderhavige voorstel) als initiatiefnemer optreedt. Bij die benoemingswijze is betrokkenheid van alle ministers verzekerd. Voor de benoeming van diegenen, die uitsluitend worden belast met de Cgb-taken, zou de huidige voordrachtprocedure, waarbij het initiatief bij de Minister van Justitie berust, gehandhaafd kunnen blijven.

Hierna, onder 4, zal de Raad nader ingaan op de voorwaarde die de Paris Principles stellen ten aanzien van de onafhankelijkheid van een nationaal mensenrechteninstituut. In dat kader zou ook kunnen worden gedacht aan het instellen van een maatschappelijk representatieve raad van toezicht. Die raad zou onder meer de bevoegdheid kunnen krijgen inzake de benoeming van de leden van het College een bindende voordracht te doen aan de Kroon. De leden van de raad van toezicht zouden binnen die constellatie naar het oordeel van de Raad ook zelf moeten worden benoemd door de Kroon.

Gelet op het vorenstaande is de Raad van oordeel dat de keuze voor het laten samenvallen van het mensenrechteninstituut met de Cgb in het voorstel leidt tot een structuur en samenstelling van het College waarbij de nieuwe taken onderbelicht blijven. Hierdoor ontstaat het risico dat de beoogde instelling van een nationaal mensenrechteninstituut niet ten volle kan worden gerealiseerd en onvoldoende kenbaar zal zijn naar buiten. Hij dringt er daarom op aan de gekozen structuur en samenstelling, en de ter beschikking te stellen middelen, nader te bezien.

### 3.2. De Cgb-taken

De hiervoor door de Raad gemaakte opmerkingen over de gekozen structuur en inrichting, bezien vanuit het belang dat de nieuwe taken van meet af aan adequaat kunnen worden aangepakt, doen er uiteraard niet aan af dat de continuïteit van de uitvoering van de Cgb-taken ten volle verzekerd moet blijven.

De laatste volzin van het derde lid van het voorgestelde artikel 1 draagt het vormen van de met die taken belaste kamer op aan het College. De Raad acht het echter aangewezen dat de wetgever zelf die kamer - of liever: commissie - instelt. Dat kan gebeuren door opneming van een desbetreffende bepaling aan het begin van het voorgestelde hoofdstuk 2. Dat hoofdstuk zou vervolgens de bepalingen moeten bevatten - zoals thans neergelegd in de Awgb - die de onafhankelijkheid en de professionaliteit van de uitvoering van de Cgb-taken waarborgen. Op deze wijze ontstaat een structuur waarin zowel de Cgb-taken als de nieuwe taken kunnen worden ingericht langs de lijnen die daarvoor het meest passend zijn.

De Raad adviseert het voorstel ook op dit onderdeel nader te bezien

### 4. Paris Principles

Uit de toelichting blijkt dat een belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel is om het mensenrechteninstituut zodanig in te richten dat dit in aanmerking komt voor de A-status bij het ICC.<sup>9</sup> Het ICC beoordeelt aanvragen hiervoor aan de hand van de door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aanvaarde Paris Principles. De eisen die vanwege de Paris Principles worden gesteld aan nationale instituten voor de rechten van de mens (verder: instituten) zijn verder uitgewerkt in de richtlijnen voor accreditatie en re-accreditatie van instituten.<sup>10</sup> Aan deze

---

<sup>9</sup> Toelichting, paragraaf 2.1. Paris Principles

<sup>10</sup> General observations of the ICC sub-committee on accreditation.

voorwaarden wordt strikt de hand gehouden, nu deze gelijkelijk ten aanzien van landen met verschillende rechtstelsels en rechtsculturen moeten worden toegepast en derhalve geobjectiveerd dienen te worden.<sup>11</sup>

De Raad is er niet op voorhand van overtuigd dat het voorstel voldoende spoort met de in deze richtlijnen geformuleerde eisen. Daarbij wijst de Raad met name op de uitgangspunten van onafhankelijkheid, betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij benoemingsprocedures en pluriformiteit.

*a. De onafhankelijkheid van het College*

De Paris Principles stellen onafhankelijkheid voorop als fundamentele voorwaarde voor een te vormen mensenrechteninstituut. Deze onafhankelijkheid moet worden gewaarborgd in de wijze van financieren en van de verantwoording die over uitgaven wordt afgelegd en de rapportageverplichtingen. De toelichting stelt dat het niet mogelijk is om algehele onafhankelijkheid van het instituut te organiseren. Dat neemt niet weg dat een dragende motivering dient te worden gegeven voor die onderdelen van het voorstel waarop het voorstel niet zonder meer lijkt te voldoen aan de in de Paris Principles gestelde eisen van onafhankelijkheid.

