

Memorie van toelichting

I ALGEMEEN

1. Inleiding

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.¹ Grondrechten, democratie en rechtsstaat vertegenwoordigen als historische verworvenheden een immateriële waarde van grote betekenis.² Dat wordt dan ook benadrukt in vele verdragen, andere documenten en rechterlijke uitspraken die tezamen mede de grondslag vormen voor de nationale en internationale rechtsorde. Al in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens van 1948, wordt het van het grootste belang geacht "dat de rechten van de mens beschermd worden door de suprematie van het recht, opdat de mens niet gedwongen worde om in laatste instantie zijn toevlucht te nemen tot opstand tegen tirannie en onderdrukking". De preambule van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) van 1950 voegt daaraan onder andere toe dat "de handhaving van gerechtigheid en vrede steunt op een waarlijk democratische regeringsvorm en op het gemeenschappelijk begrip en de gemeenschappelijke eerbiediging van de rechten van de mens". Artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU) bepaalt: "Menselijke waardigheid is onschendbaar. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd". Ook de in het Handvest van de Verenigde Naties (VN) vastgelegde doelstellingen over mensenrechten zijn nog onverkort van kracht: "Internationale samenwerking bereiken om internationale problemen van economische, sociale, culturele of humanitaire aard op te lossen en respect voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden voor allen, zonder onderscheid van ras, geslacht, taal of godsdienst te bevorderen en aan te moedigen".

Artikel 90 van de Grondwet geeft uitdrukking aan het belang van internationale samenwerking en bevordering van de internationale rechtsorde door te bepalen dat de regering de internationale rechtsorde bevordert. Mensenrechten maken daarvan een essentieel onderdeel uit en werken door in de nationale rechtsorde.³ Daarnaast kent de Grondwet uiteraard zelf een grondrechtencatalogus, waarin bijvoorbeeld het recht op gelijke behandeling, vrijheid van meningsuiting, godsdienstvrijheid en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zijn opgenomen. Het borgen en handhaven van deze rechten is één van de kenmerken van een democratische rechtsstaat. Nederland heeft, als het gaat om het respecteren van mensenrechten én om het uitdragen daarvan, zowel nationaal als internationaal, een reputatie hoog te houden.

Het kabinet hecht veel belang aan een effectieve mensenrechtenbescherming in binnen- en buitenland. In internationaal verband, zowel binnen de VN als de Raad van Europa, is afgesproken dat alle lidstaten een nationaal mensenrechteninstituut oprichten. Nederland heeft deze oproepen ondersteund.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe een nationaal mensenrechteninstituut op te richten: het College voor de rechten van de mens. Het College zal tot doel hebben de mensenrechten in Nederland te beschermen en de naleving daarvan te bevorderen. Het College zal een cruciale schakel zijn tussen het maatschappelijk middenveld, nationale en internationale organisaties. Zo zal het op belangrijke wijze bijdragen aan het vertalen van het beginsel menselijke waardigheid naar handreikingen om aan dat beginsel in de praktijk vorm te geven. Het College wordt hiermee hoeder van de menselijke waardigheid.

In de zogenoemde Paris Principles hebben de VN een aantal criteria geformuleerd voor (de instelling van) nationale mensenrechteninstitututen. Om in aanmerking komen voor de zogenoemde A-status moet de nationale overheid een instituut oprichten dat de taak heeft mensenrechten te beschermen en de naleving daarvan te bevorderen. Het mensenrechteninstituut heeft derhalve een breed mandaat, dat alle mensenrechten omvat. Het krijgt daartoe de taak te adviseren over (voorgenomen) wet- en regelgeving en beleid, onderzoek te doen, te rapporteren en aanbevelingen op te stellen. Tevens zal het aansporen tot de ratificatie, implementatie en naleving van verdragen, richtlijnen en aanbevelingen. Daarnaast zal het College samenwerken met

¹ *Eerste Gelijke behandelingslezing op 11 november 2009 van de Minister van Justitie ter gelegenheid van het 15-jarig bestaan van de Commissie gelijke behandeling: Artikel 1 in drievoud.*

² *Vgl. de Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving, Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2, par. 3.1.*

³ *Zie over deze doorwerking o.a. Kamerstukken II 2007/08, 29 861, nr. 19 (antwoord op motie-Visser).*

ationale, Europese en internationale instellingen en maatschappelijke organisaties die zich de bescherming aantrekken van een of meer rechten van de mens en door middel van voorlichting, educatie en publiciteit het bewustzijn van en kennis over mensenrechten te vergroten. Ten slotte krijgt het College de huidige taken van de Commissie gelijke behandeling: te onderzoeken of een onderscheid, zoals bedoeld in de gelijkebehandelingswetgeving is of wordt gemaakt en het geven van een oordeel daarover. Binnen het College zal een aparte kamer belast zijn met deze oordelende taak.

2. Voorgeschiedenis

De Nederlandse regering heeft met de aanvaarding van de VN-resolutie van 20 december 1993 en de daarbij opgenomen Paris Principles⁴, alsmede met de aanbeveling R (97) 14 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa⁵ het belang van een mensenrechteninstituut onderkend. Voorts deed Nederland bij de kandidaatstelling voor het lidmaatschap van de Mensenrechtenraad van de VN in 2005 en 2006 toezeggingen tot oprichting van een mensenrechteninstituut. In de plechtige belofte (pledge) door Nederland van 23 februari 2007 voor de verkiezing van een zetel in de Mensenrechtenraad van de VN is de oprichting van een mensenrechteninstituut expliciet genoemd. In EU-verband heeft het Europees Parlement bij de lidstaten aangedrongen op de oprichting van een nationaal mensenrechteninstituut dat onder meer als gesprekspartner zou kunnen fungeren ten opzichte van een destijds nog op te richten EU-grondrechtenagentschap.⁶

In de Tweede Kamer is in het verleden meermaals aandacht besteed aan de oprichting van een mensenrechteninstituut. Reeds in 2001 hebben de toenmalige Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd een voorontwerp op te stellen voor een regeling inzake de instelling van een nationale mensenrechtencommissie.⁷ In de periode 2005-2007 heeft een consortium van de Nationale ombudsman (No), het College bescherming persoonsgegevens (Cbp), de Commissie gelijke behandeling (Cgb) en het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) een aantal rapportages uitgebracht over de mogelijke blauwdruk voor een mensenrechteninstituut. In april 2007 heeft het Consortium het samenvattend rapport "Mensenrechten verplichten en verbinden" aangeboden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het rapport beval aan om, met instandhouding van de bestaande mensenrechtelijke infrastructuur, te komen tot de oprichting van een nieuw instituut. Het kabinet heeft op 18 juli 2008 een reactie op het rapport naar de Tweede Kamer gestuurd.⁸ Daarin werd ook ingegaan op de eerder door de Tweede Kamer aangenomen motie-Karimi, Koenders en Koşer Kaya waarin op spoed werd aangedrongen bij de oprichting van een mensenrechteninstituut.⁹ In dat standpunt stelde het kabinet voor om het nieuwe instituut organisatorisch bij de Nationale ombudsman onder te brengen. Op 2 en 18 december 2008 vond een Algemeen Overleg plaats, waarna de Tweede Kamer het kabinet opriep nog eens te onderzoeken of de taken van de nieuwe organisatie ondergebracht kunnen worden bij bestaande instellingen en organisaties.¹⁰ Op 10 juli 2009¹¹ heeft het kabinet op basis van een nadere analyse voorgesteld om de Commissie gelijke behandeling op te laten gaan in het nieuwe instituut.

2.1. Paris Principles

In de brief van het kabinet van 18 juli 2008¹² zijn randvoorwaarden voor de organisatie opgenomen. Een belangrijke voorwaarde is dat voldaan moet worden aan internationale eisen. De VN hebben een aantal criteria geformuleerd voor (de instelling) van nationale mensenrechteninstellingen, die zijn opgenomen in de Paris Principles. Wil het instituut in aanmerking komen voor de zogenoemde A-status (volwaardige deelname bij de International Co-ordinating

⁴ Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993, VN doc. A/RES/48/134, annex (zie <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>)

⁵ Council of Europe, Committee of Ministers, Resolution (97) 11 on co-operation between national human rights institutions of member states and between them and the Council of Europe (adopted by the Committee of Ministers on 30 september 1997 at the 602nd meeting of the Ministers' deputies (zie <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=589291&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>)

⁶ Resolutie van het Europees Parlement over de bevordering en bescherming van de grondrechten: de rol van nationale en Europese instellingen, met inbegrip van het Bureau voor de grondrechten (2005/2007(INI), A6-0144/2005 van 26 mei 2005 (zie <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0208+0+DOC+XML+V0//NL>)

⁷ Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VI, nr. 38.

⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 75.

⁹ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 V, nr. 29.

¹⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 52.

¹¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 95.

¹² Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 75.

Committee of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights (ICC)¹³), dan moet de nationale overheid een instituut oprichten dat de taak heeft mensenrechten te beschermen en de naleving daarvan te bevorderen. De ICC is in 1993 opgericht door de nationale instituten voor de rechten van de mens om de activiteiten van de instituten te coördineren en de instituten in overeenstemming met de Paris Principles te laten functioneren. Hiertoe werkt de ICC samen met bijvoorbeeld het bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten en de Mensenrechtenraad van de VN. Daarnaast wordt kennis uitgewisseld en worden bijeenkomsten georganiseerd. Bovendien beoordeelt de ICC of de bestaande en nieuwe instituten voldoen aan de Paris Principles.

Ook in ander verband komen de nationale instituten bij elkaar. Zo heeft het Comité van Ministers besloten om in het kader van de Raad van Europa reguliere bijeenkomsten van nationale mensenrechteninstituten te organiseren, gericht op de uitwisseling van ideeën en ervaringen met betrekking tot de bescherming en bevordering van mensenrechten (zowel onderling als met de mensenrechtenorganen van de Raad van Europa).

In het kader hieronder worden de belangrijkste punten uit de Paris Principles kort weergegeven.

Een mensenrechteninstituut:

- bevordert de naleving van mensenrechten en beschermt deze binnen de nationale rechtsorde;
- heeft een zo breed mogelijk mandaat dat alle mensenrechten omvat.

Een mensenrechteninstituut heeft de bevoegdheid om:

- te adviseren, monitoren en toezicht te houden;
- de harmonisatie van nationale wetgeving aan internationale standaarden te bevorderen;
- aan te sporen tot de ratificatie van internationale instrumenten;
- mee te werken aan en te adviseren over rapportages op internationaal niveau;
- samen te werken (onder andere op internationaal niveau);
- onderzoek en onderwijs te ondersteunen en hieraan deel te nemen;
- aan bekendheid van (inspanningen gericht tegen schendingen van) mensenrechten door voorlichting, educatie en publiciteit bij te dragen.

Een mensenrechteninstituut kan de bevoegdheid hebben om:

- individuele klachten te behandelen;
- steun te verlenen aan slachtoffers van mensenrechtenschendingen.

Voor de uitvoering van deze taken behoort het instituut:

- onafhankelijk te zijn;
- een publiekrechtelijke rechtsvorm te hebben;
- deskundig te zijn;
- zijn eigen werkzaamheden te kunnen bepalen;
- te beschikken over onafhankelijkheidswaarborgen, die bij voorkeur in de wet zijn vastgelegd, zoals financiële onafhankelijkheid en onafhankelijkheid bij de benoeming en het ontslag van leden en medewerkers;
- pluralistisch samengesteld te zijn;
- toegang te krijgen tot alle benodigde gegevens;
- goede contacten met andere organisaties en instellingen te onderhouden, met behoud van zijn onafhankelijkheid.

De Paris Principles eisen dat het instituut onafhankelijk (van de overheid) is. Het instituut dient in staat te zijn, zijn prioriteiten vast te stellen op basis van een wettelijk omschreven mandaat waarin de bevoegdheid is vastgelegd om zelfstandig, vrij van sturing door de overheid onderzoek te doen naar schendingen van de mensenrechten, toezicht te houden op de naleving van de mensenrechten, standpunten in te nemen en een breed publiek voor te lichten.

Ondanks de gewenste onafhankelijkheid van het instituut kan dit niet volledig worden gescheiden van de overheid. In tegenstelling tot een niet-gouvernementele organisatie worden de taken wettelijk vastgelegd. De wetgever heeft dan ook een centrale rol bij het bepalen van de aard en de omvang van de taakomschrijving. Daarnaast zal de regering het budget toekennen en voorwaarden opstellen voor de financiering. Ook kan de regering een rol spelen bij de benoeming van de leden van het instituut.

¹³ De ICC is opgericht in 1993 door de nationale instituten voor de rechten van de mens om de activiteiten van de instituten te coördineren.

Daarnaast stellen de Paris Principles eisen aan pluriformiteit: de organisatie moet een weerspiegeling zijn van verschillende – bij mensenrechtenbescherming betrokken – sectoren van de maatschappij. Nationale overheden zijn vrij om de meest geschikte structuur voor het instituut te kiezen, zo lang die maar voldoet aan de genoemde uitgangspunten en voorwaarden.

Voor verkrijging van de A-status wordt door de VN nagegaan of de taken die aan het nationale instituut voor de mensenrechten zijn opgedragen voldoen aan de minimumeisen van de Paris Principles. Deze A-status wordt overigens doorgaans niet eerder toegekend dan na indiening van het eerste jaarverslag van de nieuwe organisatie. Na het verkrijgen van de A-status in de huidige VN-ranking van mensenrechteninstellingen¹⁴ kan Nederland volwaardig (met stemrecht) deelnemen binnen het VN-circuit van de Mensenrechtenraad en toezichhoudende Comités bij de verdragen en aan de International Co-ordinating Committee of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights (ICC). Zonder een instituut met de A-status kan Nederland hooguit meedoen als toehoorder. Op dit moment heeft de Cgb, vanwege de beperkte omvang van haar mandaat, een B-accreditatie bij de ICC.

De regering streeft naar het verkrijgen van de A-status in VN-verband. Daarom zijn de taken en bevoegdheden, alsmede de inrichting en samenstelling van de nieuwe organisatie zodanig beschreven dat zij voldoen aan de Paris Principles en is de wettelijke basis geregeld.

3. Het mandaat, de taken en de vormgeving van de nieuwe organisatie

3. 1. Mandaat

Het College voor de rechten van de mens krijgt een breed mandaat. Het College kan zich bezig houden met het bevorderen van de bescherming van alle mensenrechten in Nederland. Mensenrechten zijn opgenomen in de Grondwet, maar ook in verdragen en richtlijnen. Het College moet flexibel kunnen opereren en prioriteiten kunnen stellen bij het opstellen van een werkprogramma. Daarom wordt in de wet geen definitie van mensenrechten opgenomen.

De mensenrechten waarover het College zich kan uitspreken betreffen onder andere die zijn vastgelegd in

- de Grondwet;
- de Universele verklaring van de Rechten van de Mens;
- het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;
- het herzien Europees Sociaal Handvest;
- het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie;
- het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten;
- het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten;
- het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie;
- het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing;
- het Verdrag inzake de rechten van het kind;
- het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen;
- het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

Daarnaast valt te denken aan zogenoemd *soft law*, zoals de Europese gevangenisregels (*Prison Rules*) en vele verklaringen en aanbevelingen van de (Parlementaire Assemblée van de) Raad van Europa, alsook VN-richtlijnen. Dit is een niet limitatieve opsomming. Zoals gezegd kan het College zich ook richten op mensenrechten opgenomen in andere (toekomstige) verdragen, richtlijnen, overeenkomsten en nationale (uitvoerings)wetgeving.

Zoals ook blijkt uit de hiervoor genoemde mensenrechtendocumenten, omvat de reikwijdte van het mandaat zowel klassieke grondrechten als sociale grondrechten. Klassieke en sociale grondrechten vormen de uitdrukking van het beginsel dat de overheid in een rechtsstaat een tweezijdige verantwoordelijkheid heeft voor het garanderen van de vrijheid van de burger. Enerzijds door de plicht zich te onthouden van (ongerechtvaardigde) overheidsinmenging, anderzijds door de inspanningsplicht voorwaarden te scheppen voor het vrij functioneren van de burger. Beide overheidsplichten worden gegarandeerd door primair de klassieke respectievelijk de sociale grondrechten. De scheidslijn tussen beide is echter niet altijd scherp, omdat sommige

¹⁴ Bestaande uit vier categori en: A=overeenstemming met de Paris Principles, A (r) is accreditatie met reserve, B= observator status, niet volledig in overeenstemming met de Paris Principles, C=niet in overeenstemming met de Paris Principles.

grondrechten zowel klassieke als sociale elementen betreffen, zoals de onderwijsvrijheid. Daarnaast kan de plicht tot overheidsoptreden ook voortvloeien uit klassieke mensenrechten; de zogenoemde positieve verplichtingen. Zoals in paragraaf 3.1. is beschreven gelden mensenrechten bovendien in iedere verhouding tot de overheid, maar kunnen soms tevens doorwerken in verhoudingen tussen burgers onderling.

Dat het College zich met (de schendingen van) alle mensenrechten bezig kan houden, betekent niet dat dit voor alle rechten in dezelfde mate ook zal gebeuren. Het is aan het College om beslissingen te nemen over zijn werkzaamheden en bezigheden en dus ook het vaststellen van prioriteiten daarbij. Het College zal ook de verantwoordelijkheid uitoefenen die het op grond van bijvoorbeeld het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap heeft of op grond van andere verdragen nog zal krijgen.

3.2. Wettelijke taken

Het nieuwe college krijgt de volgende wettelijke taken:

- onderzoek doen naar de bescherming van mensenrechten, waaronder het onderzoek en oordeel op het terrein van gelijke behandeling;
- het rapporteren over en het doen van aanbevelingen op het terrein van mensenrechten;
- advisering over (concept)wet- en regelgeving en beleid dat direct of indirect betrekking heeft op mensenrechten;
- het geven van voorlichting op het terrein van mensenrechten en het stimuleren en coördineren van onderwijs over de rechten van de mens;
- het stimuleren van onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens;
- het structureel samenwerken met maatschappelijke organisaties en nationale, Europese en internationale instellingen, onder meer door het organiseren van activiteiten in samenwerking met maatschappelijke organisaties;
- het aansporen tot de ratificatie, implementatie en naleving van verdragen over de rechten van de mens en het aansporen tot de opheffing van voorbehouden bij zulke verdragen;
- het aansporen tot de implementatie en naleving van bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties over de rechten van de mens;
- het aansporen tot de naleving van Europese of internationale aanbevelingen over de rechten van de mens.

