

MENSENRECHTEN NALEVEN, OOK DAAR WAAR DAT MOEITE KOST

Zorgt het Actieplan Mensenrechten van minister Plasterk nu echt voor een stevigere mensenrechtenbescherming in Nederland?

Jan-Peter Loof *

Kluwer Navigator | NTM-NJCM Bull. 2015/16

In december 2013 lanceerde Minister van Binnenlandse Zaken Plasterk het Nationaal Actieplan Mensenrechten. Het doel van dit plan is de mensenrechten in Nederland meer systematisch te bewaken en te bevorderen. In juni 2015 maakte de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer met de minister de (tussen)balans op: welke verbeteringen heeft het Actieplan gebracht? Het antwoord: de vooruitgang is vooral geboekt bij niet-controversiële onderwerpen. Bij de lancering schetste de minister echter ook de mogelijkheid dat het Actieplan zou kunnen functioneren als 'tijdig interventiemechanisme bij de mensenrechtenbescherming'. Daar komt nog niet veel van terecht.

Het goede aan het Actieplan Mensenrechten in Nederland is dat het structuur biedt voor zowel de verschillende ministeries als voor de Tweede Kamer om allerlei maatschappelijke ontwikkelingen mede vanuit mensenrechtenperspectief te duiden. De door de minister gepubliceerde voortgangsrapportage laat zien dat het kabinet bij politieke eensgezindheid problemen kan aanpakken en vooruitgang boekt. Dat geldt voor onderwerpen als huiselijk geweld, mensenhandel, discriminatie op de arbeidsmarkt en het bevorderen van de emancipatie van vrouwen en LHBTI's. De acties rond de genoemde onderwerpen hebben – terecht – al langer de aandacht van het kabinet en dat loont, zo blijkt uit de tussenrapportage.¹

Een winstpunt zie ik vooral in de interdepartementale structuur die in ieder geval op ambtelijk niveau binnen de rijksoverheid is opgezet om de (potentiële) impact van mensenrechtennormen voor de hele breedte van het overheidsbeleid te kunnen bespreken. Wat die bespreking nu precies oplevert is nog wel even de vraag, maar het feit dat er gesproken wordt, beschouw ik al als winst. Immers, niet voor alle beleidsterreinen hoort de mogelijke betekenis van verdragsrechtelijk of grondwettelijk gegarandeerde mensenrechten tot de gebruikelijke bagage van diegenen die zich ambtelijk of bestuurlijk op dat terrein bewegen.

Een winstpunt zie ik ook in het momentum dat de voortgangsbespreking van het Actieplan voor de Tweede Kamer creëert om de inzet van het kabinet ten aanzien van de realisering van alle mensenrechten in enigszins samenhangende vorm te bediscussiëren. Tegelijkertijd zie ik dat dat de Kamer moeite kost. De voortgang van het Actieplan wordt besproken door de Vaste Kamercommissie BZK, terwijl de mensenrechtennormen relevant zijn voor veel meer terreinen,

■ Mr. dr. J.P. Loof is lid van het College voor de Rechten van de Mens, doceert staatsrecht en mensenrechten aan de Universiteit Leiden en is hoofdredacteur van dit tijdschrift.

1 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 862, nr. 7.

ook terreinen waar de leden van de commissie BZK niet op thuis zijn. Dit leidde bij de bespreking in juni dan ook tot het aanbrengen van een begrenzing in de onderwerpen waarover de Kamer met de minister van gedachten wisselde. Die begrenzing valt wellicht enigszins te betreuren, maar daar zou ik niet dramatisch over willen doen. De discussie richtte zich namelijk wel op twee heel relevante en belangrijke thema's, namelijk op het thema mensenrechteneducatie en op de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK voor de borging van mensenrechten in de grote decentralisatieoperaties in het sociaal domein die door het kabinet zijn ingezet. Die decentralisatieoperaties brengen met zich dat beslissingsbevoegdheden die relevant zijn voor de realisatie van diverse sociale en economische mensenrechten bij de gemeentelijke bestuursorganen komen te liggen, bij de gemeenteraad en het College van burgemeester en wethouders. Dat zijn nu typisch voorbeelden van actoren voor wie de mensenrechtennormen niet tot de vanzelfsprekende bagage horen. Hoe zorg je er dan voor dat er op gemeentelijk niveau niet een beleid uitrolt dat op bepaalde punten door de mensenrechtelijke bodem zakt? Heeft de Minister van BZK vanuit zijn algemene verantwoordelijkheid voor de realisatie van de grond- en mensenrechten in Nederland daar niet een bepaalde rol te vervullen? Een parlementaire discussie over deze vragen is zonder meer goed en het is de vraag of die zonder de agendering van de voortgang van het Actieplan wel op deze manier van de grond zou zijn gekomen. Nu kwam er in aanloop naar het debat in juni – op verzoek van de Kamer – zelfs nog een aanvullende brief van de minister waarin hij nadere uitleg gaf over zijn activiteiten rondom deze twee thema's.² Die activiteiten zijn overigens nog tamelijk marginaal, maar daar werd dan nu tenminste over gesproken in de Kamer zodat er gelegenheid was om de minister uit te dagen tot hogere ambities. Winst dus.

