

CM2406

COMMISSIE MEIJERS COMMENTAAR IN REACTIE OP HET HOOFDLIJNENAKKOORD

JUNI 2024

In dit commentaar vraagt de Commissie Meijers aandacht voor verschillende plannen uit het Hoofdlijnenakkoord, dat op 16 mei 2024 is gepresenteerd door de BBB, NSC, VVD en PVV. We lichten toe waarom een deel van deze plannen in strijd zijn met internationaal recht en Unierecht, juist omdat die regels tot doel hebben dat de beginselen van de democratie en rechtsstaat worden gerespecteerd. Onze Commissie heeft een selectie gemaakt van plannen uit het Hoofdlijnenakkoord waarvan zij bespreking op grond van haar doelstelling het meest van belang acht. Het gaat om een aantal specifieke voorstellen die zijn gedaan op het gebied van het asielrecht, migratierecht, nationaliteitsrecht en het strafrecht.

De voorgestelde maatregelen waar we in ons commentaar op ingaan, zoals de invoering van een tweestatusstelsel, beperking van de rechtsbijstand voor asielzoekers, afschaffing van de asielverblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en het voornemen om harder en langer te straffen, zullen leiden tot veel extra werk voor de rechterlijke macht, de IND en de justitiële inrichtingen. Dit extra werk komt bovenop het al bestaande tekort aan menskracht bij deze organen en staat haaks op het voornemen om het aantal ambtenaren met ruim 20% te verminderen.

**Commissie
Meijers**

Commentaar in reactie op het Hoofdlijnenakkoord

Inleiding

In dit commentaar vraagt de Commissie Meijers aandacht voor verschillende plannen uit het Hoofdlijnenakkoord, dat op 16 mei 2024 is gepresenteerd door de BBB, NSC, VVD en PVV. We lichten toe waarom een deel van deze plannen in strijd zijn met internationaal recht en Unierecht, juist omdat die regels tot doel hebben dat de beginselen van de democratie en rechtsstaat worden gerespecteerd. De Commissie Meijers is opgericht in 1990 uit zorg over de transparantie van Europese besluitvorming. Sinds onze oprichting heeft de Commissie Meijers Europese instellingen en Nederlandse regeringen, ongeacht hun samenstelling en politieke kleur, van (gevraagd en ongevraagd) advies en commentaar voorzien als wij constateerden dat (beoogde) wetgeving in strijd kwam of dreigde te komen met fundamentele rechtsnormen en grondrechten, en Europese Verdragen en regelgeving. Onze Commissie publiceerde ook bij eerdere coalitieakkoorden een commentaar.¹

Het opnemen van beleidsvoornemens waarvan op voorhand duidelijk is dat deze in strijd zijn met fundamentele rechten of Unierechtelijke of internationale regelgeving, schept verwachtingen bij burgers die niet kunnen worden waargemaakt. Dat leidt tot het risico van politisering van de rechtspraak, omdat aan rechters zal worden verweten dat zij politieke uitspraken doen. Die kritiek kan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in gevaar brengen. Dit terwijl het de taak van de rechter is te beoordelen of de Nederlandse wetgeving in strijd is met grondrechten of de internationale verplichtingen van Nederland en het de rechter is die de burger tegen overtreding van hogere regels door de overheid dient te beschermen.

Op basis van het bovenstaande bespreken wij hieronder de meest voorzienbare problematische plannen uit het Hoofdlijnenakkoord op het gebied van het asiel- en migratierecht, nationaliteitsrecht en strafrecht.

Asiel en migratie

Asielcrisiswetgeving

In het Hoofdlijnenakkoord wordt voorgesteld de uitzonderingsbepaling van de artikelen 110 en 111 Vreemdelingenwet (hierna: Vw) 2000 te activeren en bepalingen van de Vw buiten werking te stellen die in de weg staan aan de aanpak van “de acute noodsituatie, voor de asielinstroom in het algemeen en de asielopvang in Ter Apel en de overige asielcentra”. Uit de wetsgeschiedenis van artikelen 100 en 111 Vw blijkt dat ze, evenals het daarvoor van toepassing zijnde artikel 50 uit de Vw van 1965, uitsluitend bedoeld zijn in oorlogssituaties en andere uitzonderlijke situaties die buiten de macht van de overheid liggen.² In de toelichting bij dat artikel 50 Vw van 1965 werd expliciet verwezen naar uitzonderingssituaties als bedoeld in artikel 15 EVRM.³ De huidige problemen bij de opvang en huisvesting van asielzoekers vallen niet onder

¹ Zie in deze context de Commissie Meijers commentaren op de regeerakkoorden van het kabinet Rutte I (oktober 2010) en van Rutte III (oktober 2017), beschikbaar via <https://www.commissie-meijers.nl/?s=regeerakkoord>.

