

VU Research Portal

Rechtsstatelijke toets regeerprogramma 2024

Mak, Elaine; Krommendijk, Jasper; Samkalden, Channa; Schutte, Camilo; Slingenberg, Lieneke

2024

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Mak, E., Krommendijk, J., Samkalden, C., Schutte, C., & Slingenberg, L. (2024). *Rechtsstatelijke toets regeerprogramma 2024*. Nederlandse Orde van Advocaten.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

RECHTSSTATELIJKE TOETS REGEERPROGRAMMA 2024

RAPPORT VAN DE COMMISSIE RECHTSSTATELIJKE TOETS REGEERPROGRAMMA
IN OPDRACHT VAN DE NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN - OKTOBER 2024

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	3
INLEIDING	5
HOOFSTUK 1 ▶ De rechtsstaat	8
HOOFDSTUK 2 ▶ Het toetsingskader	
HOOFDSTUK 3 ▶ Analyse van het regeerprogramma	15
3.1 Algemene opmerkingen	15
3.2 Bestaanszekerheid en koopkracht	18
3.3 Grip op asiel en migratie	19
3.4 Wonen en volkshuisvesting, infrastructuur, openbaar vervoer en luchtvaart	27
3.5 Landbouw en visserij, voedselzekerheid en natuur	28
3.6 Onderwijs	28
3.7 Goed bestuur en een sterke rechtsstaat	29
3.8 Nationale veiligheid	35
3.9 Internationale veiligheid en Europese samenwerking	37
SLOTBESCHOUWING	39
BIJLAGE ▶ Overzicht van groene, gele en rode kwalificaties	40

In memoriam

De commissie rechtsstatelijke toets regeerprogramma staat stil bij het overlijden van Willem van Schendel, oud-vicepresident van de Hoge Raad, op 8 februari 2024. Willem zat in 2017, 2021 en 2023 de commissies rechtsstatelijke toets verkiezingsprogramma's voor. Hij zou ook als voorzitter van deze commissie optreden, maar overleed onverwacht voordat de commissie haar werkzaamheden was aangevangen. De commissie draagt dit rapport dan ook aan Willem van Schendel op bij wijze van eerbetoon.



Samenvatting

De Nederlandse orde van advocaten (hierna 'NOvA') heeft een externe commissie de opdracht gegeven om onafhankelijk een rapport op te stellen over het rechtsstatelijke gehalte van het regeerprogramma van het kabinet Schoof, gepubliceerd op 13 september 2024 (hierna: 'regeerprogramma'). De toetsing is door middel van een 'quick scan' uitgevoerd, waarbij de commissie zich beperkt tot een basale juridische toets. Dat wil zeggen dat de commissie zich niet uitlaat over de rechtspolitieke opportuniteit van de plannen, maar zich enkel afvraagt of de gepresenteerde plannen een verbetering, een risico of juist een verslechtering van de Nederlandse rechtsstaat met zich meebrengen.

In hoofdstuk 1 definieert de commissie het begrip 'rechtsstaat' in het licht van de criteria die de Venetië-commissie daarvoor heeft gebruikt: legaliteit, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, het verbod op willekeur en de toegang tot het recht. Ook wordt door de commissie nader ingegaan op het begrip 'rechtsstatelijke bestuurscultuur'.

In hoofdstuk 2 is het toetsingskader opgenomen. De commissie heeft zich door de volgende vragen laten leiden:

1. Houden de plannen rekening met de eis dat de overheid voorspelbaar moet zijn en zich hierbij ook zelf aan de regels moet houden en hierop aanspreekbaar is?
2. Worden door de overheid de fundamentele rechten en vrijheden van burgers gerespecteerd?
3. Hebben de burgers een effectieve toegang tot een onafhankelijke rechter?

Aan de hand van dit toetsingskader kunnen plannen worden gekwalificeerd als 'groen' voor plannen die de rechtstaat kunnen verbeteren, 'geel' voor plannen die een risico vormen voor de rechtsstaat en 'rood' voor plannen die in strijd zijn met beginselen van rechtsstatelijkheid.

In hoofdstuk 3 maakt de commissie een analyse van het regeerprogramma. Zij kwalificeert de plannen aan de hand van het toetsingskader. Plannen die geen wezenlijke verandering brengen in de huidige situatie of die nauwelijks zijn geconcretiseerd, worden niet gekwalificeerd.