De Raad wijst daarbij op de volgende aspecten:

- De benoeming van de leden van het instituut.<sup>12</sup> Deze geschiedt op aanbeveling van het College. De als eerste verantwoordelijke bewindspersoon, de Minister van Justitie, kan echter weigeren de aanbeveling op te volgen. De toelichting geeft niet aan op welke gronden en in welke gevallen de minister dit zal doen. Zonder nadere toelichting op dit punt kan naar het oordeel van de Raad niet worden vastgesteld dat wordt voldaan aan de eisen van transparantie van het benoemingsproces met het oog op de onafhankelijke positie van het instituut.<sup>13</sup> De Raad wijst er in dat verband op dat de benoemingswijze van de leden van de Cgb, die op een zelfde wijze is vormgegeven, door de ICC wordt genoemd als beletsel voor het verkrijgen van de A-status.<sup>14</sup>
- De financiering van het instituut. Het instituut zendt ieder jaar voor 1 april een ontwerpbegroting aan de Minister van Justitie.<sup>15</sup> Bij dreigende verschillen tussen werkelijke en begrote lasten doet het instituut daarvan onverwijld mededeling aan de minister, onder vermelding van de oorzaken van de verschillen.<sup>16</sup> De toelichting stelt dat de minister bij de behandeling van de begroting van het instituut rekening houdt met de eisen die de Paris

<sup>11</sup> Als voorbeeld van deze striktheid zij verwezen naar het in maart 2010 uitgebrachte rapport inzake de re-accreditatie van de Cgb, waarbij opnieuw de B-status wordt toegekend en enkele knelpunten worden aangegeven en aanbevelingen worden gedaan in verband met verwerving van de A-status, bijlage bij een brief van 6 april 2010 van het Hoge Commissariaat voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties aan de Voorzitter van de Cgb.

<sup>12</sup> Voorgesteld artikel 10, vierde lid, van de Wet College voor mensenrechten en gelijke behandeling

<sup>13</sup> Overeenkomstig de General observations van het ICC sub-committee on accreditation no 2 2

<sup>14</sup> Zie de aanbevelingen in het in maart 2010 uitgebrachte rapport inzake de re-accreditatie van de Cgb, bijlage bij een brief van 6 april 2010 van het Hoge Commissariaat voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties aan de Voorzitter van de Cgb

<sup>15</sup> Ingevolge artikel 25 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

<sup>16</sup> Artikel 30 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen



- Principles stellen aan financiële onafhankelijkheid. Zonder nadere uiteenzetting van de wijze waarop dat gebeurt, blijft onduidelijk of dit aspect van de onafhankelijke positie van het instituut in het licht van de Paris Principles daarmee voldoende is gewaarborgd
- De benoeming van medewerkers van het instituut.<sup>17</sup> Als uitgangspunt dient te gelden dat het instituut zijn eigen personeel aanneemt.<sup>18</sup> De gekozen rechtspositie kan met zich brengen dat de bevoegdheid tot benoeming formeel bij de Minister van Justitie berust, doch dan dient verzekerd te zijn dat dit op voordracht van het instituut gebeurt.<sup>19</sup>
  - De regeling van de uitvoering van taken via een bestuursreglement.<sup>20</sup> Het bestuursreglement behoeft de goedkeuring van de Minister van Justitie.<sup>21</sup> De Raad merkt op dat aan de regeling van taken ook op een wijze vorm kan worden gegeven waarbij de minister geen goedkeuringsbevoegdheid heeft. Zonder nadere toelichting blijft onduidelijk waarom is gekozen voor dit instrument.
  - De inlichtingenplicht van het College. In het voorstel wordt de ingevolge de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bestaande inlichtingenplicht geclausuleerd.<sup>22</sup> Er bestaat aldus geen informatieverplichting ten aanzien van de inhoud en de aanpak van lopende onderzoeken. Tegelijkertijd wordt echter in de toelichting gesteld dat de inlichtingenplicht wel geldt voor de vraag of een bepaald voorval wordt onderzocht en wat de stand van zaken van het onderzoek is. Zonder nadere toelichting blijft onduidelijk of deze, zij het beperkte, inlichtingenplicht niet op gespannen voet staat met de in de *Paris Principles* opgenomen onafhankelijkheidsvereisten.

*b. De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij selectieproces*  
De Paris Principles eisen naast onafhankelijkheid ook een brede betrokkenheid van niet-gouvernementele organisaties en instellingen bij de benoeming van de leden van het instituut.<sup>23</sup> Het wetsvoorstel regelt dat de leden worden benoemd door de Minister van Justitie, op voordracht van het College. De toelichting stelt dat het College bij een aanbeveling andere partijen in het maatschappelijk middenveld zal betrekken, waardoor invulling wordt gegeven aan de eisen van de Paris Principles. In het voorstel zelf wordt deze betrokkenheid evenwel niet geregeld. Het is dus aan het College om te bepalen of en op welke wijze het andere partijen zal betrekken bij het opstellen van een aanbeveling. Daarmee staat naar het oordeel van de Raad niet bij voorbaat vast dat op dit onderdeel zal worden voldaan aan de eisen voortvloeiend uit de Paris Principles. De wet zou op dit punt nadere bepalingen kunnen bevatten, bijvoorbeeld in de vorm van regeling van de instelling van een, ook in punt 3.1.d reeds genoemde, raad van toezicht.