² De toelichting bij artikel 110 Vreemdelingenwet 2000 volstond met de zin “Dit artikel is ontleend aan artikel 50 van de huidige wet.” (TK 26732, nr. 3, p. 91). Zie ook de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 4 november 2022, TK 19637, nr. 3002.

³ Zie de Memorie van Toelichting bij artikel 50 Vreemdelingenwet 1965, TK 7163, nr.3, p.18. Art. 15, lid 1 EVRM luidt: “In tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt, kan iedere Hoge Verdragsluitende Partij maatregelen nemen die afwijken van zijn verplichtingen ingevolge dit Verdrag, voor zover de ernst van de situatie deze maatregelen strikt vereist

die uitzonderingssituatie, maar zijn voor een belangrijk deel veroorzaakt door de snelle afbouw van de opvangcapaciteit van de COA (in de jaren 2016–2018 werden tienduizenden opvangplaatsen gesloten⁴) en door de in 2017 vanuit de Tweede Kamer geïnitieerde wijziging van de Huisvestingswet die het politieke signaal gaf dat gemeenten niet langer verplicht waren om asielstatushouders als urgente categorie aan te merken.⁵ Andere EU-lidstaten, zoals Hongarije en Litouwen, hebben vergelijkbare maatregelen geprobeerd te introduceren en zijn door zowel de Europese instellingen als het EU Hof van Justitie (hierna: HvJ-EU) teruggefloten wegens niet-naleving van EU-wetgeving.⁶

Bovendien wil de Commissie Meijers erop wijzen dat dit voorstel uit het Hoofdlijnenakkoord om langdurig niet te beslissen op asielaanvragen op verdere juridische grenzen stuit: artikel 31 lid 3 van de EU Procedurerichtlijn 2013/32 (hierna: Procedurerichtlijn) staat verlenging van beslistermijnen alleen toe in het geval van een groot aantal onderdanen die tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden. Nederland maakt al een aantal jaar gebruik van deze mogelijkheid. De vraag of er in deze gevallen daadwerkelijk sprake is van een situatie zoals bedoeld in de Procedurerichtlijn ligt nu voor bij het HvJ-EU.⁷ Daarbij is van belang dat Nederland vergeleken met andere lidstaten niet veel meer asielverzoeken te beoordelen heeft. Nederland bevindt zich op dit punt in de middenmoot.⁸

Asielopvang

Het Hoofdlijnenakkoord stelt ook voor om de Spreidingswet in te trekken en de uitzonderingspositie die statushouders kennen in de Huisvestingswet te schrappen. Hierdoor zullen veel statushouders niet kunnen doorstromen en ontstaat er opnieuw een tekort aan opvangplekken voor asielzoekers.⁹ Het Hoofdlijnenakkoord biedt geen oplossing voor dit probleem. De Nederlandse staat is, gelet op de EU-Opvangrichtlijn, verplicht om asielzoekers opvang te verlenen. Deze opvang dient daarnaast aan minimumnormen te voldoen op grond van die richtlijn. Mocht een dergelijk tekort aan opvangplekken zich (weer) voordoen of voldoen de gerealiseerde plekken niet aan de minimumnormen zoals vastgelegd in de Opvangrichtlijn (zoals nu reeds het geval is)¹⁰, dan is een beroep op een crisissituatie, gelet op de voorzienbaarheid van de situatie, juridisch niet mogelijk.

In het Hoofdlijnenakkoord wordt ook voorgesteld om ‘het recht op opvang gedurende de opschorting gedifferentieerd te beperken en te versoberen’. Wat dit concreet betekent is niet duidelijk. België, dat wegens capaciteitsgebrek geen opvang biedt aan mannelijke asielzoekers,

en op voorwaarde dat deze niet in strijd zijn met andere verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht.”

⁴ COA – COA verlaagt opvangcapaciteit | www.coa.nl (2016), COA – Opvangcapaciteit COA voor eind 2017 naar 31.000 plaatsen | www.coa.nl en COA – Elf asielopvanglocaties dicht voor eind 2018 | www.coa.nl.

⁵ Stb 2016, 534) en de motie Van der Linde, TK 34300–XVIII, nr. 40,

⁶ HvJ-EU 30 juni 2022, C-72/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:505, waarin het Hof oordeelt dat het EU-recht zich verzet tegen de Litouwse wetgeving op grond waarvan een asielzoeker bij een massale toestroom van buitenlanders in detentie kan worden geplaatst op de enkele grond dat hij illegaal verblijft en HvJ-EU 19 maart 2020, C-564/18, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal tegen LH, ECLI:EU:C:2020:218, waarin het Hof oordeelde dat Hongarije de procedureregels van de EU schond door de termijnen voor de behandeling van asielaanvragen op te schorten zonder voldoende juridische basis.