De analyse van het regeerprogramma die de commissie maakt, laat zich als volgt samenvatten:

Het kabinet geeft een centrale plaats aan de relatie tussen de overheid en de burger. Het geeft aan verantwoordelijkheid te willen nemen voor verbeteringen en heeft enkele voorstellen en voorstellen opgenomen in het regeerprogramma die daarvan getuigen. Veel



van die voornemens zijn naar het oordeel van de commissie echter nog te weinig concreet om juridisch te toetsen. Niettemin oordeelt de commissie positief over de kabinetsplannen om een 'vergisrecht' te introduceren, het constitutionele toetsingsverbod voor de rechter op te heffen en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State te verzelfstandigen – om er enkelen te noemen.

Tegelijkertijd spreekt uit het regeerprogramma een overheid die bepaalde mensen categorisch effectieve toegang tot het recht en een eerlijke gang naar de rechter wil ontzeggen. Dit is met name het geval in de asiel- en migratieparagraaf. Sommige voornemens van het kabinet zetten bovendien de verhoudingen in de trias politica op scherp. Er is zelfs sprake van voorzienbaar misbruik van bevoegdheid bij de voorgenomen inzet van het staatsnoodrecht bij asiel en migratie. Hier wordt getornd aan de fundamenten van de rechtsstaat. De overheid kan daarmee niet pretenderen een volwaardige rechtsstaat te zijn, alle mooie verklaringen ten spijt.

De quick-scan van het regeerprogramma levert het volgende beeld op: 6 (zes) onderdelen zijn beoordeeld met de kwalificatie GROEN, omdat de commissie verwacht dat die plannen de huidige rechtsstaat kunnen verbeteren. De commissie merkt hierbij op dat het regeerprogramma veelbelovende onderdelen bevat die bij nadere uitwerking mogelijk ook een groene kwalificatie verdienen, maar die in dit stadium niet concreet genoeg zijn om te toetsen, of die reeds een (vanzelfsprekend) onderdeel zijn van de rechtsstaat en daar geen nieuw element aan toevoegen. 28 (acht-en-twintig) onderdelen zijn gekwalificeerd als GEEL: dit zijn plannen die volgens de commissie een risico vormen voor de rechtsstaat. 9 (negen) onderdelen zijn gekwalificeerd als ROOD: dit betreft plannen die naar het oordeel van de commissie in strijd zijn met beginselen van rechtsstatelijkheid.

Een volledig overzicht van de groene, gele en rode kwalificaties is opgenomen in de bijlage.

De commissie constateert in haar slotbeschouwing dat de rechtsstaat een onrustig bezit is. Zij spreekt de hoop uit dat het rapport bruikbare inzichten zal bieden aan zowel de spelers en beslissers in de politieke arena als de kritische beschouwers van het politieke speelveld.





Inleiding

Waarom een rechtsstatelijke toets van het regeerprogramma?

De Nederlandse orde van advocaten (hierna 'NOvA') heeft voor het eerst in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen laten toetsen op rechtsstatelijkheid. Het belang van die toetsing bleek groot, want de uitkomsten waren zorgelijk. Dit was aanleiding om de toetsing ook met de verkiezingen van 2017, 2021 en 2023 te herhalen. Die rapporten konden op groeiende algemene belangstelling rekenen. Dit werd versterkt door pijnlijke misstanden binnen de Nederlandse overheid die het gevolg waren van de miskennis en verwaarlozing van de beginselen van die rechtsstaat. Zie hierover **het rapport** van de Staatscommissie rechtsstaat.

De toetsing van de verkiezingsprogramma's draagt de NOvA op aan een externe, onafhankelijke, in samenstelling wisselende, brede commissie van wetenschappers, oud-rechters en advocaten. De commissie werkt met een zogeheten 'quick scan': een korte inventarisatie van de programma's beperkt tot een analyse van de tekst zelf. De bedoeling is om het brede publiek vóór de verkiezingen te informeren of en in hoeverre de concrete voorstellen in de verkiezingsprogramma's onze rechtsstaat kunnen versterken dan wel verzwakken of zelfs aantasten. Die commissie werkt daarbij met kleuren. Voorstellen die de rechtsstaat kunnen versterken worden groen gemarkeerd, voorstellen die de rechtsstaat kunnen verzwakken zijn geel en voorstellen die in strijd zijn met beginselen van rechtsstatelijkheid worden met rood gemarkeerd.