Deze taken zijn in de artikelsgewijze toelichting nader toegelicht. De wettelijke taken die nu zijn toegekend aan de Cgb gaan over naar het College voor de rechten van de mens. Het kabinet heeft in zijn reactie in 2008¹⁵ op het rapport van het Consortium "Mensenrechten verplichten en verbinden" aangegeven dat het mensenrechteninstituut geen individuele klachten gaat behandelen m.u.v. de klachten over een mogelijke schending van de gelijke behandelingswetgeving, maar klachten gaat doorverwijzen naar de geëigende instanties. Hierbij kan gedacht worden aan de Nationale ombudsman en het College bescherming persoonsgegevens, maar ook aan advocaten of rechtsbijstandsverleners die zouden kunnen ondersteunen bij een procedure bij de nationale rechter of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

3.3. Taken in verhouding tot andere organisaties

In Nederland zijn tientallen organisaties actief op het gebied van mensenrechten. De Nationale ombudsman, de Commissie gelijke behandeling en het College bescherming persoonsgegevens houden zich op hun eigen terrein (ook) bezig met de bevordering van de mensenrechten. Tevens zijn organisaties zoals Amnesty International, VluchtelingenWerk, Movisie, E-Quality, Art. 1, het Netwerk VN-Vrouwenverdrag, de Johannes Wierstichting, Justitia et Pax, Aim for Human Rights, de Chronisch Zieken en gehandicaptenraad en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten actief op het gebied van mensenrechten. Daarnaast rapporteert het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel over mensenhandel. Het Platform Mensenrechteneducatie en het toekomstige Huis voor Democratie en Rechtsstaat hebben een rol in de mensenrechteneducatie. Tevens van groot belang zijn de activiteiten het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) en van universitaire experts, in het bijzonder de betrokkenen bij de instellingen die deel uitmaken van de Onderzoeksschool Rechten van de Mens.

Tot dusverre bestrijken de Nederlandse organisaties en instituten ieder een deel van het mensenrechtelijke terrein en belichten mensenrechtenvraagstukken elk vanuit hun eigen specifieke perspectief. Er is echter ook behoefte aan advies en opinies over, en onderzoek naar

¹⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 75.

mensenrechtelijke vraagstukken en voorstellen in hun volle omvang en in onderlinge samenhang. Het College kan hierin een rol van betekenis vervullen.

In opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is door de brede stuurgroep voor het nationaal instituut voor de rechten van de mens in 2008 een analyse opgesteld van de taken van de nieuwe organisatie ten opzichte van andere spelers op het terrein van mensenrechten, opdat overlapping van werkzaamheden vermeden wordt.¹⁶

Deze stuurgroep heeft geconcludeerd dat de nieuwe organisatie, met het minimumtakenpakket volgens de Paris Principles, meerwaarde zal hebben en lacunes zal opvullen, zonder dat werkzaamheden dubbel worden uitgevoerd.

Het College zal een meerwaarde hebben in de hoedanigheid van:

- een herkenbaar, onafhankelijk mensenrechteninstituut, dat in samenwerking met andere organisaties en instituten een onafhankelijke en samenhangende visie kan vormen op de bescherming van mensenrechten en de manier waarop in Nederland met deze mensenrechten en eventuele spanningen daartussen kan worden omgegaan, en dat daarover kan adviseren, informeren en communiceren, nationaal en internationaal;
- een instantie die belast is met het gezaghebbend en integraal adviseren en rapporteren over mensenrechtenkwesities, waaronder die in algemeen verbindende voorschriften en beleidsdocumenten;
- een algemeen en laagdrempelig loket voor alle soorten vragen over mensenrechten;
- een centraal informatie- en aanspreekpunt voor Nederlandse, buitenlandse en internationale organisaties, waaronder VN-organisaties, de Raad van Europa en Europese en nationale mensenrechteninstituten van andere staten.

Het omvangrijke werkterrein in relatie tot de relatief beperkte omvang van het College leidt ertoe dat de organisatie gebruik zal maken van de expertise die bij andere organisaties aanwezig is. De manier waarop die samenwerking gestalte krijgt, is aan de organisatie zelf. Het College zal nauwe samenwerking met deze organisaties zoeken, maar kan ook ondersteuning bieden.

Door de ruime formulering van taken in de Paris Principles, is overlap van taakomschrijving niet te voorkomen. Overlap van taken hoeft echter niet te leiden tot het dubbelop uitvoeren van werkzaamheden. Dubbele uitvoering van werkzaamheden wordt voorkomen door juiste beleidsmatige keuzes voor het instituut op te nemen in een door het College op te stellen beleidsplan en een door het College op te stellen reglement. Daarin kan de afbakening van werkzaamheden en de procedures voor de samenwerking tot stand worden gebracht. Bij het opstellen van het beleidsplan en het vormgeven van de samenwerking, wordt uiteraard rekening gehouden met de verantwoordelijkheden die het op grond van de Paris Principles, op grond van de Europese richtlijnen en op grond van bijvoorbeeld het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap heeft of op grond van andere verdragen nog zal krijgen.

3.4. Vormgeving

De Paris Principles schrijven niets voor met betrekking tot de vormgeving van het instituut. Er zijn dan ook verschillende typen mensenrechteninstituten te binden: commissies, ombudsmannen en instituten. Het type mensenrechteninstituut heeft geen direct effect op het wel of niet krijgen van de A-status. De nationale context kan bepalen dat een bepaald type mensenrechteninstituut geschikter is of meer efficiënt voor de bescherming van de rechten van de mens.¹⁷

In de Europese Unie zijn er van de elf mensenrechteninstituten met A-status zes commissies, drie ombudsmannen en twee instituten. In Frankrijk, Luxemburg, Griekenland, Ierland, Noord-Ierland en het Verenigd Koninkrijk kennen de mensenrechteninstituten een commissiestructuur.

In Polen, Spanje en Portugal heeft de ombudsman de A-status. In Denemarken en Duitsland is gekozen voor een instituut.¹⁸

Voor het College voor de rechten van de mens is, net als bij de meerderheid van de Europese mensenrechteninstituten, gekozen voor een commissiestructuur. Dit betekent dat de taken aan het College als geheel worden opgedragen. Het College als geheel heeft verantwoordelijkheid voor de taken op het terrein van mensenrechten en gelijke behandeling. Er wordt een kamer ingesteld die

¹⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr 95.

¹⁷ European Agency for fundamental rights: *National Human Rights Institutions in the EU Member States, Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I*, p. 12.

¹⁸ European Agency for fundamental rights: *National Human Rights Institutions in the EU Member States, Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I*, p. 24.

speciaal belast is met de oordelende taak. Het is aan het College zelf om te bepalen hoe de overige taken worden verdeeld tussen de verschillende leden en binnen het bureau. Dit betekent dat er leden kunnen zijn die zich alleen met oordelen bezig houden, leden die zich alleen met adviezen en rapporten bezig houden en leden die zich met beide taken bezig houden.

Het College heeft, net als de Cgb nu, een voorzitter en twee ondervoorzitters. In het rechtspositiereglement van het College zal, evenals nu bij de Cgb het geval is, worden vastgelegd dat de voorzitter de werkzaamheden tussen de leden en de plaatsvervangende leden verdeelt. Voorgesteld wordt dat het College zal bestaan uit minimaal negen en maximaal twaalf leden. Daarnaast kunnen plaatsvervangende leden worden benoemd. De Commissie gelijke behandeling heeft nu negen leden. Het College zal worden ondersteund door een toegerust en deskundig bureau, waardoor de leden van het College zich kunnen beperken tot de hoofdlijnen, met uitzondering van de oordelende taak, waar meer directe betrokkenheid noodzakelijk blijft. Daarom is in artikel 9 vastgelegd dat er een aparte kamer is voor de oordelende taak. Dit verzekert tevens dat de oordelende taak onverkort in stand blijft. Het is aan het College zelf om te bepalen of daarnaast nog afdelingen worden ingesteld en voor welke taken of aandachtsgebieden dit het geval zal zijn.

Ook bij de interne organisatie zal het College rekening moeten houden met de eisen die de Paris Principles stellen, zoals dat de leden (en plaatsvervangende leden) geregeld bij elkaar komen. Overigens voldoet de Commissie gelijke behandeling nu ook al aan deze eisen.

3.5. Commissie gelijke behandeling

Zoals aangegeven zullen de taken van de Cgb worden overgenomen door het College voor de rechten van de mens. De Algemene wet gelijke behandeling (hoofdstuk 2) voorziet in de instelling van een toegankelijke en onafhankelijke Commissie gelijke behandeling. De Cgb is een zelfstandig bestuursorgaan en bestaat uit negen leden. De Cgb is in 1994 opgericht met het doel dat mensen die menen gediscrimineerd te zijn, zich op eenvoudige wijze kunnen wenden tot een afzonderlijk overheidsorgaan dat is belast met het toezicht op de naleving van de wet.¹⁹ De Commissie is belast met het onderzoek en de beoordeling of een bepaalde gedraging moet worden aangemerkt als een door de wet verboden vorm van onderscheid. Daarnaast geeft de Cgb gevraagd en ongevraagd adviezen over gelijke behandeling. Bovendien rapporteert de Cgb, als mensenrechteninstituut met de B-status, aan internationale instanties.

De taken die de Cgb op dit moment op het gebied van onderzoek en oordelen omtrent gelijke behandeling vervult gaan onverkort over naar het College. Het kabinet acht het belang van de uitoefening van deze taken groot. Nederland heeft op basis van Europese regelgeving (de richtlijnen op het terrein van gelijke behandeling) met de Cgb een instantie die toezicht houdt op de gelijke behandeling in een lidstaat. De voorwaarden die verbonden zijn aan zo'n instantie vereisen dat de gelijke behandelingstaak van de huidige Cgb overeind blijft. Deze Europese voorwaarden voor een gelijke behandlingsorgaan, zoals de onafhankelijkheid en het toekennen van een budget, sluiten overigens aan bij de Paris Principles. Voor deze taken wordt binnen het College een aparte kamer ingesteld.

Het kabinet heeft de volgende overwegingen om de Cgb op te laten gaan in het nieuw te vormen College:

Ten eerste is het kabinet van mening 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. Daarvan getuigen de eerste artikelen van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het verbod van discriminatie – gedragingen die mensen precies in wat hun eigen is, aantasten en zo hun waardigheid schenden – is daarvan de meest directe uiting. Het discriminatieverbod beschermt aldus ook vrijheden zoals die van godsdienst en levensovertuiging en de lichamelijke – ook seksuele – integriteit. Het discriminatieverbod is dus zowel een zeer fundamentele constitutionele norm als een grondrecht dat alleen met veel inlevingsvermogen in de diversiteit van het leven kan worden gehandhaafd. Het onderbrengen van de gelijkebehandelingstaken van de Cgb bij het nieuwe college draagt bij tot synergie, die aan horizontale en verticale aspecten van de betrokken rechten ten goede komt. Waar grondrechten gelden in iedere verhouding tot de overheid (verticale werking), kunnen grondrechten ook doorwerken in het rechtsverkeer tussen burgers onderling (horizontale werking). Een voorbeeld van horizontale werking is de toepassing van het verbod van discriminatie op grond van geslacht op de verhouding tussen werkgevers en werknemers.

¹⁹ Kamerstukken II 1990/91, 22 014, nr. 3.

De activiteiten ten behoeve van de bewustwording van mensenrechten en het recht op gelijke behandeling kunnen elkaar versterken. Diverse activiteiten, zoals de internationale rapportages, onderwijs- en voorlichtingsprogramma's, die nu beperkt zijn tot de gelijke behandelingswetgeving, zullen in de toekomst uitgebreid kunnen worden naar andere mensenrechten, waarmee er een breder en samenhangend beeld ontstaan zal.

Daarnaast heeft het kabinet een meer praktische overweging voor het laten opgaan van de Cgb in het College voor de rechten van de mens, namelijk dat deze past binnen het kabinetsbeleid om het aantal overheidsorganisaties niet uit te breiden.

Bovendien is in andere landen gebleken dat het mensenrechteninstituut en het gelijke behandelingsorgaan succesvol met elkaar geïntegreerd zijn. Een voorbeeld hiervan is de Britse Equality and Human Rights Commission.

4. Financiën en lasten

4.1. Financiën

Het kabinet wil de vorming van het College voor de Rijksbegroting budgettair neutraal laten plaatsvinden, zodat geen extra beslag wordt gelegd op de collectieve middelen. Er zijn afspraken gemaakt over de bekostiging waarbij verschillende ministers een bijdrage leveren door beschikking binnen de eigen begroting. De Minister van Justitie is thans verantwoordelijk voor het beheer van de Cgb. Gelet op de keuze om de Cgb op te laten gaan in de nieuwe organisatie, neemt de Minister van Justitie ook de beheersverantwoordelijkheid voor de nieuw te vormen organisatie op zich. De Minister van Justitie is ook verantwoordelijk voor de oprichtingskosten van het instituut. Het uitgangspunt is dat er een degelijke en sobere uitvoering van de nieuwe taken komt. Het totale budget van het College bestaat uit het budget van de Cgb verhoogd met 900.000 euro voor de eerste drie jaren. Vanaf het vierde jaar van oprichting van het College is voor de verhoging van het budget van de Cgb een structureel bedrag van 600.000 euro beschikbaar.

Daaraan wordt bijgedragen door de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De Ministers van Buitenlandse Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Wonen, Wijken en Integratie leveren voor de eerste drie jaren van oprichting van het College een bijdrage van ieder 100.000 euro per jaar.

Twee jaar na de oprichting van het College, dus in het derde jaar, zal een evaluatie plaatsvinden van de werkzaamheden en het functioneren van het College. Afhankelijk van de uitkomsten zal het kabinet vaststellen wat de structurele financieringsbehoefte voor de periode daarna is en zorg dragen voor de dekking hiervan.

De oprichting van het College kan leiden tot een uitbreiding van het aantal rijksambtenaren met maximaal 8 fulltime-equivalent (fte).

Het instituut moet volgens de Paris Principles ook zijn eigen financiën kunnen beheren via overeengekomen toewijzingen uit de rijksbegroting. Het College wordt gefinancierd door het Rijk. Daartoe moet het College elk jaar een begroting indienen die de goedkeuring behoeft van de Minister van Justitie. In het onderhavige wetsvoorstel wordt geen bepaling opgenomen over het budget: in de jaarlijkse begrotingswetten wordt de bekostiging geregeld. Het budget van het College zal zichtbaar zijn in hoofdstuk 10 van de Justitiebegroting in het overzicht zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met wettelijke taak.

Aangezien de door het College ingediende ontwerpbegroting openbaar is, wordt duidelijk wat het College zelf, op basis van zijn inzichten, verwachtingen en ervaringen denkt dat zijn taakvervulling in een volgend jaar zal gaan kosten. Als het budget voor het College in de Justitiebegroting afwijkt van de ontwerpbegroting van het College zelf, dan zal dat worden vermeld in de memorie van toelichting bij de Justitiebegroting. Aldus wordt de begrotingswetgever in staat gesteld een goede en gedocumenteerde afweging te maken.

4.2. Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel heeft beperkte gevolgen voor de lasten voor bedrijven en non-profitinstellingen in verband met de plicht aan het College inlichtingen te verstrekken wanneer het deze in verband met zijn taak nodig heeft (artikel 6 van het onderhavige wetsvoorstel).

In de Algemene wet gelijke behandeling is deze plicht al opgenomen (artikel 19), maar deze wordt breder nu het College taken krijgt op het terrein van andere mensenrechten. Aangezien het onderzoek op het brede mensenrechtenterrein zich naar verwachting vooral zal richten op de overheid(sorganen), blijft de verhoging van de administratieve lasten voor bedrijven en non-profitinstellingen beperkt. De verwachting en inschatting is dat hooguit 20 bedrijven en non-profitinstellingen per jaar om informatie zullen worden gevraagd als bedoeld in artikel 6 van de wet. Dit betekent een verhoging van de administratieve lasten met 11.700 euro. Dit wetsvoorstel

heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van burgers, aangezien het College geen individuele klachtenbehandeling op het brede mensenrechtenterrein als taak krijgt.

4.3. Werklast rechterlijke macht

Er is geen werklastvermeerdering voor de rechterlijke macht te verwachten.

4.4. Gevolgen voor decentrale overheden

Dit wetsvoorstel legt geen taken op aan decentrale overheden en heeft daarmee geen gevolgen voor decentrale overheden. Decentrale overheden zullen na inwerkingtreding van de wet wel het College om advies kunnen vragen. Tevens kan het College decentrale overheden uit eigen beweging adviseren over algemeen verbindende voorschriften en beleid. Daarnaast heeft het College de mogelijkheid informatie op te vragen bij decentrale overheden naar aanleiding van een door het College gestart onderzoek. Alhoewel het in de verwachting ligt dat de lasten voor decentrale overheden op dit punt gering zullen blijven, zal dit voor een groot deel afhangen van hoe de taken door het College worden ingevuld.

5. De verhouding tot andere wetgeving

5.1. De Algemene wet gelijke behandeling

De taken, bevoegdheden en samenstelling van de Commissie gelijke behandeling zijn momenteel geregeld in hoofdstuk 2 van de Algemene wet gelijke behandeling. Vanuit het oogpunt van toegankelijkheid van de wetgeving, duidelijkheid en wetsystematiek is ervoor gekozen in een aparte wet alles omtrent het College, inclusief de huidige taken van de Commissie gelijke behandeling op te nemen. Het toekomstige College zal immers over meer dan alleen gelijke behandeling gaan, waardoor een plaats in de Algemene wet gelijke behandeling nu niet langer voor de hand ligt. Hoofdstuk 2 (De commissie gelijke behandeling) van de Algemene wet gelijke behandeling komt daarmee te vervallen.