⁷ Zie Raad van State, Uitspraak 202300717/1/V1, ECLI:NL:RVS:2023:4125.

⁸ Statistieken Europese Commissie, beschikbaar via https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_nl#asiel-zoeken-in-europa.

⁹ Kamerstukken II, 2022–23, 36 333, nr. 3 (Memorie van Toelichting bij de Spreidingswet).

¹⁰ Gerechtshof Den Haag, 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

is hiervoor herhaaldelijk veroordeeld tot het betalen van aanzienlijke dwangsommen, en is in 2023 via het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) opgedragen om in 1297 individuele gevallen in opvang te voorzien via de voorlopige voorzieningsprocedure van het EHRM. In juli 2023 werd België door het EHRM veroordeeld wegens schending van artikel 6 EVRM omdat zij weigerde uitvoering te geven aan gerechtelijke opdrachten tot het voorzien in opvang.¹¹

Verscherping toelatingsregels asiel

In het Hoofdlijnenakkoord is sprake van “verscherping” van de regels van toelating voor asiel, waaronder bewijslastverdeling, veilig land, mobiel toezicht vreemdelingen en het terugsturen van “illegale immigranten” naar Duitsland en België. Al deze onderwerpen worden echter, soms tot in detail, geregeld in EU-instrumenten inzake asiel en migratie.¹² Nederland kan in Brussel vragen om aanpassing van de EU-regels aan Nederlandse wensen of om een algemene opt-out van het EU-asielrecht. De kans op instemming van een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten met een opt-out is klein nu na jaren onderhandelen medio mei 2024 het nieuwe EU-asielrecht is vastgesteld en de nationale asielwetgeving binnen twee jaar aan die nieuwe regels moet worden aangepast.¹³ De kans op instemming met een opt-out is nog kleiner. Daarvoor is instemming van alle lidstaten vereist.¹⁴ De kans dat andere lidstaten hiermee zullen instemmen, wordt niet vergroot door de aankondiging in het Hoofdlijnenakkoord dat Nederland zich niet solidair zal opstellen en haar aandeel in de opvang van vluchtelingen binnen de EU op grond van de nieuwe regels zal afkopen.

Twee-statusstelsel

Het Hoofdlijnenakkoord stelt voor om een tweestatusstelsel in te voeren, waarbij subsidiair beschermden niet langer automatisch recht hebben op gezinshereniging. Bovendien worden de mogelijkheden voor familieleden om later naar Nederland te komen aanzienlijk beperkt. Het staat Nederland vrij om, binnen het Europese recht, een tweestatusstelsel in te voeren. Nederland heeft echter met de invoering van de Vw 2000 welbewust afscheid genomen van twee verschillende asielstatussen om “doorprocederen” voor de sterkere status te voorkomen en daarmee overbelasting van de IND en de rechterlijke macht te vermijden.¹⁵ Daarnaast is in de Procedurerichtlijn expliciet vastgelegd dat een persoon die subsidiaire bescherming krijgt en niet de vluchtelingenstatus, het recht heeft om te procederen tegen die beslissing.¹⁶ Het invoeren van twee statussen zal de IND verplichten om in zijn beslissingen te motiveren waarom een vluchteling uit een oorlogsgebied niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus op individuele gronden. Het komt vaak voor dat er een overlap bestaat tussen een algemene geweldssituatie en individuele gronden om te vluchten: zo hangt de vlucht van mannen in de dienstplichtige leeftijd uit Syrië samen met de burgeroorlog en het geweld in dat land, maar ook met hun individuele kenmerken waardoor zij een verhoogd risico lopen bij dat geweld

¹¹ EHRM inzake *Camara t. België*, 18 juli 2023, zaaknummer no. 49255/22.

¹² Asielprocedurerichtlijn, Kwalificatierichtlijn, Opvangrichtlijn, Dublinverordening en Schengen Grenscode.

¹³ Zie Pb EU 22 mei 2024, L 2024/1346-1359.

¹⁴ Zie hierover Commissie Meijers, Reactie t.b.v. onderhandelingen over het regeerakkoord, januari 2024, pp. 5-6, beschikbaar via <https://www.commissie-meijers.nl/wp-content/uploads/2024/01/240118-Commissie-Meijers-commentaar-ten-behoeve-van-de-onderhandelingen-over-het-regeerakkoord-.pdf>.commentaar, alsmede J. Koops-Roo, De harmonisatie van het asielbeleid in de EU: Een onderzoek naar het binnen de EU ontwikkelde asielbeleid, alsmede naar het nationale asielbeleid van een tweetal lidstaten, (2024), p. 102 en Laura Cram, Desmond Dinan en Neil Nugent ed., *Developments in the European Union* (Londen 1991), pp. 302-304.