De resultaten van de laatste toetsing, in 2023, stelden wederom niet gerust. Zij lieten zien dat het fundamentele belang van de rechtsstaat weliswaar door alle partijen wordt onderkend en wordt uitgedragen, maar dat rechtsstatelijke beginselen vaak ondergesneeuwd raken wanneer concrete voorstellen voor, in en door de weerbarstige politieke praktijk worden gedaan. Bij de doorlichting van de verkiezingsprogramma's in 2023 is gebleken dat tien van de achttien besproken programma's een of meer voorstellen bevatten die de commissie als rood heeft gesignaleerd.

Inmiddels zijn vier partijen een coalitie aangegaan, te weten PVV, VVD, NSC en BBB. Dat ging niet zonder horten en stoten, juist omdat het rechtsstatelijke gehalte van sommige verkiezingsprogramma's bij andere partijen en het algemene publiek twijfels opriep, zoals ook de commissie doorlichting verkiezingsprogramma's van de NOvA in 2023 had gesignaleerd. Eerst hebben de betrokken partijen daarom in februari 2024 overeenstemming bereikt over een tekst met de titel **'gemeenschappelijke basislijn voor het waarborgen van de Grondwet, de grondrechten en de democratische rechtsstaat'**. Daarmee onderschreven alle vier partijen de beginselen van de rechtsstaat. Die woorden op papier zijn



belangrijk, maar de daden spreken het laatste woord. Die daden zouden blijken uit de concrete plannen in een coalitieakkoord.

In plaats van een coalitieakkoord te sluiten heeft deze coalitie gekozen voor een andere aanpak. Eerst hebben de partijen op 16 mei 2024 een **akkoord op hoofdlijnen** gesloten. Daarna is een kabinet benoemd dat dit akkoord moet uitwerken in een eigen **regeerprogramma**. Op 13 september 2024 is het regeerprogramma gepresenteerd.

De bevindingen van de commissie doorlichting verkiezingsprogramma's 2023 en de belofte van deze coalitie in de gemeenschappelijke basislijn om de beginselen van de rechtsstaat in stand te houden, zijn voor de NOvA aanleiding geweest om de concrete plannen van het nieuwe kabinet in het regeerprogramma op rechtsstatelijkheid te laten toetsen. Daarvoor is een nieuw samengestelde externe, onafhankelijke commissie aangezocht, met de opdracht het regeerprogramma op rechtsstatelijkheid te toetsen, mede in het licht van de gemeenschappelijke basislijn en het akkoord op hoofdlijnen. Het rapport van die commissie ligt nu voor u.

Hoe is de commissie te werk gegaan?

De commissie heeft van de NOvA opdracht gekregen om onafhankelijk een rapport op te stellen over het rechtsstatelijke gehalte van het regeerprogramma waarin het akkoord op hoofdlijnen nader is uitgewerkt. Ook voor dit rapport is de toetsing door middel van een 'quick scan' uitgevoerd: een korte analyse die beperkt is tot de bewoordingen van het regeerprogramma. De termijn voor de totstandkoming van dit rapport was enigszins beperkt, aangezien de leden van de commissie eerst vanaf het moment van de publicatie van het regeerprogramma met de analyse konden beginnen.

De commissie heeft kennisgenomen van de ambtelijke analyse van het akkoord op hoofdlijnen. Ook van recente relevante publicaties over de rechtsstaat, zoals het op 10 juni 2024 verschenen rapport van de Staatscommissie rechtsstaat, heeft de commissie kennisgenomen. De commissie heeft zich in de onderhavige rapportage verder gebogen over een aantal thema's die de rechtsstatelijke agenda van de komende kabinetsperiode zullen bepalen. Zij heeft daarbij in het bijzonder ook aandacht besteed aan de positionering van de rechtsbescherming binnen de rechtsstaat. Deze toets is verricht aan de hand van een vooraf vastgesteld toetsingskader, dat in grote lijnen hetzelfde is dat bij de toetsing van verkiezingsprogramma's wordt gehanteerd.



Leeswijzer

Na een algemene beschouwing in hoofdstuk 1 waarbij de commissie kort ingaat op begrippen, zoals rechtsstaat en rechtsstatelijke bestuurscultuur, volgt in hoofdstuk 2 een toelichting op het door de commissie gehanteerde toetsingskader. In hoofdstuk 3 worden de verrichte analyse en bevindingen toegelicht, om met een korte slotbeschouwing af te sluiten.