Na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zal de Algemene wet gelijke behandeling daarmee uitsluitend de inhoudelijke bepalingen ten aanzien van gelijke behandeling bevatten. In dit wetsvoorstel zijn de bepalingen uit de Algemene wet gelijke behandeling die betrekking hebben op de taken en bevoegdheden van de Commissie gelijke behandeling (hoofdstuk 2), zoveel mogelijk ongewijzigd overgenomen.

Ook de onderliggende besluiten blijven, behoudens enkele noodzakelijke aanpassingen, in stand.

5.2. Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt van toepassing op het College. Het gaat hier immers om een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij wet met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een Minister. Het feit dat er een wettelijke verplichting bestaat voor een ieder de gevorderde inlichtingen, die het College voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig heeft, te verstrekken, behoudens uitzonderingen, betekent dat het College openbaar gezag heeft. Niet-nakoming van deze verplichting is strafbaar ingevolge artikel 184 Wetboek van Strafrecht.

Een zelfstandig bestuursorgaan kan alleen worden ingesteld, indien wordt voldaan aan een in artikel 3 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen opgenomen instellingscriterium. Het College wordt ingesteld aangezien er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid (artikel 3, onderdeel a, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). Het College moet onafhankelijk van de politiek een opinie kunnen vormen over een schending van mensenrechten en de wetgeving gelijke behandeling. Dit is vereist op grond van de Paris Principles en geldt ook op basis van Europeesrechtelijke regelgeving voor een gelijkebehandelingsorgaan. De Ministers dienen over bepaalde bevoegdheden te beschikken om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het College als zelfstandig bestuursorgaan te kunnen effectueren. Deze bevoegdheden doen geen afbreuk aan de noodzakelijke onafhankelijkheid. De Minister is slechts verantwoordelijk is voor zover zijn bevoegdheden gaan. Bij de reikwijdte van deze bevoegdheden is rekening gehouden met de bijzondere aard van het College. Het College moet immers de vrijheid hebben zo nodig maatregelen te treffen tegen mensenrechtenschendingen die vallen onder de verantwoordelijkheid van een Minister. Daarom wordt een uitzondering gemaakt op de artikelen 21 en 22, waarin de bevoegdheid van de Minister is vastgelegd beleidsregels vast te stellen en – als ultimum remedium – besluiten te vernietigen. Tevens wordt een uitzondering gemaakt op artikel 12 van die wet (de bevoegdheid van de Minister tot strafschorsing of strafontslag van leden van het College). Ten slotte wordt geregeld dat in afwijking van artikel 20 van de Kaderwet, het College kan weigeren inlichtingen te verstrekken of inzage te geven in zakelijke gegevens en bescheiden, met betrekking tot de inhoud en de aanpak van lopende onderzoeken. De Minister van Justitie

heeft deze uitzonderingen eerder voor de Commissie gelijke behandeling aangekondigd.²⁰ In de artikelsgewijze toelichting worden deze uitzonderingen nader toegelicht. In bijlage 3 bij deze toelichting is een overzicht te vinden welke artikelen uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wel en niet van toepassing zijn.

5.3. Kaderwet adviescolleges

Aangezien het College een wettelijke adviestaak krijgt, wordt het een adviescollege als bedoeld in artikel 1, onder a, van de Kaderwet adviescolleges. De Kaderwet is daarmee van toepassing, met uitzondering van de hoofdstukken 3 en 5 en artikel 28, omdat advisering niet de hoofdtaak van het College wordt.

In bijlage 4 bij deze toelichting is een overzicht te vinden welke artikelen uit de Kaderwet adviescolleges wel en niet van toepassing zijn.

5.4. Wet Nationale ombudsman

Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen wijziging tot gevolg ten opzichte van de Wet Nationale ombudsman. De Cgb had de mogelijkheid een onderzoek in te stellen naar een onderscheid makende gedraging van een administratief orgaan. Het College zal op dezelfde wijze fungeren als wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening die eerst moet worden doorlopen, wanneer het gaat om een onderzoek naar onderscheid. Na afhandeling van de zaak herleeft de bevoegdheid van de Nationale ombudsman om kennis te nemen van een klacht tegen een administratief orgaan wegens onbehoorlijk handelen. Het College krijgt geen individuele klachtbehandeling op het bredere mensenrechtenterrein als taak. Dit betekent dat de Nationale ombudsman de aangewezen instantie is om klachten over bestuursorganen, ook als die aan mensenrechten raken, te behandelen.

5.5. Wet bescherming persoonsgegevens

In het kabinetsstandpunt over het advies van de Adviescommissie veiligheid en de persoonlijke levenssfeer en de evaluatie van de Wet bescherming persoonsgegevens is aangekondigd dat bij gelegenheid van het opstellen van wetgeving voor het Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens nog eens zou worden nagegaan of de taakomschrijving van het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) op het gebied van de wetgevingsadvisering wel voldoende nauwkeurig is geformuleerd.²¹ Ondergetekenden hebben met name gezien of er in het licht van de formulering van de adviestaak van het College aanleiding is om artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens aan te passen. Daartoe lijkt geen noodzaak te bestaan. De keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van de adviestaak van het College laten uitdrukkelijk de mogelijkheid open voor een zekere parallelle tussen advisering door het College en het Cbp over wetgevingsvoornemens. Beide adviesorganen hebben de mogelijkheid tot samenwerking om de eendracht in de advisering te bevorderen. Dat brengt met zich dat de taakomschrijving van het Cbp als wetgevingsadviseur geen verandering hoeft te ondergaan en dat de formele taakomschrijving ongewijzigd blijft, met inbegrip van de uit de systematiek van de Wet bescherming persoonsgegevens voortvloeiende beperkingen daarvan.²²

5.6. Verhouding tot internationale en Europese regelgeving

Met deze wet wordt uitvoering gegeven aan Resolutie A/RES/48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 20 december 1993 en aanbeveling R (97) 14 van het Comité van ministers van de Raad van Europa van 30 september 1997. De Paris Principles, behorende bij de resolutie van de VN, zijn dan ook bepalend geweest bij het opstellen van onderhavig wetsvoorstel. De minimale eisen die daarin zijn opgenomen, zijn gevolgd en ingevuld, zodat het College de A-status kan verkrijgen.

Op grond van verschillende Europese richtlijnen (nr. 2000/43/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 juni 2000, nr. 2004/113/EG van de Raad van de Europese Unie van 1 december 2004 en nr. 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006) bestaat de verplichting een orgaan te belasten met het toezicht op de gelijke behandelingswetgeving. Met de oprichting van de Commissie gelijke behandeling heeft Nederland aan deze verplichting voldaan. Met het toekomstige College voor de rechten van de mens, die alle taken van de Cgb krijgt, blijft dit toezicht onverkort overeind.

²⁰ Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 60.

²¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 051, nr. 5, p. 26.

²² Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 178.

6. Consultatie

6.1. Wijze van consultatie en geconsulteerde organisaties

De volgende organisaties en instellingen zijn geconsulteerd:

- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
- de bestuurscolleges van Bonaire, St. Eustatius en Saba;
- het Adviescollege voor toetsing administratieve lasten (Actal);
- de Raad voor de rechtspraak;
- het College bescherming persoonsgegevens;
- de Nationale ombudsman;
- het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM)²³;
- de Commissie gelijke behandeling;
- het Breed MensenrechtenOverleg Nederland, bestaande uit Aim for human rights, Amnesty International, COC, Johannes Wierstichting, Justitia et Pax, Nederlands Helsinki Comité, Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), het Netwerk VN-Vrouwenverdrag en YWCA Nederland;
- Platform Mensenrechteneducatie;
- E-Quality;
- Movisie;
- Art. 1; en
- de President van het Hof te 's-Gravenhage.

Daarnaast heeft de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties half juni 2010 informeel en vertrouwelijk advies uitgebracht aan de Cgb over de overeenstemming van het voorstel met de Paris Principles. Daarnaast heeft de Staat der Nederlanden eind augustus 2010 advies aan de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties gevraagd.

Naast de mogelijkheid schriftelijk te reageren op het wetsvoorstel is een groot deel van de hierboven genoemde organisaties aanwezig geweest op een bijeenkomst, georganiseerd door de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, waar de eerste indrukken omtrent het conceptwetsvoorstel konden worden gedeeld.

Het was voor andere geïnteresseerden mogelijk gedurende een periode van vier weken via internetconsultatie op het conceptwetsvoorstel te reageren. Er zijn via deze weg zeven reacties binnengekomen: van de Chronisch Zieken en Gehandicaptenraad, Vrijbit, het Platform bescherming burgerrechten, van de Johannes Wierstichting en van drie burgers.

Daarnaast is het kabinet de studenten van de Vrije Universiteit Amsterdam erkentelijk voor de bijdrage die zij aan dit wetsvoorstel hebben geleverd. Deze studenten hebben voor het vak wetgevingsleer als opdracht een wetsvoorstel voor de oprichting van het mensenrechteninstituut geschreven, waarvan de kwaliteit hoog was.

6.2. De reacties

Hieronder worden de belangrijkste reacties, per onderwerp, kort weergegeven. Na elke reactie volgt een verantwoording wat er met deze reactie is gedaan.

De oprichting

In het algemeen wordt positief gereageerd op het feit dat het mensenrechteninstituut er komt. Uit de internetconsultatie is één negatieve reactie gekomen: het nut van een nieuwe organisatie is niet aangetoond: wat merkt de burger hiervan? Bovendien geeft de organisatie Vrijbit via de internetconsultatie aan dat er een instituut zonder bevoegdheden en zonder merkbaar effect voor de burger, wordt opgericht.

Het kabinet is van mening dat het College wel degelijk genoeg bevoegdheden krijgt om voor de burger verschil te kunnen maken. Door gezaghebbende onderzoeken, rapportages, voorlichting en aanbevelingen, zal het College schendingen van mensenrechten aan de kaak kunnen stellen.

Budget

Een groot aantal organisaties (de Commissie gelijke behandeling, het College bescherming persoonsgegevens, het NJCM, het SIM, Art. 1, Amnesty International, E-Quality, Movisie, het Platform Mensenrechteneducatie, de Chronisch Zieken en gehandicaptenraad, het Netwerk VN-vrouwenverdrag, Aim for Human Rights, Justitia et Pax, het Platform bescherming burgerrechten

²³ Het SIM heeft een reactie gegeven in samenwerking met deskundigen van andere afdelingen van het Departement Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Utrecht, en van de Onderzoekschool Rechten van de Mens, waar het Departement Rechtsgeleerdheid en de Faculteit Geesteswetenschappen van de Universiteit Utrecht, de Juridische Faculteiten van de Erasmus Universiteit, de Universiteit Leiden, de Universiteit Maastricht en de Universiteit van Tilburg en het T.M.C. Asser Instituut bij aangesloten zijn.

en Vrijbit) merken op dat het budget van de nieuwe organisatie te kort schiet om de gewenste ambitie van de organisatie waar te maken.

Het kabinet heeft in het nader kabinetsstandpunt van 10 juli 2009²⁴ aangegeven dat het streeft naar een degelijke en sobere uitvoering van de nieuwe taken. De consortiumpartners (het College bescherming persoonsgegevens, de Commissie gelijke behandeling, de Nationale ombudsman en het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten) hebben in het rapport "Mensenrechten verbinden en verplichten" van april 2007 gesteld dat voor een bureau met kleine staf een bedrag van 1,15 miljoen euro nodig is. Dit ging echter uit van het opbouwen van een organisatie op basis van een twinning of shared services model. De keuze om het mensenrechteninstituut te integreren met de Commissie gelijke behandeling levert naar verwachting synergievoordelen op, niet alleen in organisatorische zin, maar ook inhoudelijk. Bovendien zal na twee jaar worden geëvalueerd of het bestaande budget voor het College voldoende is.

Samenwerking met maatschappelijke organisaties

Vrijwel alle organisaties hebben opmerkingen gemaakt over de samenwerking tussen het College en de verschillende maatschappelijke organisaties. Een aantal organisaties pleit ervoor dit gedetailleerder in de wet te regelen, bijvoorbeeld door middel van de instelling van een raad van advies. Ook de VN adviseert de samenwerking met maatschappelijke organisaties te regelen in het wetsvoorstel.

Het kabinet onderschrijft de visie van de verschillende organisaties dat het van belang is dat het College samenwerkt met de verschillende maatschappelijke organisaties. Dit voorkomt dubbele uitvoering van taken en bevordert de kwaliteit van de taakuitvoering van het College. Het College kan zich op die manier richten op taken die niet, of nog niet voldoende, worden uitgevoerd door andere organisaties. Het kabinet heeft daarom bij nader inzien besloten een raad van advies in te stellen (zie artikel 15). Deze raad zal het College jaarlijks adviseren over het voorgenomen beleidsplan, alsmede de Minister bij benoeming van (plaatsvervangende) leden. De Raad van advies zal bestaan uit de Nationale ombudsman, de voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens, de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, afgevaardigden van maatschappelijke organisaties die actief zijn op het terrein van de bescherming van een of meer rechten van de mens, uit afgevaardigden van werkgevers- en werknemersorganisaties en uit wetenschappers. Door zijn samenstelling kan de raad van advies daarom bijdragen aan het pluriforme karakter dat het College op grond van de Paris Principles dient te hebben. Bovendien is bij de taken van het College opgenomen dat zij activiteiten dienen te organiseren met de maatschappelijke organisaties.

De naam "College voor mensenrechten en gelijke behandeling"

Vrijwel alle organisaties hebben opgemerkt dat de keuze voor de naam "College voor mensenrechten en gelijke behandeling" niet gelukkig is. Deze naam is verwarrend, niet aansprekend, weinig herkenbaar in binnen- en buitenland en creëert geen draagvlak. Als alternatief worden genoemd instituut of commissie, waarbij een aantal organisaties ervoor pleiten alleen mensenrechten en niet "gelijke behandeling" in de naam op te nemen.

Naar aanleiding van deze reacties heeft het kabinet besloten dat het College voor de internationale herkenbaarheid de Engelse naam "Netherlands Institute for Human Rights" gebruiken. In internationale gremia waar gelijkebehandelingsorganisaties samenkomen kan, indien dit de duidelijkheid ten goede komt, eveneens Equality aan de naam toegevoegd worden. Bovendien is er voor gekozen in het tweede lid van artikel 1 op te nemen dat het College voor de rechten van de mens het nationaal instituut voor de rechten van de mens is.

Aangezien op dit moment de naam Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens nationaal nog weinig bekendheid geniet, zal de Nederlandse naam College blijven.

Echter, hoewel het kabinet het van groot belang acht dat gelijke behandeling een belangrijke plaats in de werkzaamheden van het College krijgt is het kabinet mede naar aanleiding van de adviezen van de geconsulteerde organisaties voornemens om de term gelijke behandeling niet op te nemen in de naam en te kiezen voor de naam College voor de rechten van de mens.

Het voordeel van de keuze voor de naam college in plaats van instituut is dat met college zowel het orgaan als de bemensing daarvan bedoeld wordt. Bij de naam instituut zou gekozen moeten worden voor een commissie of bestuur aan het hoofd van dit instituut.

Onderscheid en evenwicht taken mensenrechten en gelijke behandeling

Het NJCM, Amnesty International, Aim for Human Rights, het SIM, Art.1, Justitia et Pax, het Netwerk VN-vrouwenverdrag en het Platform mensenrechteneducatie hebben soortgelijke opmerkingen gemaakt over het evenwicht tussen mensenrechten en gelijke behandeling. Dit is ook

²⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 95.

vanuit de internetconsultatie opgemerkt. Dit lijkt onevenwichtig: mensenrechten lijken erbij geplakt, in plaats van dat er een nieuw instituut voor mensenrechten komt. Bovendien komt dit onderscheid kunstmatig over: gelijke behandeling is immers ook een mensenrecht. Daarnaast worden opmerkingen gemaakt over de volgorde van de taakomschrijving in artikel 3: allereerst wordt het onderzoek en oordeel gelijke behandeling genoemd en daarna pas de taken op het brede mensenrechtenterrein. Dit zou omgedraaid moeten worden.

Uit deze opmerkingen blijkt dat uit de wet en de memorie van toelichting onterecht het beeld is ontstaan dat het mensenrechteninstituut als iets kleins bij de Cgb wordt geplakt in plaats van dat er een nieuw mensenrechteninstituut wordt opgericht, waar de taken van de Cgb aan worden toegevoegd. Daarom heeft het kabinet verschillende wijzigingen doorgevoerd in de wet en de toelichting. Zo is het opschrift van de wet en de naam van het College gewijzigd. Bovendien is in artikel 1, derde lid, van de wet tot uiting gebracht dat het College tot doel heeft de rechten van de mens, waaronder het recht op gelijke behandeling, te beschermen en de naleving van deze rechten te bevorderen. Daarnaast komt in artikel 3 de specifieke taak voor gelijke behandeling niet meer op de eerste plek in de opsomming. In de artikelen 3 en 5 (taakomschrijving) wordt gesproken van rechten van de mens, met dien verstande dat gelijke behandeling hier ook onderdeel van is. Op deze manier wordt beter tot uiting gebracht dat het College brede taken krijgt op het terrein van de mensenrechten, waar gelijke behandeling een onderdeel van is, maar ook een specifieke taak op het terrein van gelijke behandeling (het komen tot een oordeel). De oordelende taak vraagt wel meer artikelen dan de taken op het terrein van mensenrechten, omdat dit een taak is met bijzondere (procedurele) eisen.

Structuur van het College: aantal leden

Het Cbp, het SIM, de Nationale ombudsman, Justitia et Pax en het Platform burgerrechten hebben opmerkingen gemaakt over de constructie van een College met negen tot twaalf leden. Een uitbreiding van het aantal leden past niet bij een organisatie die slagvaardig behoort op te kunnen treden. Bovendien is dit ook voor de herkenbaarheid van een nieuwe organisatie essentieel. Als suggestie wordt genoemd een bestuur met enkele leden, waarbij de directeur krachtig naar buiten treedt.