¹⁵ Zie de Memorie van Toelichting bij de invoering van de VW 2000, *Kamerstukken II* 26732, nr. 3, 1998-1999, p. 3 en 5.

¹⁶ Artikel 46(2) Asielprocedurerichtlijn

betrokken te raken. De beslissing van de Duitse regering in 2016 om veel Syrische vluchtelingen alleen subsidiaire bescherming te verlenen om zo hun gezinshereniging uit te kunnen stellen, leidde tot honderdduizend beroepen en overbelasting van bestuursrechters. In de meerderheid van die zaken oordeelde de rechter dat alsnog een vluchtelingenstatus moest worden verleend.¹⁷ Door twee statussen in te voeren zullen de IND en de rechtspraak nog verder worden belast.

Invoering van een tweestatusstelsel betekent dat gezinshereniging voor personen met subsidiaire bescherming kan worden uitgesteld omdat de Gezinsherenigingsrichtlijn in dat geval invoering van een wachttermijn van twee jaar toelaat. Maar ook in het geval van een verzoek om gezinshereniging met een subsidiair beschermden is Nederland op grond van artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn en het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel binnen die twee jaar in bijzondere gevallen verplicht om rekening te houden met alle relevante, individuele feiten en omstandigheden, waaronder de belangen van minderjarige kinderen.¹⁸ Daarnaast zal in die gevallen ook artikel 8 EVRM van toepassing zijn, dat gezinsleven beschermt. Op basis van dit artikel rust in uitzonderlijke gevallen op Nederland een positieve verplichting om gezinshereniging mogelijk te maken, wat ook kan gelden voor subsidiair beschermden.¹⁹ Dit geldt eveneens voor gezinsleden buiten het kerngezin, mits er sprake is van uitzonderlijke gevallen van onderlinge afhankelijkheid.²⁰ De Gezinsherenigingsrichtlijn laat het invoeren van een wachttermijn voor gezinshereniging van vluchtelingen niet toe.²¹

Afschaffen hoger beroep in asielzaken

Het Hoofdlijnenakkoord stelt voor dat voortaan in asielzaken alleen nog beroep mogelijk is bij één rechterlijke instantie, zonder hoger beroep. Het EVRM en het Unierecht laten ruimte om het hoger beroep in asielzaken af te schaffen. Het is echter de vraag of de gevolgen daarvan wenselijk zijn. Het ligt in de lijn der verwachting dat dit zal leiden óf tot overbelasting van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) óf tot grotere divergentie van rechtspraak, omdat de zittingsplaatsen van de rechtbank tot verschillende uitkomsten komen. De Commissie Meijers wijst bij wijze van voorbeeld op de kwestie van de derdelanders uit Oekraïne. Het hoger beroep in vreemdelingenzaken werd met de huidige Vw 2000 juist ingevoerd om rechtseenheid en rechtsbescherming te bevorderen.²² De Nederland omringende landen (i.e. België, Duitsland, Frankrijk, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk) voorzien in een hoger beroep in asielzaken om rechtsonzekerheid door divergerende rechtspraak te voorkomen. Het ontbreken van hoger beroep zal daarom mogelijk tot meer prejudiciële vragen aan het HvJ-EU in asielzaken leiden. Het EU-recht laat niet toe dat nationale rechters worden beperkt in het stellen van prejudiciële vragen.

¹⁷ Reactie van de Commissie Meijers op de Kamerbrief inzake besluitvorming omtrent de opvangcrisis, september 2022, CM2207, (commissie-meijers.nl)

¹⁸ Zie HvJ-EU 27 juni 2006 *Parlement v. Raad*, C-540/03, §100 en 105 waarin het Hof overwoog dat het hanteren van een quotasysteem of een wachttermijn voor subsidiair beschermden (voor Nederland, gezien artikel 8, lid 2 van de richtlijn maximaal twee jaar) wel vereist dat de lidstaat tijdens die wachttijd acht slaat “op de bijzondere omstandigheden van specifieke gevallen”.

¹⁹ Zie de uitspraak van het EHRM inzake M.A. tegen Denemarken (6697/18) van 9 juli 2021 waarin het EHRM oordeelde dat een wachttermijn van 3 jaar voor gezinshereniging met personen met een subsidiaire beschermingsstatus disproportioneel werd geacht.

²⁰ Zie bijvoorbeeld de zaak Osman tegen Denemarken (38058/09) van 14 juni 2011.

²¹ Artikel 12(2) Richtlijn 2003/86.

²² Zie de Memorie van Toelichting bij de invoering van de VW 2000, *Kamerstukken II* 26732, nr. 3, 1998-1999, p.10 en A.B. Terlouw, Uitspraak en afspraak. Samenwerking tussen vreemdelingenrechters bij ontbreken van hoger beroep, 2003 Den Haag (Boom).