Uitgangspunt van toetsing

Evenals bij de eerdere toetsing van de verkiezingsprogramma's zal ook deze commissie zich beperken tot een basale juridische toets. Dat wil zeggen dat de commissie zich niet zal uitlaten over de rechtspolitieke opportuniteit van de plannen, maar zich alleen zal afvragen of de gepresenteerde plannen een versterking, een risico of juist een verslechtering van de Nederlandse rechtsstaat met zich meebrengen volgens de in de Nederlandse rechtsgemeenschap algemeen aanvaarde rechtsopvattingen over de rechtsstaat. De commissie hoopt dat haar rapport nuttig is voor reflecties op de rechtsstaat. Want de rechtsstaat is nooit af. Het is noodzakelijk, om met de **commissie Remkes** te spreken, onze democratische rechtsstaat te blijven versterken en op die manier toekomstbestendig te maken. Of om met de **Staatscommissie rechtsstaat** te spreken: *'De overheid moet zich niet langer passief opstellen richting de rechtsstaat, maar de basisprincipes van deze rechtsstaat omarmen en navolgen. De rechtsstaat is een politiek werkwoord.'* Dit geldt overigens niet alleen voor de overheid, maar ook voor diegenen die dagelijks binnen de rechtsstaat een belangrijke rol vervullen, zoals advocaten in hun rechtsstatelijke rol als hoeders van het recht. Ook deze commissie trekt zich die maatschappelijke verantwoordelijkheid aan.

Samenstelling van de commissie

De NOvA-commissie rechtsstatelijke toets regeerprogramma bestaat uit voorzitter Elaine Mak, hoogleraar Encyclopedie van de rechtswetenschappen en Rechtstheorie aan de Universiteit Utrecht; Jasper Krommendijk, hoogleraar Rechten van de Mens, verbonden aan de Radboud Universiteit; Lieneke Slingenberg, hoogleraar Migrants and the Rule of Law, verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam; Channa Samkalden, advocaat en lid van de wetgevingsadviescommissie rechtsstatelijkheid van de Nederlandse orde van advocaten en Camilo Schutte, advocaat en voorzitter van de wetgevingsadviescommissie rechtsstatelijkheid van de Nederlandse orde van advocaten.¹

¹ De commissieleden spreken hun dank uit aan collega's die hebben geassisteerd in het verzamelen en voorzien van juridische informatie voor specifieke onderdelen van de analyse.





De Rechtsstaat

Wat zijn de kenmerken van een rechtsstaat?

Binnen een rechtsstaat kunnen burgers erop vertrouwen dat de overheid zich houdt aan de Grondwet en de Europese en internationale verdragen en regelgeving, dat eenieder gelijk is voor de wet en dat er geen sprake is van discriminatie. Zo weet iedere burger zich binnen een rechtsstaat verzekerd van de eerbiediging van de grondrechten. Binnen een rechtsstaat zijn burgers in staat hun vertegenwoordigers te kiezen die in een democratisch proces wet- en regelgeving vaststellen. Dit zijn wetten en regels die voorzienbaar en begrijpelijk zijn en die overheidshandelen voorspelbaar maken. Binnen een rechtsstaat hebben burgers daarnaast de mogelijkheid om in een eerlijk proces hun recht te halen bij een onpartijdige en onafhankelijke rechter.

De Staatscommissie rechtsstaat heeft in haar **rapport** vanuit dit burgerperspectief het belang benadrukt van de beschermende, democratische en voorwaardenscheppende kant van de rechtsstaat. De burger weet zich in dat licht binnen een rechtsstaat beschermd tegen willekeurige machtsuitoefening door de overheid, die democratisch is gekozen, waarbij diezelfde overheid voor deze burger de voorwaarden schept om ook daadwerkelijk aan de rechtsstaat te kunnen deelnemen.

Met betrekking tot de beschermende kant van de rechtsstaat heeft de Europese Commissie voor Democratie door Recht, het gezaghebbende adviesorgaan van de Raad van Europa dat algemeen bekend staat als de **Venetië-commissie**, een vijftal kernelementen van de rechtsstaat gedefinieerd:

- Een overheid laat zich binnen een rechtsstaat leiden door de wet, waaronder ook Europese en internationale verdragen en regelgeving (legaliteit).
- Het recht moet in een rechtsstaat zeker, voorzienbaar en begrijpelijk zijn. Zo mogen strafbaarstellingen niet met terugwerkende kracht worden ingevoerd (rechtszekerheid).
- Een overheid mag niet willekeurig handelen, noch misbruik maken van haar bevoegdheden. Overheidsbevoegdheden dienen binnen een daartoe geldend wettelijk kader te passen.
- Binnen een rechtsstaat is eenieder gelijk voor de wet en mag er geen sprake zijn van discriminatie.
- Als vijfde kenmerk noemt de Venetië-commissie de toegankelijkheid tot het recht, die de aanwezigheid van een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke macht en het recht van eenieder op een eerlijk proces meebrengen.