Het kabinet ondersteunt de opmerking dat het voor de herkenbaarheid van de organisatie goed is als de voorzitter krachtig naar buiten treedt. Daarom is aan artikel 14 een lid toegevoegd, dat bepaalt dat de voorzitter het College vertegenwoordigt. Bij afwezigheid zal dit een ondervoorzitter zijn.

Het kabinet kiest echter niet voor een bestuur met enkele leden. Het is van mening dat niet de in de wet gekozen structuur van het College, maar de feitelijke inrichting en werkwijze de slagvaardigheid van een organisatie bepalen. Het College zal worden ondersteund door een toegerust en deskundig bureau, waardoor de leden van het College zich kunnen beperken tot de hoofdlijnen, met uitzondering van de oordelende taak, waar meer directe betrokkenheid noodzakelijk blijft. Ook kunnen collegeleden in deeltijd worden aangesteld. Het kabinet heeft bij de keuze voor de structuur andere mensenrechteninstellingen als voorbeeld genomen. Hierbij blijkt dat goed functionerende instituten, zoals het Ierse mensenrechteninstituut, met een soortgelijke structuur werken. De toelichting is op dit punt aangevuld (zie paragraaf 3.4). In deze paragraaf wordt duidelijk dat het College als geheel verantwoordelijkheid draagt voor de brede mensenrechtelijke taken en dat er een kamer wordt ingesteld die belast is met de oordelende taak. Met een commissiestructuur is beter te voldoen aan de eisen met betrekking tot de pluriformiteit, die de Paris Principles stellen. Een commissiestructuur is en blijft bovendien, naar de mening van het kabinet, noodzakelijk voor de oordelende taak.

Pluriformiteit en onafhankelijkheid van het College

Er zijn opmerkingen gemaakt over de samenstelling en benoeming van het College en het bureau. De vraag is of dit wel in lijn is met de Paris Principles. Is de benoeming onafhankelijk genoeg? De VN heeft geadviseerd de bepalingen die betrekking hebben op de benoeming van de leden en het bureau, alsmede de bepaling dat ambtenaren het College kunnen bijstaan, te herzien. Hoe wordt bereikt dat het College en het bureau een goede weerspiegeling is van de diversiteit van de bevolking? Een suggestie die gedaan wordt is om streefcijfers op te nemen voor het aantal mannen en vrouwen. Daarnaast wordt voorgesteld de Paris Principles letterlijk te volgen door het College een representatie te laten zijn van mensenrechtenorganisaties, vakbonden, wetenschappers, het parlement en dergelijke. Ook bestaat de wens het maatschappelijk middenveld een formele rol te geven bij de benoeming.

Het kabinet heeft ervoor gekozen de wijze van benoeming van de leden en het bureau flink te wijzigen. De (plaatsvervangende) leden worden nu bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van Justitie benoemd. Bovendien adviseert een ingestelde raad van advies de Minister van Justitie over de benoeming van de (plaatsvervangende) leden. Op deze manier zitten er meer

waarborgen in het proces met betrekking tot de onafhankelijkheid en de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld.

Het kabinet is van mening dat in plaats van het opnemen van streefcijfers in de wet of het wettelijk vastleggen uit welke afgevaardigden van bepaalde stromingen in de maatschappij het College moet bestaan, dit bij uitstek een aangelegenheid is die in de praktijk, in een transparant selectieproces, moet worden geregeld.

Daarnaast benoemt nu de voorzitter van het College, in plaats van de Minister van Justitie, de medewerkers van het bureau. Hiermee is de onafhankelijkheid van het bureau gewaarborgd. Ook is de bepaling die het mogelijk maakt dat het College zich laat bijstaan door daartoe door de Minister aangewezen ambtenaren (het huidige artikel 18, eerste lid, Awgb) geschrapt.

Ten slotte is naar aanleiding van het advies van de VN in de wet opgenomen dat de raad van advies in de selectieprocedure rekening houdt met de noodzaak van een deskundig en onafhankelijk College, alsmede met het streven naar een divers samengesteld College (artikel 16, tweede lid).

Individuele klachtenbehandeling

Een aantal organisaties pleit ervoor de oordelende taak te verbreden naar alle mensenrechten. Daarentegen hebben Amnesty International, NJCM, Art.1 en de Cbp aangegeven dat het een goede keuze is dit niet te verbreden.

De Paris Principles bepalen dat een nationaal mensenrechteninstituut geautoriseerd *kan* worden tot het horen en in behandeling nemen van klachten die individuele situaties betreffen. Het kabinet heeft eerder, op basis van het rapport van de Consortiumpartners van april 2007, besloten dat het mensenrechteninstituut niet de taak krijgt individuele klachten te behandelen. De Nationale ombudsman kan naar aanleiding van een klacht onderzoeken of de overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. De Nationale ombudsman toetst het overheidshandelen aan de verenigbaarheid met grondrechten en mensenrechten. Om overlap te voorkomen is het daarom onwenselijk deze taak aan het College op te dragen. Er zijn slechts enkele buitenlandse mensenrechteninstellingen met een oordelende taak naar aanleiding van individuele klachten, en waar dit het geval is, is het mensenrechteninstituut geïntegreerd met de Ombudsman. Tegen overheidsgedragingen die de vorm hebben van een besluit (in de zin van de Algemene wet bestuursrecht) staat voor belanghebbenden in beginsel bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.

Rechtsvordering

De Nationale ombudsman en de Raad voor de rechtspraak maakten een opmerking over de in het voorontwerp opgenomen verbreding van artikel 15 Awgb naar het brede mensenrechtenterrein (het College kan de rechter vragen om een gedraging die een schending vormt van een mensenrecht onrechtmatig te verklaren of te verbieden). De Nationale ombudsman vindt de betekenis van deze verbreding onduidelijk en vindt dat een nadere afweging noodzakelijk is. De Raad voor de rechtspraak wijst erop dat een actie van het College alleen de partijen betrokken bij het proces kan binden.

Naar aanleiding van deze opmerkingen heeft het kabinet ervoor gekozen artikel 15 van de Algemene wet gelijke behandeling niet te verbreden naar het brede mensenrechtenterrein. Het College kan zijn rapportages, aanbevelingen en adviezen openbaar maken en toezenden aan betrokken instanties, aan de regering en aan de Staten-Generaal. Hiermee kan het College mensenrechtelijke kwesties breed en samenhangend presenteren en schendingen aan de kaak stellen. Mede gezien de al bestaande rechtsbescherming in Nederland en de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij (een van) de ombudsman(nen) ziet het kabinet onvoldoende aanleiding om het College een eigen procesbevoegdheid te geven op het brede terrein van de rechten van de mens. Bovendien brengt het toekennen van de procesbevoegdheid het risico mee dat het College toch individuele klachten over mensenrechtenschendingen moet gaan behandelen, terwijl dit – voor zover het om gedragingen van bestuursorganen – nu juist een taak is van de Nationale ombudsman. Het kabinet wil nu juist dubbele uitvoering van taken voorkomen. Het College kan overigens wel als deskundige optreden in rechtszaken, wanneer een lid van het College wordt opgeroepen door de rechter.

Onverenigbaarheid van functies en nevenfuncties leden van het College

Het SIM, het NJCM, Art.1 en Justitia et Pax maken opmerkingen over de onverenigbaarheid van functies en de nevenfuncties van de leden en plaatsvervangende leden. Een functie bij een ministerie zou niet mogelijk moeten zijn. Naar aanleiding van deze opmerkingen is artikel 17 van het wetsvoorstel aangevuld met twee leden. Het derde lid bepaalt dat een lid of plaatsvervangend lid van het College geen ambtenaar mag zijn in dienst van een Minister. In het vierde lid wordt

geregeld dat ook de plaatsvervangende leden, conform artikel 13 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, hun nevenfuncties moeten melden bij de Minister en dat deze openbaar worden gemaakt.

Eisen tot benoembaarheid rechterlijk ambtenaar voor voorzitter en ondervoorzitter

In het huidige artikel 16, tweede lid, van de Algemene wet gelijke behandeling wordt de eis gesteld dat de voorzitter en twee ondervoorzitters moeten voldoen aan de vereisten voor benoembaarheid tot rechterlijk ambtenaar (artikel 5 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren). Dit houdt in dat zij een juridische universitaire opleiding (of daarmee gelijkgestelde juridische opleiding) met goed gevolg moeten hebben afgerond en beschikken over tijdens die opleiding verkregen grondige kennis van en inzicht in bepaalde rechtsgebieden dan wel over ruime juridische praktijkervaring. In het concept dat ter consultatie was aangeboden, werd voorgesteld deze eis slechts te stellen voor de voorzitter en een van de ondervoorzitters. Het NJCM, SIM en de Cgb hebben opmerkingen gemaakt over dit artikel. Deze eis houdt verband met de oordelende taak en zou naar hun oordeel in ieder geval voor de voorzitter nu moeten worden losgelaten. De voorzitter, als gezicht naar buiten, zou zich bij uitstek niet met oordelen bezig te hoeven houden. Het NJCM stelt voor om aan twee leden, belast met de oordelende taak deze eis te stellen. De Cgb stelt voor om aan vijf collegeleden, waaronder een van de ondervoorzitters deze eis te stellen. De ontvangen reacties hebben het kabinet aanleiding gegeven om de opleidingseisen enigszins te versoepelen. Bij nader inzien kan worden volstaan met de bepaling dat de voorzitter en een van beide ondervoorzitters een universitaire juridische opleiding (of een daarmee in dit verband gelijkgestelde opleiding) met goed gevolg moeten hebben afgerond. Dat betekent dat voor deze leden niet meer de eis wordt gesteld dat zij beschikken over grondige kennis van en inzicht in bepaalde rechtsgebieden dan wel over ruime juridische praktijkervaring. In bijzondere gevallen kan ten aanzien van de voorzitter worden afgeweken van het vereiste dat een universitaire juridische opleiding met goed gevolg moet zijn afgerond. Dit geeft voldoende flexibiliteit om tot een pluriformere samenstelling van het College te komen, waarbij kan worden ingesprongen op een wijziging in de omvang van de mensenrechtelijke taken en de oordelende taak. Overigens kunnen aan de overige collegeleden, indien gewenst (bijvoorbeeld aan die leden die zich specifiek zullen bezig houden met de oordelen), bij de werving en selectie alsnog bepaalde opleidingseisen worden gesteld.

Bemoedigen ratificatie van verdragen

Het SIM, het NJCM, Aim for Human Rights, Amnesty International, Art.1, Justitia et Pax en de Chronisch Zieken en Gehandicaptenraad hebben opmerkingen gemaakt over de taak van het College de ratificatie van verdragen te bemoedigen en de toepassing daarvan te bevorderen. Ook de VN vroeg om aanpassing van deze bepalingen. Naar aanleiding van deze opmerkingen heeft het kabinet besloten dit onderdeel anders te formuleren, zodat duidelijk is dat het College de taak heeft het kabinet, parlement en eventueel anderen aan te sporen tot de ratificatie en de implementatie van verdragen op het terrein van mensenrechten. Ook de toelichting is op dit punt, naar aanleiding van de opmerkingen aangevuld, zodat duidelijker is wat de taak van het College is.

Mensenrechten in de praktijk

Door een aantal organisaties wordt opgemerkt dat het vooral lijkt alsof het College gaat kijken naar de mensenrechtensituatie op papier in plaats van in de praktijk. Hierbij wordt verwezen naar artikel 5 (adviestaak).

Artikel 5 doet niets af aan de taakomschrijving van het College in artikel 3. Door middel van het doen van onderzoek, het rapporteren en het doen van aanbevelingen zal het College juist de praktijk kunnen toetsen. Dit kan het College tevens meenemen in zijn beleids- of wetgevingsadviezen. Dit is verduidelijkt in de toelichting bij de artikelen 3 en 5.

Vestigingsplaats

De Nationale ombudsman, het Platform mensenrechteneducatie en de Johannes Wierstichting vragen zich af wat de vestigingsplaats van het College wordt. Den Haag lijkt, als stad van internationaal recht, het meest aangewezen. Het kabinet is van mening dat het College bij de oprichting in Utrecht gevestigd zal blijven om tijdens het proces van reorganisaties en vernieuwing de medewerkers van het College niet te belasten met een verhuizing.

Jaarverslag

De VN en het NJCM zouden graag opgenomen zien dat het College rapporteert over de mensenrechtensituatie. Het kabinet heeft artikel 3 van de wet aangepast, zodat duidelijk is dat het College jaarlijks rapporteert over de mensenrechtensituatie in Nederland.

Bovendien is het onderwerp van het jaarverslag aangeduid.

Openbaarheid adviezen, rapporten, onderzoeken en aanbevelingen en de opvolging daarvan

Op advies van de VN is een nieuw artikel 8 toegevoegd, waarin wordt bepaald dat alle adviezen, rapporten, onderzoeken en aanbevelingen door het College openbaar worden gemaakt. Daarnaast is bepaald dat de Minister die het aangaat op verzoek van het College een gesprek moet aangaan over deze stukken.

Overige opmerkingen

Daarnaast zijn een flink aantal opmerkingen overgenomen, waarvan hieronder enkele genoemd worden:

- het opnemen van het Verdrag voor de rechten van het kind in de niet-limitatieve opsomming van het mandaat;
- het aanpassen van de tekst over de internationale rapportagezaak, zodat helder is dat het College als "specialized body" rapportages schrijft;
- de toevoeging aan artikel 5 dat het College ook voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur en voor ministeriële regelingen kan adviseren;
- de toevoeging dat het College ook zal samenwerken met universitaire instellingen;
- de verduidelijking in de considerans dat Nederland op grond van diverse Europese richtlijn verplicht is een orgaan voor gelijke behandeling te hebben.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten kan instemmen met het conceptwetsvoorstel, maar heeft twee opmerkingen over de lasten voor decentrale overheden. Ook al rust er geen plicht op decentrale overheden om het College om advies te vragen, zal het in bepaalde gevallen wel in de rede liggen. Daarnaast kan het College inlichtingen opvragen bij decentrale overheden, indien het een onderzoek doet. De gevolgen voor de administratieve en financiële lasten zullen waarschijnlijk gering zijn, maar dit is deels afhankelijk van de activiteit van het nieuw te vormen instituut. De toelichting is op dit punt aangevuld, waarmee verduidelijkt is dat er (geringe) lasten voor decentrale overheden zijn.

De Raad voor de rechtspraak merkt op dat door te bepalen dat de president van het gerechtshof te 's-Gravenhage de disciplinaire maatregel aan de voorzitter van het College kan worden opgelegd, wordt afgeweken van de normale regeling van relatieve competentie. Deze bevoegdheid zou volgens de huidige stand van regelgeving moeten worden toebedeeld aan de president van het gerechtshof te Amsterdam en na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie²⁵ aan de president van het gerechtshof te Arnhem. De Raad voor de rechtspraak adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen of de bevoegdheid toe te bedelen aan de president van het gerechtshof van het ressort waarbinnen het arrondissement Utrecht valt. De toelichting is op dit punt aangevuld.

Actal heeft laten weten dit wetsvoorstel niet te selecteren voor een toets. Het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen hebben aangegeven geen behoefte te hebben aan consultatie, gezien de beperkte invloed die dit wetsvoorstel heeft op hun activiteiten. De president van het Hof 's-Gravenhage kan instemmen met artikel 17, eerste lid, onderdeel a, van het voorstel.

Van de bestuurscolleges van Bonaire, St. Eustatius en Saba zijn geen reacties ontvangen, maar in aanloop naar de inwerkingtreding van de wet zal het College met de bestuurscolleges spreken over de invulling van de werkwijze van het College op de eilanden.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk 1. Instelling, taak en bevoegdheden

Artikel 1

²⁵ Kamerstukken I 2009/10, 32 021, nr.A

Eerste lid

Het mensenrechteninstituut krijgt de naam "het College voor de rechten van de mens". In het algemeen deel van deze toelichting is ingegaan op de keuze voor deze naam.

Tweede lid

Met de oprichting van het College voor de rechten van de mens wil Nederland de A-status behalen. Daarom wordt voorgesteld in het wetsvoorstel te verduidelijken dat het College in Nederland het nationaal instituut voor de rechten van de mens is, zoals bedoeld in de betreffende VN-resolutie en aanbeveling van de Raad van Europa. De VN zal beslissen of het College de A-status zal krijgen. In internationaal verband zal het College de naam "Netherlands Institute for Human Rights" gebruiken.

Derde lid

In deze bepaling is de taak van het College verrat: het beschermen van de rechten van de mens, waaronder het recht op gelijke behandeling, en bevordering van de naleving daarvan in Nederland. Deze taakopdracht sluit aan bij de Paris Principles (punt 1). Daarnaast dient volgens de Paris Principles een mensenrechteninstituut in staat te zijn zijn prioriteiten vast te stellen op basis van een wettelijk omschreven taakopdracht waarin de bevoegdheid is vastgelegd om zelfstandig, vrij van sturing door de overheid, zijn taken uit te oefenen. Deze taakopdracht is daarom breed gehouden en kan door het College zelf nader worden ingevuld.

Artikel 2

De wet wordt gedeeltelijk van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit betekent dat het College ook hier een groot deel van zijn taak zal uitvoeren. Een gedeelte van de taken (bijvoorbeeld advisering, voorlichting via de website) kan ook van een afstand worden uitgevoerd. Voor andere taken (bijvoorbeeld onderzoek) ligt dat anders. In aanloop naar inwerkingtreding van de wet zal, in overleg met de bestuurscolleges van de eilanden, bekeken worden hoe de uitvoering van de taken vorm kan krijgen.