Afschaffen of versoberen van rechtsbijstand aan asielzoekers

In het Hoofdlijnenakkoord staat het voornemen om de rechtsbijstand voor asielzoekers zo veel mogelijk te beperken en bij herhaalde asielaanvragen maximaal te versoberen. De Procedurerichtlijn staat toe dat lidstaten kosteloze rechtsbijstand beperken tot de beroepsfase, maar schrijft tegelijkertijd voor dat er in de aanvraagfase kosteloos juridische en procedurele informatie wordt verschaft aan asielzoekers. Hierbij moeten asielzoekers tijdens de aanvraagprocedure de kans hebben om opmerkingen te maken en zaken op te helderen naar aanleiding van een (voor hen begrijpelijk) verslag van het gehoor dat hen is afgenomen. Bovendien hebben asielzoekers het recht zich te laten bijstaan door een rechtsbijstandverlener die zij zelf betalen.²³ Asielzoekers zullen ook behoefte houden aan voorlichting. Uitvoeringsorganisaties die met asielzoekers te maken hebben, zoals IND en COA, en organisaties die nu een voorlichtingsrol hebben, zoals Vluchtelingenwerk of het Juridisch Loket, zullen belast worden met vragen die nu aan de rechtsbijstandverlener worden gesteld. Bovendien is te verwachten dat de rechter in eerste aanleg vaker beroepen van asielzoekers gegrond zal verklaren met terugverwijzing naar de IND omdat er onvoldoende rekening is gehouden met feiten en omstandigheden die eerst op de juiste wijze in beroep, met een rechtsbijstandverlener, naar voren zijn gebracht. De IND en een individuele asielzoeker hebben een ongelijke rechtspositie. De rechter is niet gehouden dat verschil te compenseren maar moet wel rekening houden met die ongelijkheid en garanderen dat een asielzoeker een daadwerkelijk rechtsmiddel heeft, bestaande uit een volledig *ex nunc* onderzoek, van zowel de feitelijke als de juridische gronden voor het asielverzoek.²⁴ Deze voorgestelde maatregel zal daardoor mogelijk tot meer procedures leiden. Dat kan uiteindelijk tot hogere kosten voor rechtsbijstandverlening leiden en zal ten nadele zijn van de belangen van zowel de Nederlandse samenleving en asielzoekers zelf, die beiden juist gebaat zijn bij duidelijkheid op zo kort mogelijke termijn.

Ambtsberichten niet langer openbaar maken

In het Hoofdlijnenakkoord staat het voornemen om ambtsberichten, waaronder algemene ambtsberichten met landeninformatie van de Minister van Buitenlandse Zaken, in beginsel niet langer openbaar te maken. Het niet-openbaar maken van ambtsberichten zal niet geaccepteerd worden door de rechter als op basis van de informatie uit het ambtsbericht een beslissing op een asielverzoek is genomen. Zowel op basis van Nederlands recht (artikel 3:47 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) als op basis van Europees recht is het niet toegestaan om de motivering van een besluit geheim te houden. De Procedurerichtlijn schrijft voor dat nauwkeurige en actuele informatie wordt verzameld uit verschillende bronnen, dat een besluit in feite en rechte wordt gemotiveerd en dat een rechtsbijstandverlener toegang krijgt tot de informatie in het dossier van de asielzoeker op basis waarvan een besluit is genomen. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt indien dat in strijd zou zijn met de (nationale) veiligheid, het onderzoeksbelang of de internationale betrekkingen. In dit geval dient de rechter echter toegang tot deze informatie te krijgen en moet worden voorzien in procedures waardoor het recht van verweer van de asielzoeker geëerbiedigd wordt.²⁵ Bovendien wijst de Commissie Meijers er op dat besluitvorming op grond

²³ Artikelen 17(3), 19, 29 en 22 Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU.

²⁴ Artikel 46 lid 3 Asielprocedurerichtlijn

²⁵ Artikelen 10(3), 11(2) en 23(1) Asielprocedurerichtlijn. Zie bijvoorbeeld ook het arrest van het HvJ EU inzake *GM*, 22 september 2022, C-159/21, ECLI:EU:C:2022:708, punten 47-51, waarin zelfs wanneer nationale veiligheid in het geding is beide procespartijen, dus ook de asielzoeker en diens rechtsbijstandverlener, kennis moeten hebben van de kern van de gronden waarop het tegen hem genomen besluit berust.

van geheime informatie onverenigbaar is met het in artikel 47 van het EU Grondrechtenhandvest gegarandeerde recht op een effectief rechtsmiddel bij de rechter.²⁶