<sup>17</sup> Voorgesteld artikel 11 van de Wet College voor mensenrechten en gelijke behandeling

<sup>18</sup> Overeenkomstig de General observations van het ICC sub-committee on accreditation no 2 7.

<sup>19</sup> Zie ook over dit onderwerp de aanbevelingen in het in maart 2010 uitgebrachte rapport inzake de re-accreditatie van de Cgb, bijlage bij een brief van 6 april 2010 van het Hoge Commissariaat voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties aan de Voorzitter van de Cgb.

<sup>20</sup> Voorgesteld artikel 14 van de Wet College voor mensenrechten en gelijke behandeling

<sup>21</sup> Ingevolge artikel 11 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

<sup>22</sup> Artikel 20 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

<sup>23</sup> Overeenkomstig de General observations van het ICC sub-committee on accreditation no 2 7

c. *Pluriformiteit binnen het College*

Op grond van de Paris Principles moet binnen het College een pluriforme representatie bestaan van de verschillende stromingen binnen de maatschappij. Dit vereist met name dat een inbreng wordt verzekerd van het brede en zeer pluriforme terrein van organisaties, waaronder ook de non-gouvernementele, die zich bezig houden met mensenrechten, vakbonden en werkgeversorganisaties, filosofen en geestelijken, academici, journalisten, parlementariërs en vertegenwoordigers van de overheid. Zoals de toelichting terecht stelt, bestaan er op basis van de Paris Principles diverse modellen waarbinnen deze inbreng kan worden verzekerd. Daarbij is op zichzelf niet vereist dat de pluriformiteit tot uitdrukking wordt gebracht in de samenstelling van het instituut zelf. In het voorstel wordt dit vereiste ingevuld door te stellen dat binnen de samenstelling van het College wordt gestreefd naar diversiteit op grond van kennis, sekse, leeftijd, etnisch-culturele achtergrond, seksuele gerichtheid en het al dan niet hebben van een handicap.<sup>24</sup>

De Raad acht het gewenst dat in de toelichting nader wordt aangegeven hoe de genoemde diversiteit zal worden bereikt. Daarbij zou ook dienen te worden ingegaan op de vraag waarom bijvoorbeeld religie als kenmerk niet is opgenomen. Anderzijds dient naar het oordeel van de Raad in de toelichting te worden aangegeven welke obstakels zich bij het aangegeven streven zouden kunnen voordoen, gelet op de beperkte mogelijkheden voor voorkeursbeleid die de Europese richtlijnen inzake gelijke behandeling laten.

Gelet op het vorenstaande is de Raad er niet van overtuigd dat het voorstel in alle opzichten in voldoende mate voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit de Paris Principles. Gelet op het grote belang dat ook de regering blijkens de toelichting hecht aan het van aanvang af verkrijgen van de A-status voor het instituut, is de Raad van mening dat de toelichting op vorenstaande punten dient te worden aangevuld en het voorstel zo nodig nader dient te worden gezien.

De Raad merkt te dien aanzien nog op dat de accreditatiecommissie van het ICC aanbeveelt dat advies wordt ingewonnen bij de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten over de overeenstemming van het voorstel met de Paris Principles.<sup>25</sup> Uit de toelichting blijkt niet of dit advies is ingewonnen. De Raad adviseert om, indien dit nog niet is gebeurd, alsnog dit advies te vragen.

##### 5. Raad van Advies

In de consultatieronde is van verschillende kanten gewezen op het belang en de waarde van een Raad van Advies voor het verzekeren van de vereiste pluriformiteit. De Raad van State onderschrijft dat standpunt in het licht van de specifieke positie die het College zal innemen in het gevarieerde veld van de

<sup>24</sup> Voorgesteld artikel 10, tweede lid, van de Wet College voor mensenrechten en gelijke behandeling

<sup>25</sup> Zie de aanbevelingen in het in maart 2010 uitgebrachte rapport inzake de re-accreditatie van de Cgb, bijlage bij een brief van 6 april 2010 van het Hoge Commissariaat voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties aan de Voorzitter van de Cgb

Nederlandse mensenrechtenorganisaties. Hij is daarom van oordeel dat het verzekeren van pluriformiteit in de wet zelf verankerd zou behoren te worden in de vorm van het instellen van een Raad van Advies.<sup>26</sup> Niet valt in te zien waarom dat de flexibiliteit van het College zou beperken, zoals de toelichting stelt. Met name voor de bespreking van een voorgenomen beleidsplan is een adviesraad van grote waarde; hij kan bijdragen aan de legitimatie van het College en aan de kwaliteit van zijn werk.