De kern van een rechtsstaat is kortom dat alle machtsuitoefening enkel en alleen zijn oorsprong mag vinden in het recht. Recht gaat vóór macht. En dat brengt mee dat het recht zelf ook alleen tot stand mag komen volgens de regels van het recht. Het is de gedachte van de “**rule of law**”: niet mensen maar wetten regeren ons. Essentieel in een rechtsstaat is bovendien het vermogen van de overheid om recht te doen aan het individu.

Wat verstaat de commissie onder rechtsstatelijke bestuurscultuur?

De rechtsstaat is geen statisch gegeven dat zich in een definitie laat vangen. De rechtsstaat komt pas tot leven binnen een politieke, bestuurlijke en maatschappelijke context. Het gaat er immers om op welke manier gezagsdragers zich dag in dag uit tot de rechtsstatelijke normen en waarden verhouden en ernaar handelen. Een rechtsstatelijke bestuurscultuur vraagt om voorbeeldgedrag. Van gezagsdragers mag immers rechtsstatelijk leiderschap worden verwacht. Dit betekent elke dag opnieuw bij iedere wet, ieder besluit, ieder vonnis de principes van de rechtsstaat uitdragen en elkaar hier ook op scherphouden en aanspreken. Dit vereist een integere en transparante overheid, die doet wat ze zegt en zegt wat ze doet, waarbij zij publiekelijk verantwoording aflegt en waar nodig zichzelf corrigeert of laat corrigeren. Rechtsstatelijk verval kenmerkt zich door kleine stapjes waarin telkens weer concessies aan constitutionele beginselen en grondrechten worden gedaan. Wil een rechtsstaat weerbaar zijn tegen verval dan moeten de waarden en beginselen daarvan niet alleen geïnternaliseerd zijn bij de gezagsdragers, de volksvertegenwoordigers en alle andere deelnemers aan het publieke debat maar moeten zij allen zich ook steeds naar die waarden gedragen.²

In een rechtsstatelijke bestuurscultuur krijgen maatschappelijke actoren en burgers voorts de ruimte om schendingen van rechtsstatelijke beginselen te signaleren en hiertegen met legitieme middelen op te komen. Rechtsbijstand en vrije toegang tot een onafhankelijke rechter in een eerlijk proces zijn daarbij onontbeerlijk. Binnen een rechtsstatelijke bestuurscultuur heerst vooral de overtuiging dat het huis van de rechtsstaat nooit af is en dat zowel gezagsdragers als burgers hier gezamenlijk en voortdurend aan bouwen. In een rechtsstatelijke bestuurscultuur gaat het openbaar gezag niet op zoek naar wat volgens de (vaak internationaal vastgelegde) minimumnormen rechtsstatelijk al dan niet nog net mag, maar eist van alle actoren een actieve betrokkenheid om in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen de rechtsstaat uit te bouwen, te versterken en robuust te houden. De overheid behoort de rechtsstaat niet te zien als een hindernis, maar als instrument en voorwaarde van goed bestuur.

In een rechtsstatelijke bestuurscultuur past een overheid die zichzelf gebonden weet aan de grondwet en aan de Europese en internationale verdragen en hier te goeder trouw uitvoering aan geeft. Een onafhankelijke rechterlijke macht toetst daarbij of dit ook daadwerkelijk gebeurt.³ Voorts geldt dat vertrouwen de basis van een rechtsstatelijke bestuurscul-

² R. Schlössels J. Sillen, R. Tinnevelt red., Naar een weerbare rechtsstaat, Serie Staat en Recht 2022, p. 11 Ri

³ R. Janse, ‘Rechtsstaatscultuur’, Netherlands Journal of Legal Philosophy, 2020, nr. 2, p. 145.