Inperking vrij verkeer van werknemers binnen de EU

Volgens het Hoofdlijnenakkoord zal Nederland wat betreft arbeidsmigratie streven naar “inperking van het vrije verkeer van personen binnen de EU indien en voor zover uitbreiding van de EU aan de orde wordt gesteld”. Dit voornemen leidt voorlopig niet tot beperking van arbeidsmigratie uit de huidige lidstaten van de EU. Met geen van de kandidaat-lidstaten zijn de onderhandelingen over toetreding in een gevorderd stadium. Bij alle uitbreidingen van de EU vanaf 2004 is in de Toetredingsverdragen steeds bepaald dat lidstaten gedurende een overgangstermijn van maximaal zeven jaar het vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten konden beperken. In 2011 is ter uitvoering van het gedoogakkoord van het Kabinet Rutte I een meertalige brochure met wensen van Nederland tot herziening van de regels over het vrij verkeer van Unieburgers en van drie richtlijnen over migratie en asiel opgesteld.²⁷ Toenmalig minister Leers is met die wensenlijst naar verschillende hoofdsteden van EU-lidstaten gereisd, maar kreeg weinig of geen steun voor die voorstellen. De Britse toenmalige regeringsleider Cameron is er in 2016 in geslaagd om van de andere lidstaten bepaalde concrete concessies (i.e. geen algemene opt-out) op het punt van vrij verkeer te verkrijgen.²⁸ Dit betrof echter één van de grote lidstaten, de andere lidstaten wilden een Brexit voorkomen en destijds was nog niet algemeen zichtbaar welke negatieve gevolgen een uittreding uit de EU voor de betrokken lidstaat heeft. De afwezigheid van die omstandigheden vermindert de kansen van Nederland om thans een algemene opt-out of reeks aanpassingen van de EU-regels aan Nederlandse wensen gerealiseerd te krijgen.

Nationaliteitsrecht

In het Hoofdlijnenakkoord wordt onderzoek aangekondigd naar meer mogelijkheden om het Nederlanderschap te ontnemen aan personen die zijn veroordeeld wegens een strafbaar feit. Beoogd wordt om de ruimte die het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (hierna: EVN)²⁹ biedt, maximaal te gebruiken en daarnaast die ruimte uit te breiden door aan het EVN nieuwe gronden toe te voegen voor het intrekken van het Nederlanderschap in geval van terrorisme of ‘zware criminaliteitsdelicten’. Het EVN kent echter geen lijst met delicten op grond waarvan nationaliteitsontneming mogelijk is. Artikel 7(1)(d) EVN bepaalt dat een Staat het staatsburgerschap kan intrekken van personen die door hun gedrag de essentiële belangen van die Staat ernstig hebben geschaad.

De Commissie Meijers wijst erop dat artikel 14(2) Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN) nu al de mogelijkheid biedt om het Nederlanderschap te ontnemen aan personen die zijn veroordeeld voor terroristische misdrijven. De hoge drempel in artikel 7(1)(d) EVN laat weinig ruimte voor uitbreiding van de al in de RWN neergelegde intrekkingsgronden. Voor uitbreiding van de intrekkingsgronden in het verdrag zelf is een verdragswijziging nodig. Dat vereist instemming van alle, op dit moment 21, Europese verdragspartijen.

Bovendien wordt de mogelijkheid om het Nederlanderschap van strafrechtelijk veroordeelden in te trekken door andere juridische normen sterk beperkt. Ten eerste mag een dergelijke intrekking op basis van het VN Verdrag tot beperking der stateloosheid niet leiden tot

²⁶ Zie HvJEU, *NW en PQ*, 25 april 2024, C-420/22 en C-528/22 ECLI:EU:C:2024:344.

²⁷ Ministry of Interior, Position Paper – The Dutch standpoint on EU migration policy, The Hague 2011. [Position-paper-engels.pdf](#)

²⁸ Besluit van de Staatshoofden en Regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad bijeen, over een nieuwe regeling voor het Verenigd Koninkrijk binnen de Europese Unie van 19 februari 2016, Pb EU 2016 C 69 I/1-16.