De Raad adviseert het voorstel in het licht van het voorgaande aan te vullen.

## 6. Overige opmerkingen

a. Artikel 9, eerste lid, continueert het vorderingsrecht dat de Cgb nu toekomt. In paragraaf 6 van de toelichting merkt de regering op dat zij heeft afgezien van haar aanvankelijke voornemen dit recht te verbreden naar het brede mensenrechtenterrein. Enerzijds acht de Raad de wijziging van dat aanvankelijke voornemen, gelet op de ingrijpendheid daarvan, ontoereikend gemotiveerd. Anderzijds zou gemotiveerd dienen te worden waarom wel de nu voor de Cgb bestaande bevoegdheid wordt gehandhaafd, hoewel de Cgb van deze tot nu toe geen gebruik heeft gemaakt.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen en het voorstel op dit punt zo nodig te heroverwegen.

b. In artikel 10, negende lid, wordt een grondslag gecreëerd voor een algemene maatregel van bestuur waarin nadere regels zullen kunnen worden gesteld voor de rechtspositie van de leden van het College. Uit de toelichting blijkt dat het daarnaast de bedoeling is de bezoldiging dan wel de schadeloosstelling van de leden van het College op basis van artikel 14 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen vast te stellen bij ministeriële regeling.<sup>27</sup> Daarmee is de verhouding tussen artikel 14 van de Kaderwet en de delegatiegrondslag in het voorstel onvoldoende geregeld.

De Raad adviseert hierin alsnog te voorzien.

c. In hoofdstuk 5 van het voorstel wordt de verwijzing naar de huidige Cgb in verschillende wetten aangepast aan de gewijzigde situatie. Daarbij ontbreekt de aanpassing van artikel 1a, derde lid, van de Wet nationale ombudsman en artikel III van de Wijzigingswet Burgerlijk Wetboek en Ambtenarenwet in verband met het verbod tot het maken van onderscheid tussen werknemers naar arbeidsduur.

De Raad adviseert hierin alsnog te voorzien.

d. In de toelichting dient aandacht te worden besteed aan de wijze waarop Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die als openbare lichamen binnen Nederland eveneens te maken krijgen met de voorgestelde wet, bij de voorbereiding van het wetsvoorstel betrokken zijn geweest. Daarbij verdient het aanbeveling om ook aan

<sup>26</sup> Overeenkomstig de Raad van Advies van het College Bescherming Persoonsgegevens, artikel 53, vierde lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens

<sup>27</sup> Toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 10, negende lid

te geven op welke wijze het College, gelet op de fysieke afstand, zijn taken voor en in de BES zal (kunnen) gaan uitvoeren.

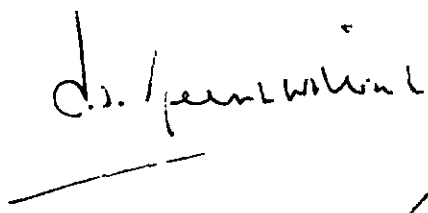
7. De consultaties

De in de *consultatieronde* geraadpleegde instellingen zijn nagenoeg zonder uitzondering kritisch over de wijze waarop vorm is gegeven aan de instelling van het nationale mensenrechteninstituut, waarvan de komst op zichzelf wordt toegejuicht. De Raad merkt op dat veel van de voorstellen die door de geconsulteerde organisaties – vaak in grote gemeenschappelijkheid – zijn gedaan, worden afgewezen met niet meer motivering dan een herhaling van het standpunt van de regering. Dit klemmt temeer nu het merendeel van de geconsulteerde instellingen in een of andere vorm bij het functioneren van het nationale mensenrechteninstituut zullen zijn betrokken en gestalte zullen moeten geven aan de beoogde pluriforme *inbreng*. De Raad adviseert in de toelichting meer inhoudelijk in te gaan op hetgeen in de consultatieronde is ingebracht.

8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,

  
D. J. Feenstra

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W04.10.0131/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft

- In artikel 2 bepalen dat de wet mede van toepassing is in de openbare lichamen, met uitzondering van het onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt en het geven van een oordeel daarover als bedoeld in onderdeel a van artikel 3 en hoofdstuk 2, overeenkomstig de systematiek als neergelegd in Kamerstukken II 2008/09, 31 959, nr. 3, en tevens artikel 32, onderdeel b, schrappen
- In artikel 6, tweede lid, onderdeel d, na "de Algemene wet gelijke behandeling," invoegen: in.
- Overal in de toelichting waar wordt verwezen naar het College, "haar" vervangen door: het.

1706201000014