tuur is. Dit betreft niet alleen wederzijds vertrouwen tussen de diverse machten, maar ook vertrouwen tussen overheid en maatschappelijk middenveld en burger. Daarbij hoort het binnen de grenzen van de wet elkaar de ruimte laten, elkaars rollen respecteren en elkaar vertrouwen geven. Dit betekent ook dat iedere actor de verantwoordelijkheid neemt en verantwoording aflegt, daar waar rechtsstatelijke waarden in het geding komen. Bevoegdheden die de wet toekent, mogen enerzijds niet tandoos zijn, maar anderzijds ook niet worden misbruikt. Misbruik ligt altijd op de loer, bijvoorbeeld als de bevoegdheid wordt gebruikt voor een ander doel dan waarvoor de wet is geschreven of als de uitoefening van de bevoegdheid in een concreet geval of voor een bepaalde groep personen onevenredig uitpakt. Een rechtsstatelijke bestuurscultuur kenmerkt zich door open en transparant handelen met voortdurende zelfreflectie en waar nodig corrigerend handelen van het eigen optreden als dat voorzienbaar tot onbedoelde of onevenredige gevolgen leidt. Hierbij past bijvoorbeeld niet dat regering en parlement de grenzen van het recht opzoeken en zo de grondrechtelijke toets naar de rechterlijke macht doorschuiven, om deze vervolgens na gedane uitspraken te bekritisieren.

De door PVV, VVD, NSC en BBB overeengekomen basislijn

Op 13 december 2023 gaf de Tweede Kamer aan de toenmalige informateur de opdracht mee om te onderzoeken of er overeenstemming is of kan worden bereikt tussen de partijen PVV, VVD, NSC en BBB over een gezamenlijke basislijn voor het waarborgen van de Grondwet, de grondrechten en de democratische rechtsstaat. Dit onderzoek heeft geresulteerd in een **gemeenschappelijke basislijn**, waarbij de partijen de Grondwet, wetten, verdragen, het Europees en internationaal recht alsmede de rechtsbeginselen als kader van hun handelen hebben genoemd. In genoemde basislijn onderschrijven deze partijen tevens het belang van onafhankelijke instituties, zoals de rechtspraak, waarbij rechterlijke uitspraken worden nageleefd en worden uitgevoerd. Ofschoon het op zich opmerkelijk mag heten dat de coalitiegenoten een dergelijk onderzoek en commitment noodzakelijk hebben gevonden, kwalificeert de commissie het wel als een positief gegeven dat zij uitgebreid hebben stilgestaan bij de beginselen van de rechtsstaat en zich daarbij hebben gecommitteerd om in de toekomst ook conform deze beginselen te handelen. Zij hebben daarmee voor zichzelf en het nieuwe kabinet een rechtsstatelijk toetsingskader gesteld, dat in grote lijnen overeenkomt met het toetsingskader dat ook de commissie hanteert.





Het toetsingskader

De commissie heeft bij de toets van het regeerprogramma een toetsingskader gehanteerd, waarbij zij in het kader van de continuïteit grotendeels de aansluiting heeft gezocht bij het toetsingskader dat eerdere commissies rechtsstatelijke toets verkiezingsprogramma's hebben gebruikt.

Bij de analyse heeft de commissie zich door de volgende vragen laten leiden:

1. Houden de plannen rekening met de eis dat de overheid voorspelbaar moet zijn en zich hierbij ook zelf aan de regels moet houden en hierop aanspreekbaar is? (Betrouwbare overheid)

Dit onderdeel gaat onder meer over legaliteit, voorzienbaarheid en kenbaarheid van beleid, het respecteren van algemene rechtsbeginselen als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, evenredigheid en het voorkomen van misbruik van recht. Het gaat ook over de burgergerichte overheid die aansprakelijk en aanspreekbaar is op haar handelen, die transparant is en die verhoudingen tussen de verschillende staatsmachten respecteert.

De commissie heeft bij de beantwoording van de eerste vraag in haar scan de volgende drie minimeisen in acht genomen:

- a) Een voorspelbare overheid houdt zich aan de eigen regels en aan de regels waaraan zij zich internationaal en in Europees verband heeft gebonden en zorgt er ook voor dat de burgers haar hierop kunnen aanspreken.
- b) Een overheid zorgt ervoor dat zij haar macht niet misbruikt; haar handelen baseert op rechtmatig in de wet verankerd en voor burgers kenbaar beleid en dat zij haar macht op een van tevoren duidelijke en achteraf te controleren manier uitvoert en hier ook proactief verantwoording over aflegt en transparant over is.
- c) Niemand mag gestraft worden voor iets dat nog niet strafbaar was op het moment dat het feit werd begaan.

2. Worden door de overheid de fundamentele rechten en vrijheden van burgers gerespecteerd?

Een democratische rechtsstaat kan alleen een democratische rechtsstaat zijn als de overheid fundamentele rechten en vrijheden van de mens eerbiedigt. Onder deze rechten valt het recht op gelijke behandeling, hetgeen een verbod op discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of welke grond ook inhoudt. Maar hieronder vallen ook: de vrijheid van meningsuiting, de vrij-



heid van godsdienst, de vrijheid van vereniging en vergadering, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht om leden van vertegenwoordigende organen te kiezen. Onder fundamentele rechten en vrijheden worden in dit verband de nationaal en internationaal algemeen erkende politieke rechten en vrijheden verstaan, al dan niet in samenhang met het non-discriminatiebeginsel.