²⁹ ETS Nr. 166.

staatloosheid.³⁰ Ten tweede moet ontneming van iemands nationaliteit, gelet op artikel 8 EVRM, steeds evenredig zijn in de individuele omstandigheden van het geval. Gelet op de zeer zware gevolgen van het verlies van de nationaliteit voor de betrokkene zal aan dit vereiste meestal slechts zijn voldaan na veroordeling voor een bijzonder ernstig strafbaar feit. Ten derde, wanneer ontneming van het Nederlanderschap ook verlies van het Unieburgerschap tot gevolg heeft, geldt bovendien een strikte proportionaliteitstoets op grond van het Unierecht.³¹ Tot slot staat het discriminatieverbod in artikel 14 *jo.* 8 EVRM niet toe dat een onderscheid wordt gemaakt tussen Nederlanders door geboorte en Nederlanders door naturalisatie.³²

Aanscherping jeugdstrafrecht

Het aanscherpen van het jeugdstrafrecht voor 14- en 15-jarigen, zoals voorgesteld in het Hoofdlijnenakkoord, onder andere door het verhogen van maximale straffen, kan (afhankelijk van de precieze invulling daarvan) in strijd komen met het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (hierna: IVRK).³³ Dit verdrag bepaalt in artikelen 3, 37 en 40 dat de belangen van het kind altijd de eerste overweging vormen bij strafrechtelijke beslissingen en dat minderjarige verdachten op basis van een speciaal daartoe ontworpen jeugdstraf(proces)recht dienen te worden vervolgd, berecht en bestraft. Deze tweeledige regel vindt zijn directe basis in de ontwikkelingspsychologie en het hersenonderzoek, waaruit we weten dat minderjarigen in mindere mate dan volwassenen verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor hun handelen. Dat geldt zeker voor 14- en 15-jarigen. Daarom adviseerde de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa Nederland om de ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid op 14 of 15 jaar in plaats van 12 jaar te stellen.³⁴ Zowel het IVRK als het Unierecht schrijven voor dat detentie van minderjarigen slechts mag worden gehanteerd als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur.³⁵

Aanscherping strafrecht en detentiecapaciteit

Op meerdere plaatsen in het Hoofdlijnenakkoord wordt de nadruk gelegd op harder en langer straffen en minder verjaring. De Commissie Meijers vraagt zich af hoe die doelstelling zich verhoudt tot recente ontwikkelingen waarbij juist tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen wordt opgeschort vanwege capaciteitsgebrek en waarbij uit onderzoek blijkt dat de laatste jaren al strenger wordt gestraft.³⁶

Demonstratierecht en uitingsvrijheid

Het maken van een 'scherper onderscheid tussen (vreedzaam) demonstreren en ordeverstoring acties', zoals voorgesteld in het Hoofdlijnenakkoord, kan in strijd komen met

³⁰ Artikel 8 VN-Verdrag tot beperking der staatloosheid van 30 augustus 1961, artikel 7(3) EVN en artikel 8 EVRM, zoals uitgelegd door het EHRM in het arrest *Emin Huseynov/Azerbeidzjan (Nr. 2)*, EHRM 13 juli 2023, klachtnr. 1/16.

³¹ HvJ-EU (GK) 12 maart 2019, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189, *Tjebbes e.a.*

³² *Biao/Denemarken*, EHRM (GK) 24 mei 2016, klachtnr. 38590/10.

³³ T. Liefwaard, (2021). "Child-Friendly Justice: Protection and Participation of Children in the Justice System." *International Journal of Children's Rights*, 29(2), 259-284.

³⁴ T. Hammarberg, Report by the Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, on his visit to the Netherlands 21-25 September 2008, Council of Europe 2009; zie ook General Comment No. 10 (2007) VN-Kinderrechtencomité.

³⁵ Artikel 37 sub b IVRK en EU-richtlijn 2016/800.

³⁶ F. van Tulder, 'Is de rechter zwaarder gaan straffen? Twee decennia in beeld', *Trema* 2019/12, 7382, rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/TvRS-2019-01.pdf; zie ook M. Malsch, J. de Wit, & B. de Bruin, (2024). Kennis en ervaring met het recht maakt burger realistischer. *Nederlands Juristenblad*, 9, pp. 600-606.

het betogingsrecht dat gegarandeerd wordt in artikel 9 van de Grondwet en artikel 11 EVRM. Volgens het EHRM kunnen ook ordeverstoring acties door dit artikel beschermd zijn. Enkel wanneer sprake is van gewelddadige intenties, aanzetten tot geweld of anderszins afwijzen van de beginselen van een democratische samenleving, kan volgens het EHRM een demonstratie als niet-vreedzaam worden aangemerkt.³⁷ Demonstraties op publieke plaatsen zorgen onvermijdelijk voor een zekere ontregeling van het dagelijks leven; daarmee verliezen ze niet hun bescherming. Vreedzame demonstraties dienen in beginsel niet met strafrechtelijke sancties bedreigd te worden. Strafrechtelijk optreden tegen demonstranten is slechts toegestaan indien een demonstrant zelf een 'reprehensible act' heeft begaan. Daarvan kan sprake zijn bij het opzettelijk ernstig verstoren van het dagelijks leven en van de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgeoefend. In die gevallen moet echter worden vastgesteld dat die verstoring 'more significant' is dan bij de gewone uitoefening van het demonstratierecht in de openbare ruimte.³⁸