De artikelen die betrekking hebben op de taak van het College een onderzoek te doen naar en een oordeel te geven over de vraag of er onderscheid is gemaakt als bedoeld in de wetgeving gelijke behandeling zullen tijdelijk uitgezonderd worden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit houdt verband met het feit dat de wetgeving gelijke behandeling bij de transitie niet van toepassing wordt op de openbare lichamen. Het is dan ook niet mogelijk dat het College al vanaf het moment van inwerkingtreding van deze wet oordelen op grond van deze wetgeving gaat geven.

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

Het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 van de Grondwet en internationale verdragen zullen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba wel van toepassing zijn. De inwoners van de drie eilanden kunnen evenals het Europees deel van Nederland aanspraak maken op de bescherming van de Grondwet, met inbegrip van het gelijkheidsbeginsel zoals dat is vastgelegd in artikel 1. Er bestaat dus bescherming tegen ongelijke behandeling. Zo is er beroep mogelijk tegen een beschikking genomen op grond van de Wet administratieve rechtspraak BES bij ongelijke behandeling door de overheid. Bovendien bevat het Wetboek van Strafrecht BES een aantal bepalingen voor strafbaarstelling van discriminatie (de artikelen 143b tot en met 143e).²⁶ Daarnaast is het mogelijk bij de rechter te vorderen dat een gedraging van een particulier onrechtmatig is. Bezien zal worden op welke termijn de desbetreffende wetten op het terrein van gelijke behandeling en de daarmee samenhangende bevoegdheden van de College ingevoerd kunnen worden.²⁷

Artikel 3

In artikel 1, derde lid, is het doel van het College opgenomen: het beschermen van de rechten van de mens, waaronder het recht op gelijke behandeling, en het bevorderen van de naleving daarvan. In de artikelen 3 en 5 wordt gesproken over "de bescherming van de rechten van de mens". Hieronder wordt ook het bevorderen van de naleving daarvan verstaan. Aangezien in de Paris

²⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 959, nr. 2.

²⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31 959, nr. 6, p. 7.

Principles wordt gesproken van "promote and protect human rights" is ervoor gekozen de bevordering tot de naleving ervan wel in expliciet in de doelstelling van het College op te nemen. Daarnaast wordt onder rechten van de mens ook het recht op gelijke behandeling verstaan: gelijke behandeling, zoals is bedoeld in de Algemene wet gelijke behandeling, is immers ook een mensenrecht.

Onderdeel a

Het College gaat onderzoek doen naar mogelijke (stelselmatige) schendingen van mensenrechten of naar het niveau van bescherming van deze rechten op een specifiek terrein. Het College moet onafhankelijk en zelfstandig kunnen beslissen of het onderzoek wil doen en hierover wil rapporteren.

Het College kan drie verschillende soorten onderzoek doen. Ten eerste kan het College onderzoek doen naar de bescherming van de rechten van de mens. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn een onderzoek naar de situatie in Nederlandse gevangenissen. Indien het College advies geeft over wet- en regelgeving (zie de toelichting bij artikel 5) kan aan het advies ook een onderzoek ten grondslag liggen.

Ten tweede kan het College op schriftelijk verzoek onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in de wetgeving gelijke behandeling. Dit onderzoek is beperkt tot gelijke behandeling, leidt tot een oordeel en is daarmee van een andere aard dan het eerstgenoemde onderzoek.

Ten slotte kan het College ook uit eigen beweging onderzoeken of stelselmatig onderscheid wordt gemaakt en zijn oordeel daarover kenbaar maken. Ook dit onderzoek is beperkt tot gelijke behandeling en leidt tot een oordeel. Bovendien moet er hier sprake zijn van een vermoeden tot stelselmatig onderscheid.

De onderzoeken die hierboven als tweede en derde genoemd worden, worden ongewijzigd overgedragen van de Commissie gelijke behandeling naar het College voor de rechten van de mens (artikel 12 Awgb). Het is en blijft van groot belang dat mensen die menen gediscrimineerd te zijn, zich op eenvoudige wijze kunnen wenden tot een afzonderlijk overheidsorgaan dat is belast met het toezicht op de naleving van de wetgeving op het terrein van gelijke behandeling. Dit is een van de vereisten voor een effectieve bestrijding van discriminatie. Het College is daarom de handhaver van de wetgeving op het terrein van gelijke behandeling. In de toelichting bij artikel 10 wordt verder ingegaan op deze taak van het College.

Het is niet de taak van het College om individuele klachten over de schendingen van andere mensenrechten dan gelijke behandeling te behandelen. Het College kan individuele klachten doorverwijzen naar de geëigende instanties. Het zou echter wel kunnen voorkomen dat bij een onderzoek naar een situatie waar mensenrechten geschonden worden, gekeken wordt naar individuele gevallen om uiteindelijk in algemeenheid conclusies te kunnen trekken die relevant zijn voor het onderzoek. Deze gevallen zullen echter niet leiden tot een individueel oordeel van het College.

Het College zal bij zijn onderzoekstaak uiteraard artikel 162 Wetboek van Strafvordering in ogenschouw moeten nemen. Dat artikel bepaalt dat openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, verplicht zijn daarvan onverwijld aangifte te doen, met afgifte van de tot de zaak betrekkelijke stukken, aan de officier van justitie of aan een van zijn hulpofficieren.

Onderdeel b

Het College kan een rapport uitbrengen naar aanleiding van een onderzoek. Het College zal bovendien een keer per jaar rapporteren over de mensenrechtensituatie in Nederland. Het College kan ervoor kiezen dit rapport te combineren met het jaarverslag (artikel 21). Bovendien zal het College ook aanbevelingen kunnen doen hoe verbetering te brengen in de situatie of om te gaan met bepaalde praktijken. De aanbevelingen onderscheiden zich van de adviezen (artikel 5), omdat de adviezen alleen worden uitgebracht aan bestuursorganen en de Eerste en Tweede Kamer en slechts betrekking hebben op wet- en regelgeving en beleid, terwijl aanbevelingen een breder bereik kunnen hebben. Zo is het denkbaar dat het College aanbevelingen doet aan ziekenhuizen en scholen of aan organisaties die zich bezig houden met de bescherming van de rechten van de mens. Het is aan het College om te bepalen hoe vaak en aan wie deze aanbevelingen worden gegeven.

Het College zal tevens als "specialized body" rapportages opstellen over de bescherming van mensenrechten en gelijke behandeling in internationaal verband. De Verenigde Naties willen behalve een rapportage van de regering ook een rapportage van een onafhankelijke organisatie of

onafhankelijk instituut. De Cgb schrijft nu rapportages op het terrein van de gelijke behandeling, zoals rapportages naar aanleiding van de regeringsrapportage over het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie en het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen. Een voorbeeld van een toekomstige rapportage taak ligt bij het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Daarnaast blijven uiteraard de non-gouvernementele organisaties de mogelijkheid hebben een schaduwrapportage te schrijven naar aanleiding van de rapportage van de regering.

Onderdeel c

Deze taak wordt bij de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5 nader toegelicht.

Onderdeel d

Er is in Nederland behoefte aan een laagdrempelig, deskundig en objectief centrum, waar behalve overheden ook het bedrijfsleven en de burger terecht kunnen voor een richtinggevend antwoord op vragen over kwesties waarbij mensenrechten in het geding zijn.

In resolutie A/RES/48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 20 december 1993 inzake nationale instituten voor de bevordering en bescherming van de rechten van de mens is opgenomen dat de nationale mensenrechteninstituten informatie over VN mensenrechtenverdragen en activiteiten van de VN zouden moeten verspreiden. In de bijbehorende Paris Principles is de voorlichtingstaak ook benoemd.

Een van de taken die daarom wettelijk wordt opgedragen aan het College is het geven van voorlichting over de rechten van de mens en het stimuleren en coördineren van onderwijs over de rechten van de mens. Het College kan op verzoek en uit eigen beweging voorlichting (laten) geven. De Cgb geeft nu voorlichting over vraagstukken op het terrein van gelijke behandeling door middel van een website, een telefonisch spreekuur, bijeenkomsten, lezingen, trainingen, campagnes en een lespakket. Het College heeft de mogelijkheid dit op vergelijkbare wijze voort te zetten en te verbreden naar alle mensenrechten. Daarbij zal het College rekening houden met de activiteiten die op dit terrein al plaatsvinden door andere organisatie.

Bij vragen zal het College daarom in veel gevallen doorverwijzen naar andere instanties. Zo zal het College bij vragen over de verwerking van persoonsgegevens verwijzen naar het College bescherming persoonsgegevens en in veel gevallen ook doorverwijzen naar de Nationale ombudsman. Het College zal namelijk, naast de huidige oordelen en onderzoekstaak van de Cgb, geen individuele klachten in relatie tot het bredere mensenrechtenterrein gaan behandelen. De Nationale ombudsman behandelt klachten over bestuursorganen, ook waar het raakt aan mensenrechten.

Het College kan op allerlei manieren het bewustzijn onder de bevolking over mensenrechten en de kennis hierover vergroten. Door voorlichting, aandacht voor, educatie en publiciteit wordt bijgedragen aan de bekendheid van mensenrechten en gelijke behandeling en de inspanningen om schendingen hiervan tegen te gaan. Het College kan eveneens de media benaderen. Ook hier is het aan het College zelf te bepalen aan wie en op welke wijze mensenrechteneducatie en voorlichting het meest effectief zijn. Zo zullen het Platform Mensenrechteneducatie en het toekomstige Huis voor de Democratie en Rechtsstaat logische partners worden om mensenrechteneducatie te bevorderen.

Onderdeel e

Het College kan ook het initiatief nemen tot een onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens, maar dit door een andere organisatie laten uitvoeren of (financieel of inhoudelijk) bijdragen aan onderzoek van andere organisaties.

Onderdeel f

Nederlandse, Europese en internationale organisaties hebben behoefte aan een centraal en herkenbaar aanspreekpunt, waar zij informatie kunnen vragen en expertise kunnen aanboren en delen. Zij missen een nationaal centrum waarmee zij hun activiteiten en strategie kunnen afstemmen en kunnen overleggen over een gezamenlijke aanpak.

Het College zal zijn taken kunnen uitvoeren door samen te werken en contact te onderhouden met maatschappelijke organisaties en universitaire instellingen, zoals de Onderzoeksschool voor de Rechten van de Mens. Zoals toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting, zijn veel organisaties actief op het mensenrechtenterrein, waarmee het College dan ook samenwerking zal zoeken. Naast verschillende maatschappelijke organisaties zijn dit ook de Nationale

ombudsman en het College bescherming persoonsgegevens. Uiteraard zal het College ook de huidige samenwerking van de Commissie gelijke behandeling met diverse organisaties die actief zijn op het terrein van gelijke behandeling voortzetten.

Het College heeft een actief maatschappelijk middenveld nodig voor de uitoefening van zijn activiteiten. De noodzaak hiervan is onderstreept in de Paris Principles. Voor het draagvlak en de effectiviteit van het College is het van belang dat het op de hoogte is van wat er leeft in de maatschappij. Bij de samenwerking tussen het College en andere instellingen, organisaties en organen, kan ook behoren dat het advies uitbrengt of ondersteuning biedt bij advisering door deze organen. Hoe het College dit contact en deze samenwerking vormgeeft is aan de organisatie zelf.

Het College kan bovendien ook dienen als aanspreekpunt voor het kabinet, het parlement en andere bestuursorganen.

Het College zal kunnen fungeren als extra aanspreekpunt voor internationale organisaties met een mensenrechtelijk mandaat. Dit betreft met name de Verenigde Naties (onder andere de Mensenrechtenraad en zijn speciale rapporteurs, alsmede de toezichthoudende comités op de VN-mensenrechtenverdragen), de Raad van Europa (onder andere de Commissaris Mensenrechten en toezichthoudende comités als het Europees Comité tegen racisme en intolerantie, het Comité voor de voorkoming van foltering, het Europees Comité voor sociale rechten, het Stuurcomité Mensenrechten en het Adviescomité inzake de bescherming van nationale minderheden), de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (onder andere de Hoge Commissaris voor nationale minderheden) en de Europese Unie (met name het Agentschap grondrechten).

Sommige verdragen schrijven voor dat de nationale regering samenwerkt met de desbetreffende niet-gouvernementele organisaties (NGO's), bijvoorbeeld bij het Internationaal Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). Ook bij deze samenwerking kan het College een faciliterende rol vervullen. Bovendien kan het College deelnemen aan het International Co-ordinating Committee of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights (ICC) en andere internationale overlegstructuren en projecten. Een nationaal mensenrechteninstituut heeft hierin alleen stemrecht als dit instituut op grond van de Paris Principles de A-status heeft.

Onderdeel g, h en i

Het College krijgt als taak het kabinet en eventueel het parlement aan te sporen tot de (tijdige) ratificatie en implementatie van verdragen op het gebied van de rechten van de mens. Het College kan bijvoorbeeld advies geven aan het kabinet over de gevolgen van de ratificatie voor het beleid van het kabinet. Daarnaast kan het ook adviseren over de vraag welke regelgevende en organisatorische maatregelen nodig zijn, wil Nederland effectief zijn verdragsverplichtingen nakomen. Het College bevordert op deze manier het in overeenstemming brengen van nationale wetgeving aan internationale verplichtingen. Daarnaast kan het College de aandacht vestigen op of adviseren over de implementatie van Europese richtlijnen en een correcte naleving van verdragen en Europese en internationale aanbevelingen in de praktijk. Met aanbevelingen wordt bedoeld op instrumenten van de Europese en internationale die niet geratificeerd hoeven te worden, zoals verklaringen ("declarations") en resoluties en aanbevelingen van verdragscomités van de verdragen die door het Koninkrijk zijn geratificeerd.

Ten slotte zal het College verschillende bestuursorganen aansporen tot correcte naleving van verdragen in de praktijk.

Het College heeft de taak om, indien het kabinet niet dan wel onjuist uitvoering geeft aan internationale en Europese verplichtingen, de aandacht hierop te vestigen door bijvoorbeeld een rapport uit te brengen, aanbevelingen te doen of contact te zoeken met (inter)nationale en Europese instellingen of de pers.

Artikel 4

De noodzaak van een onafhankelijke positie het College is reeds in het algemeen deel van deze memorie toegelicht. De onafhankelijkheid van het College blijkt eveneens uit een aantal institutionele bepalingen uit het wetsvoorstel, zoals de artikelen 16, 17 en 18.

Artikel 5

Adviezen zijn een belangrijk instrument om het bewustzijn van mensenrechten en het recht op gelijke behandeling te bevorderen en ervoor te zorgen dat deze worden nageleefd. Ook kan door

middel van adviezen antwoord worden gegeven op meer algemene vragen die op dit terrein spelen. In de Paris Principles is eveneens neergelegd dat een nationaal instituut voor de rechten van de mens moet kunnen adviseren over wet- en regelgeving.

Het kabinet wijkt om deze redenen af van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 124c, tweede lid). Deze aanwijzing bepaalt dat het niet is toegestaan aan een zelfstandig bestuursorgaan adviestaken op te dragen ten aanzien van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk.

Het is regeringsbeleid om geen wettelijke adviesverplichtingen voor de overheid te creëren. Het wordt dan ook niet verplicht advies te vragen aan het College. Het zal uiteraard in bepaalde gevallen wel in de rede liggen om dat te doen.

Het College kan adviseren in gevallen waarin (een wijziging van) wet- en regelgeving of beleid dat direct of indirect invloed heeft op de bescherming van mensenrechten in Nederland. Dit betekent dat het College niet alleen om advies kan worden gevraagd over de implementatie van verdragen of richtlijnen op het terrein van mensenrechten, maar ook over nationale wetgeving die direct of indirect invloed hierop heeft.

Hoewel het wenselijk is dat het College veelvuldig om advies wordt gevraagd en dit advies ook gaat geven, is het van belang dat het, gezien zijn beperkte capaciteit, zijn andere taken ook naar behoren kan blijven vervullen. Het mensenrechtenterrein is breed en de reikwijdte van de adviestaak daarmee ook. Daarom is er voor gekozen slechts voor een gedeelte van de verzoeken het College te belasten met de plicht te adviseren.

Als om advies wordt gevraagd over wetten, algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen door een of meer Ministers of de Eerste of Tweede Kamer heeft het College de plicht te adviseren. Dit ligt anders bij een adviesaanvraag afkomstig van andere bestuursorganen: in dat geval kan het College adviseren, maar bestaat hiertoe geen plicht. Bovendien heeft het College geen plicht om te adviseren aan bestuursorganen en de Eerste en Tweede Kamer over beleid.

Het College kan tevens uit eigen beweging adviseren aan alle bestuursorganen en de Eerste en Tweede Kamer over alle algemeen verbindende voorschriften en beleid. Het College is bij een advies uit eigen beweging verplicht de Minister(s) en de beide Kamers der Staten-Generaal hierover te informeren. Dit vloeit voort uit artikel 18 van de Kaderwet adviescolleges.

Bij een adviesverzoek kan een termijn worden gesteld (artikel 3:6 Algemene wet bestuursrecht). Deze termijn mag niet zodanig kort zijn dat het College zijn taak niet naar behoren kan vervullen.

Het College krijgt op grond van artikel 3 de taak onderzoek te doen naar en te rapporteren over de bescherming van mensenrechten. Dit betekent dat het College juist bij de uitvoering van deze taken zich zal richten op de vraag hoe regelgeving en beleid, dat aan mensenrechten raakt, in de praktijk uitwerkt. Daarnaast ligt het in de rede dat het College bij een advies over beleid of wetgeving ook de toepassing van dat beleid in de praktijk kan en zal betrekken. Aangezien het College geen individuele klachtenbehandeling op het brede mensenrechtenterrein als taak krijgt, is het niet de bedoeling dat het College adviseert over de toepassing van beleid in een individuele casus. Het is echter niet uitgesloten dat in uitzonderlijke gevallen het onderzoek naar een individueel geval ook zal leiden tot een beleidsadvies.

Zoals is toegelicht bij artikel 3, onderdeel b, onderscheiden de adviezen zich van de aanbevelingen. Het College zal in een advies echter vaak ook aanbevelingen opnemen hoe de wet- en regelgeving of het beleid aangepast zou moeten worden.