Dat betekent echter niet dat deze rechten burgers carte blanche geven om ongebreideld hun eigen gang te gaan. De vrijheid van de een eindigt daar waar de vrijheid van de ander of de openbare orde in het gedrang komt. Over de reikwijdte, rangorde en onderlinge verhouding van fundamentele rechten en vrijheden bestaat dan ook veel politieke en juridische discussie. Deze discussies kunnen in een democratie als de onze vrijelijk worden gevoerd, waarbij de debatten veelal laten zien dat er vanuit rechtsstatelijk oogpunt voor veel van de ingenomen posities wel iets te zeggen valt.

De commissie kiest geen partij in de discussies over de exacte reikwijdte van grondrechten en vrijheden. Deze discussies horen thuis in de politieke arena. Onder de fundamentele rechten en vrijheden rekent de commissie in het kader van deze rapportage de klassieke grondrechten, zoals hierboven genoemd. Dat betekent niet dat de commissie geen oog heeft gehad voor de sociale grondrechten. Dit zijn onder andere het recht op huisvesting, sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs. Deze grondrechten zijn niet altijd afdwingbaar bij de rechter, maar vergen inspanning en beleidskeuzes van de overheid, waardoor zij naar hun aard op diverse wijze door de politiek worden ingekleurd. Niettemin is er een algemeen besef dat de beginselen van rechtsstatelijkheid ook meebrengen dat de kern van de sociale grondrechten moet worden gerespecteerd, omdat anders de bescherming van de rechtsstaat voor bepaalde groepen mensen niet meer dan een waan is. Verwezen wordt naar de brede maatschappelijke en politieke aandacht rond de bestaanszekerheid van economisch kwetsbare groepen mensen. In zoverre speelt ook de kern van sociale grondrechten een rol bij toetsing aan beginselen van rechtsstatelijkheid.

3. Hebben de burgers een effectieve toegang tot een onafhankelijke rechter?

Artikel 17 van de Grondwet bepaalt dat niemand tegen zijn wil mag worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. Een staat die een burger niet in de gelegenheid stelt zijn recht effectief te halen kan geen rechtsstaat zijn. En op grond van artikel 13 van het Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) dient er in elk geval steeds een effectief rechtsmiddel te zijn voor een nationale instantie als de grondrechten in het geding zijn.

Effectieve toegang tot een onafhankelijke rechter betekent dat er een solide rechterlijke organisatie moet bestaan, waarin rechters over de aan hen voorgelegde geschillen enerzijds tijdig en efficiënt kunnen beslissen, maar anderzijds ook de tijd en de middelen hebben om het toepasselijke recht voor het concrete geval te vinden.



In de tweede plaats moeten rechters hun ambt onafhankelijk en onpartijdig kunnen uitoefenen. Met onpartijdig wordt hier bedoeld: ongevoelig voor druk vanuit procespartijen of vanuit de samenleving (de publieke opinie) om een vooringenomen positie ten opzichte van één van de procespartijen in te nemen. Daarnaast moeten rechtszoekenden ook een reële mogelijkheid hebben om een gerechtelijke procedure te voeren. Toegang tot de rechter die slechts op papier bestaat, omdat de burger of een categorie burgers door feitelijke belemmeringen (zoals bijvoorbeeld: hoge kosten) stelselmatig van het voeren van een proces wordt afgehouden, is onvoldoende.

In het kader van de derde toets betreft de commissie nadrukkelijk ook het recht op een behoorlijk proces, zoals inmiddels neergelegd in artikel 17 Grondwet en voor Nederland ook al volgde uit onder andere artikel 6 EVRM. In strafzaken betekent dit onder meer dat een verdachte van een strafbaar feit voor onschuldig wordt gehouden totdat het feit waarvan hij wordt beschuldigd door een rechter is vastgesteld; dat de verdachte een zwijgrecht toekomt; dat de verdachte niet zal worden gemarteld; dat de verdachte het recht heeft kennis te nemen van de aanklacht; hij het recht heeft op advies en bijstand van een advocaat en op een tijdige behandeling van zijn zaak. Verder acht de commissie hierbij relevant dat ook burgers die uiteindelijk veroordeeld zijn, een menswaardige behandeling verdienen in overeenstemming met de nationale en internationale normen, waarbij er ook de nodige aandacht is voor re-integratie in de samenleving.