Het strafbaar stellen van het openlijk steun betuigen aan terroristische organisaties en het verheerlijken van terroristische daden kan in strijd komen met de vrijheid van meningsuiting.³⁹ In EU-wetgeving worden dergelijke strafbaarstellingen verbonden aan additionele criteria, zoals dat door de uitlatingen het gevaar ontstaat dat een terroristisch misdrijf gepleegd zou kunnen worden en dat de spreker het oogmerk heeft om aan te zetten tot een terroristisch misdrijf.⁴⁰

Conclusie

In de voorgaande paragrafen heeft de Commissie Meijers haar zorgen geuit over een aantal plannen uit het Hoofdlijnenakkoord die moeilijk of niet verenigbaar zijn met het internationale en Unierecht. Een aantal voornemens in het Hoofdlijnenakkoord wekt de indruk dat Nederland binnen de EU op het terrein van asiel de kool en de geit wil sparen. Enerzijds willen de coalitiepartners aan andere lidstaten om uitzonderingen vragen waardoor Nederland minder asielzoekers hoeft op te nemen. Anderzijds is er het voornemen om solidariteit bij de verdeling van vluchtelingen af te kopen. Beide soorten maatregelen zullen de problematiek van andere lidstaten op dit gebied niet verlichten. Dat vermindert de kans op steun van andere lidstaten voor Nederlandse uitzonderingswensen.

Verschillende in het akkoord voorgenomen maatregelen, zoals de invoering van een tweestatusstelsel, beperking van de rechtsbijstand, afschaffing van de asielverblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en het voornemen om harder en langer te straffen, zullen veel extra werk opleveren voor de rechterlijke macht, de IND en de justitiële inrichtingen. Dat effect komt bovenop het tekort aan menskracht dat zich bij deze organen nu al voordoet en staat haaks op het voornemen het aantal ambtenaren met ruim 20% te verminderen.

Naast bovengenoemde punten, is er in het Hoofdlijnenakkoord geen aandacht voor het bevorderen van de integratie van de al jaren legaal in Nederland aanwezige niet-Nederlandse immigranten, afgezien van de zin: "Extra en verplichtende inzet op inburgering en integratie". Wel zijn maatregelen voorzien die de integratie duidelijk zullen bemoeilijken, zoals het afschaffen van de wettelijke instrumenten voor duurzame huisvesting van statushouders, het belemmeren van naturalisatie door de verhoging van de vereiste taalkennis van A2 naar B1⁴¹ en

³⁷ EHRM (GK) Kudrevičius t. Litouwen, 15 oktober 2015, appl.nr. 37553/05., par. 92

³⁸ *Ibid.* par 173.

³⁹ Artikel 10 EVRM en artikel 11 EU-Handvest.

⁴⁰ Artikel 5 Richtlijn 2017/541 inzake terrorismebestrijding.

⁴¹ Niveau B1 is ook voor veel van de 2,5 miljoen laaggeletterde Nederlanders -waarvan 65% Nederlands als eerste taal heeft- onhaalbaar, zie [Aanpak laaggeletterdheid | Laaggeletterdheid | Rijksoverheid.nl](https://www.lezenenschrijven.nl/sites/default/files/2020-08/Factsheet%20Tips%20Eendvoudige%20Taal.pdf) en <https://www.lezenenschrijven.nl/sites/default/files/2020-08/Factsheet%20Tips%20Eendvoudige%20Taal.pdf>

het verlengen van de verblijfstermijn voor naturalisatie van vijf naar tien jaar. Die termijn van vijf jaar staat al meer dan 130 jaar (sinds 1892) in de nationaliteitswet. Bijna de helft van de immigranten van buiten de EU vertrekt binnen vijf jaar uit Nederland. Daarna neemt het vertrek sterk af.⁴² Naturalisatie leidt tot meer arbeidsparticipatie en een hoger arbeidsinkomen.⁴³ De Commissie Meijers gaat thans niet nader in op deze thematiek. Mocht er behoefte zijn aan nadere informatie op dat punt, dan voldoet de Commissie daaraan graag in een aparte notitie.

Onze Commissie is te allen tijde bereid om over bovenstaand commentaar het gesprek aan te gaan met nieuwe bewindspersonen, leden van de Eerste of Tweede Kamer of Europese instellingen.

⁴² CBS-statistieken asiel, migratie en integratie (2024), beschikbaar via <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-immigranten-komen-naar-nederland>.

⁴³ Peters, F. W. C., Schmeets, H., & Vink, M. (2020). Naturalisation and immigrant earnings: why and to whom citizenship matters. *European Journal of Population-Revue Europeenne de Demographie*, 36(3), 511-545. <https://doi.org/10.1007/s10680-019-09540-1>