Het werkterrein van het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) heeft raakvlakken met het werkterrein van het College. Het ligt voor de hand dat het College zich terughoudend opstelt bij kwesties die specifiek gaan over verwerking van persoonsgegevens. Maar het is ook denkbaar dat het juist wenselijk is dat beide organisaties over een kwestie adviseren. Artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges regelt de samenwerking tussen beide adviescolleges in zo'n geval: het College en het Cbp kunnen gezamenlijk advies uitbrengen en zijn daartoe verplicht, indien dat bij het adviesverzoek is verzocht.

Artikel 6

De Paris Principles schrijven voor dat het mensenrechteninstituut in voldoende mate informatie moet kunnen opvragen. Een mensenrechteninstituut kan immers niet naar behoren zijn taken uitoefenen wanneer het niet over voldoende informatie beschikt om te beoordelen of er daadwerkelijk sprake is van een schending van mensenrechten.

Het College krijgt daarom de bevoegdheid alle inlichtingen en bescheiden te vorderen die voor de vervulling van zijn taak noodzakelijk zijn. De Cgb heeft deze bevoegdheid nu en dit artikel is daarom overgenomen uit de Algemene wet gelijke behandeling (artikel 19). Artikel 18, tweede lid, van de Algemene wet gelijke behandeling is samengevoegd met dit artikel.

Een ieder is verplicht de ingevolge het eerste lid gevorderde inlichtingen en bescheiden volledig en naar waarheid te verstrekken. Deze verplichting geldt niet voor zover het inlichtingen en bescheiden betreft waarvan het verstrekken in strijd is met het belang van de nationale veiligheid, dan wel een schending van een ambts- of beroepsgeheim met zich brengt. Voorts geldt deze verplichting niet, indien een persoon daardoor of zichzelf of een van zijn bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn in de tweede of de derde graad of zijn echtgenoot of eerdere echtgenoot dan wel geregistreerde partner of eerdere geregistreerde partner aan het gevaar van een strafrechtelijke veroordeling ter zake van een misdrijf zou blootstellen: een betrokkene kan dan niet gedwongen worden aan zijn eigen veroordeling of die van bloed- of aanverwanten mee te werken.

Niet-nakoming van deze verplichting is strafbaar ingevolge het bestaande artikel 184 Wetboek van Strafrecht. Uiteraard zijn er wel beperkingen met betrekking tot de openbaarmaking van deze gegevens, zie hiervoor de toelichting bij artikel 8, eerste lid.

Artikel 7

Dit artikel verschaft aan het College de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen, met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoner. De Commissie gelijke behandeling heeft deze bevoegdheid op grond van artikel 14 van het Besluit werkwijze Commissie gelijke behandeling. Voorgesteld wordt deze bevoegdheid op het niveau van de wet te regelen, alsmede uit te breiden naar het hele werkterrein van het College.

Als middel om informatie te krijgen die uit de stukken of – in het geval van de gelijke behandelingstaak – het horen van partijen onvoldoende naar voren komt, kan het nuttig zijn om de situatie ter plekke op te nemen. Het staat het College vrij om binnen zijn taak hiertoe over te gaan, maar mede gelet op het tijdsbeslag ligt het niet voor de hand dat van dit middel in de praktijk veelvuldig gebruik zal worden gemaakt. Daarnaast mag worden verwacht dat het College zo veel mogelijk gebruik maakt van al bestaande rapporten van inspecties of (internationale) organisaties die onderzoek ter plaatse hebben gedaan.

Vergader ruimten van algemeen vertegenwoordigde organen, plaatsen waar godsdienstuitoefeningen of bezinningsbijeenkomsten van levensbeschouwelijke aard worden gehouden en ruimten waarin terechtzittingen worden gehouden, kunnen gedurende de tijden dat deze ruimten als zodanig in gebruik zijn slechts in beperkte mate worden betreden. Dit volgt uit artikel 12 Algemene wet op het binnentreden, dat in zoverre een beperking is op dit artikel. Gelet op het belang van het grondwettelijk gewaarborgde huisrecht kan het College geen woning betreden als de bewoner daarvoor geen toestemming geeft. Voor het binnentreden van een woning met toestemming van de bewoner gelden de procedureregels inzake legitimatie van artikel 1 Algemene wet op het binnentreden.

Het is bovendien niet toegestaan plaatsen te betreden die als verboden plaats zijn aangewezen ingevolge de Wet bescherming staatsgeheimen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de gebouwen van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Uiteraard kan het College in voorkomende gevallen toegang krijgen na voorafgaande toestemming.

Artikel 8

Eerste lid

Het College zal de onderzoeken, aanbevelingen, rapportages en adviezen openbaar maken. Het College is bij zijn publicaties uiteraard gehouden aan beperkingen ten aanzien van de openbaarmaking van gegevens. Het College is een orgaan van de rechtspersoon de Staat en daarmee een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De Wet openbaarheid van bestuur, met inbegrip van de artikelen 10 en 11 van die wet, is dus op het College van toepassing. Deze beperking vloeit ook voort uit artikel 2:5, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet bescherming persoonsgegevens. Uit artikel 9 van de Wet openbaarheid van bestuur volgt dat de bestuursorganen die een advies ontvangen verplicht zijn dit advies openbaar te maken.

Tweede lid

Het is belangrijk dat het College, indien het dat wenst, met de betrokken Minister kan bespreken wat er met de onderzoeken, rapporten, aanbevelingen en adviezen gedaan zal worden. Daarom is

in de wet bepaald dat de betrokken Minister het College in de gelegenheid stelt hierover een gesprek te hebben. Dit betekent dat als het gaat om rapportages of aanbevelingen met betrekking tot het gevangeniswezen het College contact opneemt met het Ministerie van Justitie, maar als het om een aanbeveling op het terrein van mensenrechteneducatie met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Hoofdstuk 2. Onderzoek en oordeel gelijke behandeling

Artikel 9

Een aparte kamer binnen het College zal zich bezig houden met oordelende taak op het terrein van gelijke behandeling, omdat deze taak zich in meerdere opzichten onderscheidt van de overige taken van het College. De kennis over gelijke behandeling en vaardigheden die nodig zijn voor de oordelende taak zijn van een andere aard dan wat nodig is voor de overige taken van het College. Bovendien zullen de leden van het College voor de taken op het brede mensenrechtenterrein zich kunnen beperken tot de hoofdlijnen daarbij ondersteund door een deskundig bureau, terwijl de oordelende taak meer directe betrokkenheid van de leden vraagt. Zoals in paragraaf 3.4 is toegelicht zullen er in de praktijk leden zijn die zich alleen met oordelen bezig houden, leden die zich alleen met adviezen, rapporten en dergelijke bezig houden en leden die zich met beide taken bezig houden. Indien een Collegelid zitting heeft in de kamer die zich met oordelen bezig houdt, betekent dit dus niet dat hij zich niet met advisering of rapportages zal bezig houden.

Artikel 10

Dit artikel is ongewijzigd overgenomen uit de Algemene wet gelijke behandeling. Deze wettelijke taakopdracht zorgt ervoor dat het College de taak van de Cgb overneemt om de naleving van het verbod van onderscheid te bevorderen. Het oordeel of in strijd met de wetgeving gelijke behandeling (Algemene wet gelijke behandeling, Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, maar ook (zie wijzigingsartikelen) de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte of de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid) is gehandeld is daarbij zijn voornaamste middel. Daarnaast heeft het College de bevoegdheid uit eigen beweging een onderzoek in te stellen naar vormen van stelselmatige discriminatie.

Het oordeel heeft noch de kracht van bindend advies noch van een (pseudo)rechterlijke uitspraak. De wet verbindt aan de resultaten van een onderzoek geen specifieke rechtsgevolgen. Het zijn het gezag en de deskundigheid van het College die bepalend zijn voor wat de rechter, het bestuur, belanghebbenden of betrokkenen met eventuele bevindingen en aanbevelingen doen. Primair beoogt deze constructie door het geven van een gezaghebbend en deskundig advies partijen in een conflict bij elkaar te brengen.

Het College kan op schriftelijk verzoek van iemand die zich gediscrimineerd acht, onderzoeken of een verboden onderscheid is of wordt gemaakt. Zo'n schriftelijk verzoek kan ook worden ingediend door personen en instellingen die willen weten of zij een verboden onderscheid maken, alsmede door ondernemingsraden en belangenorganisaties. Het College is bevoegd tot onderzoek en beoordeling van onderscheid als bedoeld in de wetgeving gelijke behandeling.

Het College biedt aldus een extra mogelijkheid om de naleving van de wetgeving gelijke behandeling te bevorderen. De procedure bij het College is betrekkelijk informeel en er zijn voor de aanvrager geen kosten aan verbonden (geen griffierecht of het risico van een veroordeling in de kosten). De procesgang zal op grond van artikel 19 geregeld worden in een algemene maatregel van bestuur, analoog aan het Besluit werkwijze Commissie gelijke behandeling.

Artikel 11

Dit artikel is ongewijzigd overgenomen uit de Algemene wet gelijke behandeling (artikel 13).

Eerste lid

Het eerste lid regelt aan wie het oordeel bekend wordt gemaakt.

Tweede lid

Het College kan aan zijn oordeel ter voorkoming van onderscheid aanbevelingen toevoegen. Veelal zal dat geschieden, als strijd met de wet is geconstateerd. De aanbevelingen kunnen betrekking hebben op onder meer het beleid, op een concreet geval of feitelijke omstandigheden.

Derde lid

Het College kan zijn oordeel ter kennis brengen van betrokken Ministers, van organisaties van werkgevers en werknemers uit het beroepsleven of van overheidspersoneel, van eindgebruikers van goederen of diensten en van de betrokken overlegorganen. De strekking van deze bepaling is de betrokken organisaties op de hoogte brengen van (belangwekkende) oordelen over de handhaving van het discriminatieverbod. In veel gevallen wordt het oordeel geanonimiseerd kenbaar gemaakt.

Artikel 12

Dit artikel is ongewijzigd overgenomen uit de Algemene wet gelijke behandeling (artikel 14). De mogelijkheid van toegang tot het College bij onderscheid op andere dan in het wetsvoorstel vermelde gronden is uitgesloten. Tevens moet het belang van de verzoeker of het gewicht van de gedraging voldoende zijn om een onderzoek in te stellen. Deze uitzondering is bedoeld om aan te sluiten bij hetgeen in vergelijkbare wetten en regelingen gebruikelijk is alsmede in verband met de in de praktijk gebleken behoefte. Daarnaast is een beperking in tijd opgenomen. Uiteraard dient het College de verzoeker mede te delen wanneer wordt afgezien van het doen van onderzoek.

Artikel 13

Eerste lid

Dit artikel is ongewijzigd overgenomen uit de Algemene wet gelijke behandeling (artikel 15). Het College krijgt daarmee, net als de Commissie gelijke behandeling nu, de bevoegdheid zich tot de rechter te wenden, die een bindende uitspraak kan geven of een gedraging in strijd is met de wetgeving gelijke behandeling. Er kunnen immers redenen zijn voor het College een rechterlijke uitspraak, als voorlopige voorziening of in de vorm van definitieve geschillenbeslechting, te vorderen. Te denken is aan situaties waarin de ernst van het gemaakte onderscheid, de verwachte precedentwerking of de aard van de afweging van de in het geding zijnde belangen daartoe aanleiding geven.

Deze bevoegdheid is tot op heden door de Cgb niet gebruikt. Het opvolgingspercentage van de oordelen van de Cgb was jaarlijks rond de 75%. Gegeven dit hoge opvolgingspercentage was de inzet van deze bevoegdheid niet opportuun. Bovendien neemt de Cgb een zekere terughoudendheid in ten aanzien van bemoeiingen met de nakoming in verband met de mogelijke schijn van partijdigheid. De laatste twee jaar bleek dat waar oordelen niet opgevolgd worden, dit zich specifiek op bepaalde deelterreinen manifesteert, bijvoorbeeld bij zwangerschap en arbeid. Een herbezinning binnen de Cgb op het gebruik van de procesbevoegdheid is dan ook gaande.

Tweede lid

Het ligt voor de hand dat het College afziet van gebruikmaking van de bevoegdheid een vordering in rechte te doen, indien de benadeelde daartegen bezwaar heeft.

Hoofdstuk 3. Samenstelling en werkwijze

Artikel 14

Eerste lid

Zoals is uiteengezet in het algemeen deel van de toelichting heeft het kabinet gekozen voor bestuursmodel met aan het hoofd een college van relatief beperkte omvang. Leden die (een belangrijk deel van) hun weektaak aan het College besteden kunnen hun expertise ten volle inzetten. Via het plaatsvervangend lidmaatschap kan worden voorzien in aanvullende deskundigheid op specifieke gebieden.

Daarom wordt voorgesteld het aantal leden te stellen op minimaal negen en maximaal twaalf leden. Er kunnen ook leden parttime worden benoemd. Volgens de Paris Principles moeten er echter leden zijn die fulltime zitting hebben in het College. Aangezien er maximaal twaalf leden benoemd mogen worden en de taken naar verwachting met niet minder dan negen fulltime leden gedaan zullen kunnen worden, zullen er nu en in de toekomst zeker fulltime leden voor het College

benoemd moeten blijven worden. Overigens moge duidelijk zijn dat een dergelijke flexibiliteit in het aantal leden niet kan leiden tot een overschrijding van het vastgestelde budget voor het College. Op het moment van inwerkingtreding van deze wet worden de leden van de Cgb van rechtswege benoemd als leden van het College. Het is echter niet zo dat deze negen leden na inwerkingtreding van de wet zich slechts met gelijke behandeling zullen blijven bezig houden en drie nieuwe leden met de mensenrechtentaken. De taken worden integraal aan het College opgedragen, er zijn bovendien inhoudelijke en procesmatige synergievoordelen te behalen bij de samenvoeging en het College zal zich, door te zijn toegerust met een deskundig bureau, concentreren op de hoofdlijnen. Voor de oordelende taak zal meer directe betrokkenheid van de leden noodzakelijk zijn: voor deze taak wordt dan ook een aparte kamer ingesteld. Bij toekomstige benoemingen zal eveneens aandacht besteed worden aan voldoende kennis en betrokkenheid van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het College.

Tweede lid

In het huidige artikel 16, tweede lid, van de Awgb is vastgelegd dat de voorzitter en beide ondervoorzitters van de Cgb moeten voldoen aan de vereisten voor benoembaarheid tot rechterlijk ambtenaar. Deze drie leden dienen een universitaire juridische opleiding (of een daarmee in dit verband gelijkgestelde opleiding) met goed gevolg te hebben afgerond en te beschikken over grondige kennis van en inzicht in bepaalde rechtsgebieden dan wel over ruime juridische praktijkervaring.

De eerste volzin van het tweede lid regelt dat de voorzitter en een van beide ondervoorzitters bovenbedoelde universitaire juridische (of daarmee gelijkgestelde) opleiding met goed gevolg moeten hebben afgerond. Dat betekent dat voor een van de ondervoorzitters geen opleidingseisen meer worden gesteld en dat voor de andere ondervoorzitter en voor de voorzitter niet meer de eis wordt gesteld dat zij beschikken over grondige kennis van en inzicht in bepaalde rechtsgebieden dan wel over ruime juridische praktijkervaring.

Het kabinet acht het wenselijk dat de mogelijkheid bestaat om in bijzondere gevallen van het benoemingsvereiste van de voorzitter te kunnen afwijken. Het kan wenselijk zijn om voor de uitoefening van het voorzitterschap personen aan te trekken die beschikken over bijzondere, niet juridische kwaliteiten, ervaringen en deskundigheden. Met het oog hierop is de tweede volzin in het tweede lid opgenomen. Zie verder het algemeen deel van deze memorie, § 6. Consultatie. Overigens kunnen ook aan de overige collegeleden, indien gewenst, bijvoorbeeld aan die leden die zich specifiek zullen bezig houden met de oordelen, bij de werving en selectie bepaalde opleidingseisen worden gesteld.

Derde lid

Het is belangrijk dat het College een extra aanspreekpunt is voor nationale, Europese en internationale instellingen en organisaties die zich bezig houden met de bescherming van de rechten van de mens. Om nationaal en internationaal bekendheid te verwerven is het wenselijk dat de voorzitter het gezicht naar buiten is. Dit betekent dat het College in de internationale en nationale media en bij belangrijke Europese en internationale bijeenkomsten van de mensenrechteninstellingen aanwezig is en het woord voert. Bij afwezigheid van de voorzitter kan een ondervoorzitter als plaatsvervanger optreden.

Artikel 15

Eerste lid

Met deze bepaling wordt de raad van advies (hierna: de raad) van het College ingesteld. De raad adviseert het College elk jaar over het voorgenomen beleidsplan van het College. Daarnaast adviseert de raad de Minister over de benoeming van de (plaatsvervangende) leden van het College. Dit wordt nader toegelicht bij artikel 16, tweede lid. De raad draagt daarmee bij aan de legitimatie van het College en aan de kwaliteit van zijn werk.

De raad is geen zelfstandig bestuursorgaan, aangezien de raad geen openbaar gezag heeft. De raad is ook geen adviescollege zoals bedoeld in de Kaderwet adviescolleges. Er is immers geen sprake van advies over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (artikel 1, onderdeel a, van de Kaderwet adviescolleges).

Tweede lid

Een van de eisen die de Paris Principles stellen aan het instituut is dat verzekerd is dat bij de benoemingsprocedure een pluriforme vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld, werkzaam op het terrein van de bescherming en bevordering van de rechten van de mens, betrokken is.

Het creëren van diversiteit, door middel van het laten doorklinken van alle geluiden in de maatschappij kan echter op verschillende manieren worden ingevuld. De Paris Principles geven landen ruimte om de pluriformiteit te organiseren op een manier die het best past binnen de context van het desbetreffende land.

Voorgesteld wordt, door middel van het instellen van een raad van advies met leden afkomstig uit de onderscheidende sectoren uit de maatschappij, invulling te geven aan de Paris Principles.