Als het gaat om het functioneren van het Actieplan als 'tijdig interventiemechanisme bij de mensenrechtenbescherming' zie ik nog niet heel veel geboekte winst. Mensenrechten garanderen wordt lastiger als het meer heikele thema's betreft als vreemdelingen, privacybescherming of de aanpak van jihadistisch terrorisme. Maar juist dan moeten die mensenrechten hun waarde bewijzen: op de momenten waarop het moeilijk wordt, als door meerderheidsbesluiten een minderheidsgroep te zeer in de verdrukking komt of in het belang van de veiligheid de vrijheid van individuen te zeer wordt beperkt.

Systematische bewaking en bevordering van de mensenrechten in Nederland vergt bovenal dat wetten die een inbreuk op bepaalde mensenrechten mogelijk maken op een zorgvuldige manier worden vormgegeven. En dat de noodzaak en evenredigheid van die inbreuk wordt aangetoond. Een inbreuk kan gerechtvaardigd zijn, maar dan moet die echt noodzakelijk zijn en niet groter dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken. In het afgelopen half jaar presenteerde het kabinet verschillende (concept)wetsvoorstellen die op dit punt tekortschieten. Enkele voorbeelden: de bewaarplicht telecommunicatiegegevens, het intrekken van het Nederlanderschap van jihadgangers, de uitbreiding van de zogenoemde Rotterdamwet (die het mogelijk maakt om mensen uit bepaalde wijken van de stad te weren), het opleggen van bestuurlijke maatregelen aan personen 'die in verband worden gebracht met terroristische activiteiten'. Opvallend is dat in enkele van die wetten juridische constructies worden gebruikt die in het verleden ook al eens werden voorgesteld, maar toen vanwege ernstige kritiek van de Raad van

² Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 8.

State of de toenmalige Tweede Kamer nooit doorgang vonden. Nieuwe veiligheidsbedreigingen lijken zo vooral te leiden tot het herkauwen van eerder afgeschoten inbreuken op mensenrechten.

Het Actieplan Mensenrechten moet ook ambitie laten zien bij lastige thema's. Nu is nog onvoldoende duidelijk welke rol het Actieplan speelt bij dergelijke dossiers. De minister nam in zijn tussenrapportage bijvoorbeeld de nieuwe maatregelen tegen jihadisme niet mee. De eerste verantwoordelijkheid voor die maatregelen ligt dan ook bij zijn collega van Veiligheid en Justitie. Ook in de moeizame politieke onderhandelingen tussen de coalitiepartners over de bed-bad-brood-voorziening voor uitgeprocedeerde asielzoekers lijkt het Actieplan niet gefunctioneerd te hebben als richtinggevend interventiemechanisme.

Het Actieplan en de voortgangsrapportages moeten bevorderen dat mensenrechten te allen tijde worden meegenomen in specifieke beleidsonderwerpen. De vraag rijst welke rol de Minister van BZK als coördinerend bewindspersoon op zich neemt in discussies rond wetsvoorstellen en beleidsonderwerpen zoals hierboven genoemd. De rol van minister Plasterk is naar zijn eigen zeggen (bij de presentatie van het Nationaal Actieplan) 'coördineren, signaleren, agenderen en stimuleren'. Als staatsrechtjurist realiseer ik me dat ministeriële bemoeienis met onderwerpen die zich in de portefeuille van een andere bewindspersoon bevinden lastig vorm te geven is. Het Actieplan is echter juist bedoeld om de mensenrechtendialoog over de *hele* breedte van het overheidsbeleid te versterken. In de tussenrapportage zie ik vooralsnog niet terug dat het Actieplan ook als zodanig benut is richting de collega-bewindspersonen die verantwoordelijk zijn voor wetgevingsvoorstellen die resulteren in inbreuken op bepaalde grondrechten. Ik realiseer me dat dit ook te maken heeft met een gebrek aan politieke ruimte om op de dossiers waar het echt wel even moeite kost om goed recht te doen aan mensenrechtennormen, hier ook daadwerkelijk werk van te maken. Als dat zo is en blijft, zal de meerwaarde van een Nationaal Actieplan Mensenrechten altijd beperkt blijven. De vraag is dus: blijft het Actieplan een mooi weer verhaal van de Minister van BZK of wordt het iets waaraan het hele kabinet zich committeert, zodat het uitgroeit tot een plan dat ook een stormpje kan doorstaan?