De raad bevat drie vaste leden: de Nationale ombudsman, de voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens en de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak. Daarnaast bevat de raad minimaal 4 en maximaal 7 leden afkomstig van maatschappelijke organisaties, die zich bezig houden met de bescherming van een of meerdere rechten van de mens, van werkgevers- en werknemersorganisaties en uit de wetenschap.

De kennis en het netwerk van maatschappelijke organisaties is van belang bij de activiteiten en samenstelling van het College. Daarnaast zullen werkgevers- en werknemersorganisaties in de raad worden vertegenwoordigd, aangezien in arbeidsverhoudingen veel vragen rondom de bescherming van mensenrechten (bijvoorbeeld bij het recht op gelijke behandeling, de vrijheid van godsdienst en bescherming van de persoonlijke levenssfeer) spelen. Ten slotte zullen in de raad wetenschappers plaats nemen met specifieke kennis over mensenrechten.

Daarnaast is het denkbaar, zoals de Paris Principles aangeven, dat journalisten, politici (bijvoorbeeld leden van de Eerste en Tweede Kamer), afgevaardigden van religieuze instellingen en ambtenaren zitting nemen in de raad.

De wisselende leden hebben op persoonlijke titel zitting in de raad. Ook al zijn leden afgevaardigde van een maatschappelijke organisatie of van een werkgevers- of werknemersorganisatie, het is niet de bedoeling dat zij vanuit hun organisatie gemachtigd moeten zijn om beslissingen te kunnen nemen.

Derde lid

De wisselende leden van de raad worden door de Minister van Justitie in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benoemd, geschorst en ontslagen. De Minister van Justitie hoort voorafgaand aan de benoeming het College, de Nationale ombudsman, de voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens en de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak. De leden van de raad worden voor een periode van vier jaar benoemd en kunnen maximaal acht jaar lid zijn van de raad.

Vierde lid

De raad kiest uit zijn midden een voorzitter en bepaalt zelf, onafhankelijk van het College en de Minister, zijn werkwijze. Het ligt voor de hand dat de raad in ieder geval eenmaal per jaar bijeenkomt om met het College het voorgenomen beleidsplan te bespreken, Nadere afspraken tussen Raad en College kunnen in een reglement worden vastgelegd.

Vijfde lid

De leden van de raad zullen voor hun werkzaamheden een onkostenvergoeding krijgen.

Zesde lid

Ondanks het feit dat de raad geen zelfstandig bestuursorgaan is (zie de toelichting bij het eerste lid), wordt artikel 13 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van overeenkomstige toepassing verklaard op de leden van de raad van advies.

De meeste leden van de raad zullen naast hun functie als lid van de raad ook nog (een) andere functie(s) bekleden. Het is –vanwege de invloed van de raad op de benoemingen van het College– wenselijk dat het openbaar is welke functies dit zijn en dat bij aanvaarding van een nieuwe functie, dit gemeld wordt aan de Minister van Justitie. Met nevenfunctie wordt hier dus bedoeld: functie(s) naast het lidmaatschap van de raad, wat ook de hoofdfunctie kan zijn van een persoon die zitting heeft in de raad.

Artikel 16

Eerste lid

De leden van het College worden benoemd bij koninklijk besluit, omdat de bevordering en de bescherming van mensenrechten raakt aan het beleid van (vrijwel) alle ministers. De Minister van Justitie doet de voordracht voor het koninklijk besluit. Een ontwerp van het koninklijk besluit zal in de ministerraad worden besproken.

Tweede lid

De raad adviseert de Minister van Justitie, voorafgaand aan de voordracht, over de geschiktheid van de kandidaten. Dit advies wordt opgesteld in overeenstemming met het College.

De Minister van Justitie is niet verplicht het advies over te nemen. Het ligt echter in de rede dat de Minister dit advies in de meeste gevallen overneemt, aangezien het voor de legitimatie van het College van belang is dat de samenstelling kan rekenen op breed draagvlak in de maatschappij.

Met deze procedure wordt invulling gegeven aan de Paris Principles. Daar is in opgenomen dat de samenstelling van het mensenrechteninstituut en de benoeming van zijn leden volgens een procedure moet lopen waarbij garanties zijn voor een pluralistische vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld betrokken bij de bescherming en bevordering van de rechten van de mens, meer in het bijzonder door samenwerking met of vertegenwoordiging van:

- maatschappelijke organisaties verantwoordelijk voor de bescherming van de rechten van de mens
- vakbonden, werkgevers- en werknemersorganisaties, bijvoorbeeld belangenorganisaties voor advocaten, artsen, journalisten en wetenschappers;
- stromingen binnen de filosofie of religie;
- universiteiten en gekwalificeerde experts;
- het parlement;
- Ministeries (alleen in een adviserende rol).

De raad houdt er bij zijn advies rekening mee dat het College deskundigheid moet bezitten op een breed terrein van de rechten van de mens. Bij een openstaande vacature moet dan ook oog zijn voor de vereiste expertise in relatie tot de bestaande samenstelling.

Daarnaast is het –voor de vereiste onafhankelijkheid van het College- gewenst dat de raad en het College bij de selectie rekening houden met de onafhankelijkheid van de leden. Dit betekent dat het niet wenselijk is dat leden in het College zitting nemen, waarvan getwijfeld wordt aan de capaciteit om onafhankelijk van de overheid of de maatschappelijke druk de taken van het College uit te voeren.

De waarborg van de onafhankelijkheid en deskundigheid van de leden is verder in de persoon van de leden gelegen. De eigen deskundigheid, ervaring en kennis van de leden zijn bepalend. Deskundigheid ziet in dit verband zoals gezegd op juridische deskundigheid alsmede deskundigheid op het terrein van mensenrechten en gelijke behandeling en deskundigheid op terreinen waar mensenrechten ingrijpen. De specifieke deskundigheden zullen evenwichtig gespreid dienen te zijn over de verschillende leden.

Ten slotte wordt er bij het advies rekening gehouden met het streven naar een diverse samenstelling van het College, die een reflectie is van de verscheidenheid van de Nederlandse samenleving in identiteit, achtergrond en geestelijke stromingen. De raad en het College kunnen onder meer praktische uitvoering geven aan dit streven door de vacatures actief uit te zetten bij maatschappelijke organisaties betrokken bij de bescherming van de rechten van de mens (zie derde lid). De raad kan slechts binnen de grenzen van de gelijke behandelingswetgeving uitvoering geven aan dit streven. Op grond van artikel 2, derde lid, van de Algemene wet gelijke behandeling en artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte kunnen ten behoeve van vrouwen, personen behorende tot een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep en personen met een handicap of chronische ziekte specifieke (voorkeurs)maatregelen worden getroffen mits deze in redelijke verhouding staan tot het doel.

Derde lid

De vacatures worden door het College openbaar gemaakt. Daarnaast zal het College actief de maatschappelijke organisaties betrokken bij de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens attenderen op de vacature. Het College maakt eveneens de selectieprocedure voor de (plaatsvervangende) leden openbaar.

Artikel 17

Eerste lid

Ten einde de onafhankelijkheid van de leden en plaatsvervangende leden van het College te benadrukken verklaart het eerste lid het bepaalde in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) over ontslag, schorsing en disciplinaire maatregelen, met enkele uitzonderingen, van overeenkomstige toepassing. Dit is thans geregeld in artikel 16, vierde lid, van de Algemene wet gelijke behandeling. Het eerste lid bevat vijf wijzigingen. Ten eerste is artikel 46h, eerste lid, Wrra aan de opsomming toegevoegd. Die bepaling regelt dat de rechterlijk ambtenaar op eigen verzoek wordt ontslagen bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van Justitie. De verwijzing naar artikel 46h vervangt het huidige artikel 16, vijfde lid, laatste volzin, Awgb ("Op eigen verzoek worden zij door de Minister van Justitie ontslagen").

Ten tweede wordt ook het tweede lid van artikel 46l Wrra (ontslag op eigen verzoek bij koninklijk besluit "in geval van ongeschiktheid voor het vervullen van zijn ambt anders dan wegens ziekte") van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat ook de benoeming plaatsvindt bij koninklijk besluit.

Ten derde wordt de omissie hersteld dat op grond van artikel 16, vierde lid, Awgb onduidelijk is wie bevoegd is om de voorzitter van het College de disciplinaire maatregel van schriftelijke waarschuwing op te leggen. Deze bevoegdheid wordt toegekend aan de president van het gerechtshof, gelet op beider functieniveau. De bevoegdheid wordt toegekend aan de president van het hof in Den Haag, aangezien bij schorsing of ontslag de, eveneens in Den Haag gevestigde, Hoge Raad beslist.

Ten vierde wordt buiten twijfel gesteld dat het eerste lid niet alleen voor de leden geldt, maar ook voor de plaatsvervangende leden.

Ten vijfde wordt de omissie hersteld dat op grond van artikel 16, vierde lid, Awgb onduidelijk is wie voor de toepassing van de artikelen 46j en 46o Wrra moet worden aangemerkt als de functionele autoriteit. Daartoe wordt in het eerste lid de voorzitter van het College aangewezen.

Tweede lid

De Paris Principles schrijven voor dat het mandaat en de duur van het lidmaatschap moet zijn vastgelegd in een officieel besluit. De duur van de benoeming wordt hierbij in de wet vastgelegd. De benoemingstermijn is zes jaar. Dit is van belang voor de continuïteit. Herbenoeming is mogelijk. Het tweede lid is inhoudelijk gelijk aan de eerste twee volzinnen van het huidige artikel 16, vijfde lid, Awgb. Zie voor de geschrapte derde volzin ("Op eigen verzoek worden zij door de Minister van Justitie ontslagen") de toelichting bij het voorgestelde eerste lid.

Derde lid

Uit artikel 9 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen volgt dat een lid of plaatsvervangend lid van een zelfstandig bestuursorgaan niet tevens een ambtenaar kan zijn van de minister die politiek verantwoordelijk is voor het desbetreffende bestuursorgaan. Ten einde de onafhankelijkheid van het College zeker te stellen, bepaalt het derde lid dat een lid of plaatsvervangend lid ook geen andere rijksambtenaar kan zijn.

Vierde lid

Artikel 13 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen regelt dat leden van een zelfstandig bestuursorgaan geen nevenfuncties vervullen die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of het vertrouwen daarin. Het voornemen van de aanvaarding van een nevenfunctie moet gemeld worden aan de Minister. Bovendien wordt deze nevenfunctie openbaar gemaakt. Met deze bepaling wordt geregeld dat dit ook geldt voor de plaatsvervangende leden. Met nevenfunctie wordt hier dus bedoeld: functie(s) naast het lidmaatschap van het College, wat – in het geval van een plaatsvervangend lid – ook de hoofdfunctie kan zijn.

Vijfde lid

De in dit lid bedoelde nadere regels over de rechtspositie van de leden en de plaatsvervangende leden zullen geen betrekking hebben op de bezoldiging en schadeloosstelling, bedoeld in artikel 14, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. In beide onderwerpen zal worden voorzien bij regeling van de Minister van Justitie.

Vanwege de Evaluatiewet Awgb (Stb. 2005, 516) bevat het tweede lid van artikel 21 van de Awgb een grondslag om de rechtspositie van de leden van de Cgb, in ruimere zin dan voorheen, nader te regelen. Daarbij is een aantal rechtspositionele onderwerpen opgesomd die in elk geval bij algemene maatregel van bestuur regeling moeten vinden. Deze opsomming is overgenomen uit

artikel 21 van de Algemene wet gelijke behandeling, maar met enige aanpassing. Voor enkele van de genoemde onderwerpen geldt namelijk dat hiervoor in de wet reeds een afdoende regeling is opgenomen (bijvoorbeeld disciplinaire maatregelen, schorsing) of bij nader inzien vooralsnog geen reden bestaat om hierover enige regelgeving tot stand te brengen (bijvoorbeeld loopbaanvorming). Tegelijkertijd ontbreken in de huidige opsomming enige onderwerpen waarvoor geldt dat aan een regeling bij algemene maatregel van bestuur voor de leden van het College juist zonder meer behoefte bestaat (bijvoorbeeld vakantie, voorzieningen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid). De voorgestelde opsomming is niet limitatief.

Artikel 18

Eerste en tweede lid

Volgens de Paris Principles moet een mensenrechteninstituut beschikken over zijn eigen personeel. Het Hoge Commissariaat voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties heeft eerder, bij de herziening van de B-status van de Commissie gelijke behandeling, kritische opmerkingen gemaakt over de benoeming van het bureau door de Minister van Justitie.²⁸ De regering wil benadrukken dat het van mening is dat een benoeming van het personeel door de Minister van Justitie geen afbreuk doet aan de onafhankelijkheid. Er zijn immers talloze voorbeelden te noemen van organisaties die zeer onafhankelijk zijn en waarvan de medewerkers door een Minister worden benoemd.²⁹ Om echter te voorkomen dat de VN de A-status door deze wijze van benoeming niet toekent, heeft de regering besloten de benoeming van het bureau bij de voorzitter te leggen. Deze constructie is vergelijkbaar met de Raad voor de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak heeft ook geen rechtspersoonlijkheid, maar benoemt wel de medewerkers van het ondersteunende bureau.

Derde en vierde lid

Het bevoegd gezag is niet langer de Minister van Justitie, maar het College. Bij algemene maatregel van bestuur worden hierover nadere regels gesteld.

Artikel 19

Dit artikel is afgeleid van artikel 21 van de Algemene wet gelijke behandeling. De betreffende algemene maatregel van bestuur, waarvan de tekst zal zijn afgeleid van het Besluit werkwijze Commissie gelijke behandeling, waarin deze onderwerpen thans zijn geregeld, zal tegelijk met deze wet in werking treden.

Artikel 20

Eerste lid

Artikel 12 van de Kaderwet is niet van toepassing wegens het onafhankelijke karakter van dit zelfstandig bestuursorgaan. De van toepassing zijnde procedure voor het opleggen van disciplinaire maatregelen, schorsing en ontslag uit hoofdstuk 6a van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren verhoudt zich niet met het bepaalde in artikel 12 van de Kaderwet. Bovendien worden de leden door de Kroon benoemd. De benoeming van de leden en plaatsvervangende leden is in artikel 16 van dit wetsvoorstel geregeld. Daarnaast is artikel 21 van de Kaderwet niet van toepassing: de bevoegdheid van de Minister om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan. Ook dit heeft te maken met de gewenste onafhankelijkheid van politieke organen en het feit dat het College uitspraken doet over de Staat zelf.³⁰ De Minister moet niet de inhoud en de wijze van uitvoering van de taken kunnen bepalen.

Tweede lid

In deze bepaling wordt een geclausuleerde uitzondering gemaakt op artikel 20 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Het College hoeft het kabinet geen inlichtingen te verstrekken met betrekking tot de inhoud en aanpak van concrete onderzoeken. Dit houdt verband met de onafhankelijkheid van het College. Het moet zelfstandig onderzoek kunnen uitvoeren, zonder

²⁸ Zie o.a. 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.

²⁹ Bijvoorbeeld het College bescherming persoonsgegevens, de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de Hoge Raad der Nederlanden,

³⁰ Commissie Gerritse, augustus 2007, ZBO's binnen kaders.

bemoeienis van het kabinet. De Minister kan wel inlichtingen vragen die verband houden met het beheer van het College. Er kan gevraagd worden of een bepaald voorval wordt onderzocht en wat de stand van zaken van het onderzoek is. Het inlichtingenrecht beperkt zich dus tot de procesmatige informatie: in welke fase beving het onderzoek zich en waar richt het zich op. De Minister moet in staat zijn, in het geval het parlement een onderzoek afdwingt naar vermeende schendingen van mensenrechten, het parlement te melden of het College onderzoek doet en in welke fase het onderzoek zich bevindt.

Uiteraard hoeft het College geen inlichtingen te verstrekken over wie er benaderd worden of betrokken zijn bij het onderzoek en wat de bevindingen tot nu toe zijn.

Derde lid

In deze bepaling wordt een uitzondering gemaakt op de uit artikel 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen voortvloeiende bevoegdheid van de Minister om besluiten te vernietigen. Het gaat hier om de besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, te weten een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Hoewel in het kader van de oordelende en onderzoekstaak meestal geen sprake zal zijn van besluiten, wordt hiermee uitgesloten dat de Minister deze kan vernietigen. Ook dit houdt verband met de vereiste onafhankelijkheid: politieke bemoeienis moet worden uitgesloten.

Hoofdstuk 4. Verslag en rapport

Artikel 21

Aangezien artikel 18 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen voorschrijft dat het jaarverslag wordt gezonden aan de Minister die het aangaat en beide kamers der Staten-Generaal, is het niet noodzakelijk dit in de wet op te nemen. Het College maakt het verslag, net als de Cgb dit nu conform artikel 20, eerste lid, van de Algemene wet gelijke behandeling, doet, openbaar en stuurt dit aan verschillende adviesorganen. Aan deze bepaling wordt toegevoegd dat het College het jaarverslag eveneens stuurt naar de Nationale ombudsman, het College bescherming persoonsgegevens en maatschappelijke organisaties die zich bezig houden met de bescherming van een of meerdere rechten van de mens.

Artikel 18 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bepaalt dat in het jaarverslag een beschrijving is opgenomen van de taakuitoefening en het gevoerde beleid en het gevoerde beleid met betrekking tot de kwaliteitszorg. Of een mensenrechteninstituut in aanmerking komt voor de A-status wordt mede aan de hand van het jaarverslag bepaald. De VN ziet hier dan ook graag een aantal punten in terug. Daarom wordt voorgesteld vast te leggen dat het College in zijn jaarverslag alle uitgevoerde onderzoeken, uitgebrachte adviezen en een korte beschrijving van de overige activiteiten vermeldt. Een beschrijving van de mensenrechtensituatie in Nederland (artikel 3, onderdeel b) kan eveneens onderdeel zijn van het jaarverslag.

Artikel 22

Het College stelt, net als de Cgb nu, elke vijf jaar een rapport over zijn bevindingen ten aanzien van de praktijk de wetgeving gelijke behandeling op. Naast de evaluatie van de Algemene wet gelijke behandeling, Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, zal het College elke vijf jaar een evaluatie opstellen over de werking in de praktijk van het onderhavige wetsvoorstel.

Artikel 23

Artikel 33 van de Algemene wet gelijke behandeling bepaalt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met andere betrokken Ministers, na ontvangst van het rapport van het College, bedoeld in artikel 20, een verslag stuurt aan de Kamers over de werking in de praktijk van de wetgeving gelijke behandeling. Daar is nu aan toegevoegd dat dit verslag ook zal gaan over de werking in de praktijk van het onderhavige wetsvoorstel. Het verslag zal bovendien via de Ministerraad instemming krijgen van alle Ministers. Artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bepaalt dat de Minister elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal stuurt ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. Aangezien de termijn voor dit verslag gelijk loopt, zal in de praktijk dit ook één verslag kunnen zijn.

Hoofdstuk 5. Wijziging andere wetten

Artikel 24

Aangezien alle bepalingen uit hoofdstuk 2 van de Algemene wet gelijke behandeling zijn overgenomen in het onderhavige wetsvoorstel, kan dit hoofdstuk komen te vervallen. Hetzelfde geldt voor artikel 33 van de Algemene wet gelijke behandeling.

De artikelen 25 tot en met 34

Deze artikelen bevatten technische aanpassingen van enkele wetten waarin een verwijzing is opgenomen naar de Commissie gelijke behandeling.

Hoofdstuk 6. Overgangs- en slotbepalingen

De artikelen 35 tot en met 38

De leden, plaatsvervangende leden en het personeel van het bureau van de huidige Commissie gelijke behandeling worden lid, respectievelijk werkzaam bij het College voor de rechten van de mens met dezelfde rechtspositie als zij hadden. Voor de leden en plaatsvervangende leden geldt dat de datum van benoeming in het latere ambt wordt gelijkgesteld met de datum van benoeming in het eerdere ambt. Dit betekent dat de leden en plaatsvervangende leden die nu werkzaam zijn bij de Commissie gelijke behandeling voor de zittingstermijn die nog resteert op het moment van inwerkingtreding van deze wet lid worden van het College. Bij de (her)benoeming van leden of plaatsvervangende leden zal bijzondere aandacht zijn voor deskundigheid op het brede mensenrechtenterrein. Bij recente benoemingen en bij (her)benoemingen in de periode tot inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt rekening gehouden met de nieuwe situatie: er zijn en worden leden aangetrokken met een bredere kijk op en kennis van mensenrechten.

Op dit moment is er al brede kennis aanwezig bij het College, onder andere op het terrein van migranten- en vreemdelingenrecht, rechten van vrouwen, kinderen en etnische minderheden, gezondheidsrecht en van de terreinen waarop mensenrechten in het bijzonder ingrijpen. Leden en plaatsvervangende leden van de Commissie gelijke behandeling die nu werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een Minister (zie artikel 17, derde lid) zullen niet van rechtswege tot plaatsvervangend lid van het College benoemd worden.

Voor het bureau geldt dat een groot deel van het huidige personeel zich bezig blijft houden met het voorbereiden van oordelen op het terrein van gelijke behandeling. Er zal echter ook nieuw personeel worden aangetrokken dat zich bezig zal houden met het brede mensenrechtenterrein. Hierbij zal speciale aandacht zijn voor expertise die nu nog ontbreekt. Daarnaast zal het huidige personeel van de Commissie, afhankelijk van zijn functie in meer of mindere mate, door het volgen van opleidingen zijn kennis verbreden naar andere mensenrechten.

Hiermee wordt aan de ene kant recht gedaan aan de continuïteit van de gelijke behandelingstaken en de rechtspositionele zekerheid voor de op dit moment bij de Commissie werkzame leden, plaatsvervangende leden en het personeel van het bureau, terwijl aan de andere kant bewerkstelligd wordt dat de nieuwe organisatie voldoende expertise in huis heeft om zich na inwerkingtreding van de wet met het brede mensenrechtenterrein te gaan bezighouden.

De lopende onderzoeken worden voortgezet door het College en het archief wordt aan het College overgedragen.

Gezien de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding (zie artikel 39) worden deze artikelen gekoppeld aan inwerkingtreding van artikel 1: het moment dat het College voor de rechten van de mens bestaat.

Artikel 39

De wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit houdt verband met het feit dat nog twee onderliggende algemene maatregelen van bestuur moeten worden aangepast. Het streven is de wet in de eerste helft van 2011 in werking te laten treden. In de tijd voorafgaande aan inwerkingtreding van deze wet zullen al voorbereidingen worden getroffen, zonder dat deze onomkeerbaar zijn, om het College ook daadwerkelijk vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet te kunnen laten functioneren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Minister van Justitie,

E.M.H. Hirsch Ballin

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten

Bijlagen

Bijlage 1. Transponeringstabel wetsvoorstel College voor de rechten van de mens

Wetsvoorstel College voor de rechten van de mens	Algemene wet gelijke behandeling
Artikel 1	Artikel 11, eerste lid
Artikel 2	-
Artikel 3	-
Artikel 4	-
Artikel 5	-
Artikel 6	Artikel 19 en artikel 18, tweede lid
Artikel 7	- (Artikel 14 Besluit werkwijze Commissie gelijke behandeling)
Artikel 8	-
Artikel 9	-
Artikel 10	Artikel 12
Artikel 11	Artikel 13
Artikel 12	Artikel 14
Artikel 13	Artikel 15
Artikel 14 eerste en tweede lid	Artikel 16, eerste en tweede lid
Artikel 14, derde lid	-
Artikel 15	-
Artikel 16	-
Artikel 17, eerste en tweede lid	Artikel 16, vierde en vijfde lid
Artikel 17, derde en vierde lid	-
Artikel 17, vijfde lid	Artikel 21, tweede en derde lid
Artikel 18, eerste lid	Artikel 17, eerste lid
Artikel 18, tweede, derde en vierde lid	-
Artikel 19	Artikel 21, eerste lid
Artikel 20	-
Artikel 21, eerste lid	-
Artikel 21, tweede lid	Artikel 20, eerste lid
Artikel 22	Artikel 20, tweede lid
Artikel 23	Artikel 33

Bijlage 2. Implementatietabel

RL 2000/43 anti-rassendiscriminatie	RL 2004/113 goed/dienst m/v	RL 2006/54 herschikking	Huidige Awgb	Wetsvoorstel College voor mensenrechten en gelijke behandeling
Artikel 13 (organen ter bevordering van gelijke behandeling)	Artikel 13 (organen ter bevordering van gelijke behandeling)	Artikel 20 (organen ter bevordering van gelijke behandeling)	Hoofdstuk 2 en artikel 33	De artikelen 1 tot en met 23

Bijlage 3. Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Hieronder zijn die artikelen uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen opgenomen waar voor het College verplichtingen uit voortvloeien. Zo zijn bijvoorbeeld die artikelen uit de Kaderwet ZBO die betrekking hebben op de instelling, op ZBO's die niet onderdeel zijn van de staat, het

vaststellen van tarieven buiten deze tabel gehouden. Bij enkele artikelen is een motivering opgenomen waarom dit artikel wel of niet van toepassing is.

Artikel	Inhoud van de bepaling	Van toepassing of niet, eventueel motivering
8	Een zelfstandig bestuursorgaan heeft voor instemming met mandaatverlening de goedkeuring van Onze Minister, tenzij het mandaatverlening door Onze Minister betreft. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of op de grond dat de te mandateren bevoegdheid naar het oordeel van Onze Minister een goede taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan kan belemmeren.	Van toepassing. Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen, Deze bepaling weerhoudt het College er niet van om –zonder instemming van de Minister- samen te werken met andere instanties of organen, bijvoorbeeld bij het doen van onderzoek.
9	Een lid van een zelfstandig bestuursorgaan kan niet tevens zijn een aan Onze Minister ondergeschikte ambtenaar.	Van toepassing, maar in artikel 17, derde lid uitgebreid naar plaatsvervangende leden en naar een Onzer Ministers.
12	1. Onze Minister benoemt, schorst en ontslaat de leden van een zelfstandig bestuursorgaan. 2. Schorsing en ontslag vindt slechts plaats wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. Ontslag vindt voorts plaats op eigen verzoek.	Niet van toepassing. De leden worden bij koninklijk besluit benoemd, op voordracht van de Minister van Justitie. Bovendien verhoudt de van toepassing zijnde procedure voor het opleggen van disciplinaire maatregelen, schorsing en ontslag uit hoofdstuk 6a van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren zich niet met het bepaalde in artikel 12 van de Kaderwet. De benoeming van de leden en plaatsvervangende leden is in de artikelen 16 en 17 van dit wetsvoorstel geregeld.
13	1. Een lid van een zelfstandig bestuursorgaan vervult geen nevenfuncties die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. 2. Een lid van een zelfstandig bestuursorgaan meldt het voornemen tot het aanvaarden van een	Van toepassing en is eveneens uitgebreid naar de plaatsvervangende leden en de raad van advies.

	<p>nevenfunctie anders dan uit hoofde van zijn functie aan Onze Minister.</p> <p>3. Nevenfuncties van een lid van een zelfstandig bestuursorgaan anders dan uit hoofde van zijn functie worden openbaar gemaakt. Openbaarmaking geschiedt door het ter inzage leggen van een opgave van deze nevenfuncties bij het zelfstandig bestuursorgaan en bij Onze Minister.</p>	
14	<p>1. Aan het lidmaatschap van een zelfstandig bestuursorgaan is een bezoldiging dan wel schadeloosstelling verbonden.</p> <p>2. Onze Minister stelt de bezoldiging of de schadeloosstelling vast.</p>	Van toepassing.
18	<p>1. Een zelfstandig bestuursorgaan stelt jaarlijks voor 1 juli een jaarverslag op. Het jaarverslag beschrijft de taakuitoefening en het gevoerde beleid. Het jaarverslag beschrijft voorts het gevoerde beleid met betrekking tot de kwaliteitszorg.</p> <p>2. Het jaarverslag wordt aan Onze Minister en aan beide kamers der Staten-Generaal toegezonden.</p>	Van toepassing en aangevuld (zie artikel 21).
19	<p>1. Een zelfstandig bestuursorgaan ziet met betrekking tot de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden toe op:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. een tijdige voorbereiding en uitvoering; b. de kwaliteit van de daarbij gebruikte procedures; c. de zorgvuldige behandeling van personen en instellingen die met hem in aanraking komen; d. de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten die worden ontvangen. <p>2. Een zelfstandig bestuursorgaan treft voorzieningen, waardoor personen en instellingen, die met hem in aanraking komen, in de gelegenheid</p>	Van toepassing.

	<p>zijn voorstellen tot verbeteringen van werkwijzen en procedures te doen.</p> <p>3. In het jaarverslag, bedoeld in artikel 18, doet een zelfstandig bestuursorgaan verslag van hetgeen tot uitvoering van het eerste en tweede lid is verricht.</p>	
20	<p>1. Een zelfstandig bestuursorgaan verstrekt desgevraagd aan Onze Minister alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen. Onze Minister kan inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.</p> <p>2. Een zelfstandig bestuursorgaan geeft bij het verstrekken van de in het eerste lid bedoelde inlichtingen waar nodig aan welke gegevens een vertrouwelijk karakter dragen. Dit vertrouwelijke karakter kan voortvloeien uit de aard van de gegevens, dan wel uit het feit dat natuurlijke of rechtspersonen deze aan het zelfstandig bestuursorgaan hebben verstrekt onder het beding dat zij als vertrouwelijk zullen gelden.</p>	Een geclausuleerde uitzondering t.a.v. de lopende onderzoeken van het College. Zie verder de toelichting bij artikel 20, tweede lid.
21	<p>1. Onze Minister kan beleidsregels vaststellen.</p> <p>2. De beleidsregels worden in de Staatscourant bekendgemaakt.</p>	Niet van toepassing: de bevoegdheid van de Minister om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan. Ook dit heeft te maken met de gewenste onafhankelijkheid van politieke organen en het feit dat het College uitspraken doet over de Staat zelf ³¹ . De Minister moet niet de inhoud en de wijze van uitvoering van de taken kunnen bepalen.
22	<p>1. Onze Minister kan een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan vernietigen.</p>	Niet van toepassing. Hoewel in het kader van de oordelende en

³¹ Commissie Gerritse, augustus 2007, ZBO's binnen kaders.

	2. Van het vernietigingsbesluit wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.	onderzoekstaak meestal geen sprake zal zijn van besluiten, wordt hiermee uitgesloten dat de Minister deze kan vernietigen. Ook dit houdt verband met de vereiste onafhankelijkheid: politieke bemoeienis moet worden uitgesloten.
23	1. Indien naar het oordeel van Onze Minister een zelfstandig bestuursorgaan zijn taak ernstig verwaarloost, kan Onze Minister de noodzakelijke voorzieningen treffen. 2. De voorzieningen worden, spoedeisende gevallen uitgezonderd, niet eerder getroffen dan nadat het zelfstandig bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om binnen een door Onze Minister te stellen termijn alsnog zijn taak naar behoren uit te voeren. 3. Onze Minister stelt beide kamers der Staten-Generaal onverwijld in kennis van door hem getroffen voorzieningen als bedoeld in het eerste lid.	Van toepassing. Het ligt voor de hand dat de Minister hierbij rekening houdt met de eisen die de Paris Principles en de Europese richtlijnen stellen.
25	Een zelfstandig bestuursorgaan dat onderdeel is van de Staat, zendt jaarlijks voor 1 april aan Onze Minister de ontwerp-begroting voor het daaropvolgende jaar.	Van toepassing.
30	Indien gedurende het jaar aanmerkelijke verschillen ontstaan of dreigen te ontstaan tussen de werkelijke en de begrote baten en lasten dan wel inkomsten en uitgaven, doet een zelfstandig bestuursorgaan daarvan onverwijld mededeling aan Onze Minister onder vermelding van de oorzaak van de verschillen.	Van toepassing. Zie m.b.t. de financiële onafhankelijkheid paragraaf 4,1 van de memorie van toelichting.
41	1. Een zelfstandig bestuursorgaan draagt op voet van de ter zake voor de Rijksdienst geldende voorschriften zorg voor de nodige technische en organisatorische voorzieningen ter beveiliging van zijn gegevens tegen verlies of aantasting en tegen	Van toepassing

	onbevoegde kennisneming, wijziging en verstrekking van gegevens.	
--	--	--

Bijlage 4. Kaderwet adviescolleges

Hieronder zijn die artikelen uit de Kaderwet adviescolleges opgenomen die voor het College relevant zijn.

Artikel	Inhoud van de bepaling	Van toepassing of niet, eventueel motivering
17	Een adviescollege adviseert op schriftelijk verzoek van Onze Minister of de Staten-Generaal	Van toepassing en is uitgebreid naar andere bestuursorganen
18	Een adviescollege kan onze Minister uit eigen beweging adviseren. Van een voornemen daartoe stelt het adviescollege Onze Minister en de beide kamers der Staten-Generaal onverwijld in kennis.	Van toepassing.
19	1. Een adviescollege kan zich voor het inwinnen van inlichtingen wenden tot daartoe door Onze Minister aangewezen ambtenaren. 2. Een adviescollege kan zich doen bijstaan door andere personen, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak nodig is.	Van toepassing.
20	1. Een adviescollege beraadslaagt en besluit in vergadering over de uit te brengen adviezen. 2. Over de uit te brengen adviezen wordt niet besloten dan in aanwezigheid van ten minste de helft van de leden. 3. De adviezen worden uitgebracht overeenkomstig het gevoelen van de meerderheid van de ter vergadering aanwezige leden, waarbij elk lid één stem heeft. 4. Indien het nodig is over het besluit tot vaststelling van het advies bij wijze van stemming te beslissen, wordt dat besluit bij meerderheid van stemmen opgemaakt. 5. Indien de stemmen staken, wordt de besluitvorming aangehouden tot de volgende vergadering, tenzij de advisering niet uitgesteld kan worden of de vergadering voltallig is. In deze gevallen beslist de stem van de voorzitter. Van die	Van toepassing.

	omstandigheid wordt in het advies melding gemaakt. 6.Een lid dat ter vergadering een standpunt heeft ingebracht dat afwijkt van het gevoelen van de meerderheid, kan over dat standpunt een afzonderlijke nota bij het advies voegen.	
21	Een adviescollege kan zijn werkwijze nader vaststellen in een reglement van orde.	Van toepassing.
22	Indien een advies wordt uitgebracht aan één van de kamers der Staten-Generaal, zendt het adviescollege een afschrift van het advies aan Onze Minister.	Van toepassing.
23	1.Adviescolleges kunnen gezamenlijk advies uitbrengen en zijn daartoe verplicht, indien dat bij het adviesverzoek is verzocht. 2.De betrokken colleges regelen in onderling overleg hun werkwijze bij gezamenlijke advisering. 3.De betrokken colleges zijn gezamenlijk bevoegd voor het voorbereiden van een gezamenlijk advies een gemengde commissie uit hun midden in te stellen.	Van toepassing.
24	1.Onze Minister stelt de beide kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst in kennis van zijn standpunt over: a. een door hem gevraagd en tijdig uitgebracht advies over een vast te stellen ministeriële regeling of over te voeren beleid; b. een uit eigen beweging uitgebracht advies over hoofdlijnen van beleid. 2.Indien de vaststelling van het standpunt niet binnen de termijn, bedoeld in het eerste lid, plaatsvindt, stelt Onze Minister de beide kamers der Staten-Generaal hiervan gemotiveerd in kennis.	Van toepassing.
29	Een adviescollege verstrekt desgevraagd aan Onze Minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen. Onze Minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.	Van toepassing, met dien verstande dat het College niet verplicht is gegevens over concrete onderzoeken die ten grondslag liggen aan het advies, te overleggen. Zie hiervoor de uitzondering op artikel 20 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