De commissie hanteert bij de beantwoording van de derde vraagstelling de volgende minimumnormen:

- a) Er bestaat een efficiënte en solide rechterlijke organisatie, waarin rechters tijdig beslissen.
- b) Rechters moeten hun ambt onafhankelijk en onpartijdig kunnen uitoefenen met voldoende tijd en middelen.
- c) Burgers hebben recht op een eerlijk proces en kunnen hun geschillen onderling en met de overheid aan een onafhankelijke en onpartijdige rechter voorleggen. In strafzaken heeft de verdachte van een strafbaar feit recht op een eerlijk proces en wordt deze voor onschuldig gehouden totdat het tegendeel voor de rechter bewezen is.

Kwalificatie van de verschillende voornemens

In hoofdstuk 3 toetst de commissie het regeerprogramma aan het toetsingskader van rechtsstatelijkheid en kwalificeert de plannen aan de hand van een drietal kleuren, te weten:

- GROEN** → plannen die de rechtsstaat kunnen verbeteren of versterken.
- GEEL** → plannen die een risico vormen voor de rechtsstaat; en
- ROOD** → plannen die in strijd zijn met beginselen van rechtsstatelijkheid.



De commissie doet in dit kader geen politieke uitspraken. Zij signaleert alleen of een bepaald plan naar haar mening positief of negatief voor de rechtsstaat kan uitpakken volgens de in Nederland algemeen aanvaarde beginselen van de rechtsstaat. Ter wille van de leesbaarheid heeft de commissie hierbij de indeling van het regeerprogramma gevolgd, waarbij geen (wetenschappelijke) volledigheid is nagestreefd. Plannen die geen wezenlijke verandering brengen in de huidige situatie of die nauwelijks zijn geconcretiseerd, worden niet gekwalificeerd. Waar de commissie dat opportuun achtte, wordt die beslissing toegelicht.





Analyse van het regeerprogramma

3.1. Algemene opmerkingen

Het regeerprogramma refereert op diverse plaatsen uitdrukkelijk of impliciet aan de uitgangspunten van de rechtsstaat, en het belang daarvan. Die uitgangspunten komen overeen met de vijf kernelementen van de Venetië-commissie en met het toetsingskader dat de commissie hanteert. De commissie constateert dus dat de rechtsstaat, wat hij inhoudt en wat zijn belang is, voor het kabinet niet ter discussie staan. Daarnaast valt op dat het kabinet een centrale plaats geeft aan de relatie tussen de overheid en de burger. Het geeft aan verantwoordelijkheid te willen nemen voor verbeteringen, in het bijzonder voor 'een deel van de samenleving [dat] zich lang niet gezien en vertegenwoordigd heeft gevoeld' zoals de gedupeerden van de Toeslagenaffaire en de gaswinning in Groningen. In die aandacht voor het burgerperspectief resoneren de **aanbevelingen** van de Staatscommissie rechtsstaat met betrekking tot het garanderen van de beschermende, democratische en voorwaarden-scheppende kanten van de rechtsstaat.

Tegelijk is het beeld complexer ten aanzien van de rechtsstatelijke bestuurscultuur die doorschemert in de plannen van het nieuwe kabinet. Vanuit het oogpunt van bestuurlijke cultuur past de aandacht voor de burger bij de gedachte van een responsieve overheid. De responsieve rechtsstaat is door Scheltema⁴ omschreven als een rechtsstaat waarin niet de formele procedures en regels voorop staan als een doel in zichzelf, maar waarin de rechtsstaat er voor de burger is en niet andersom. Zoals **Van den Berge** terecht opmerkt, 'betekent [dat] niet dat de burger altijd gelijk dient te krijgen, maar wel dat hij merkt dat zijn particuliere belangen bij het vormen van recht en beleid voldoende worden meegewogen'. Een goed voorbeeld hiervan kan worden gevonden in het voornemen van het kabinet om een recht op vergissen op te nemen in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid. De commissie beschouwt voornemens zoals deze, die duiden op (het werken aan) een responsieve bestuurlijke cultuur, als een versterking van de rechtsstaat in het licht van haar eerste toetsingscriterium betreffende een voorspelbare en aanspreekbare overheid.

Op andere punten is het beeld van de rechtsstatelijke bestuurscultuur echter niet zo positief, en soms zelfs zorgwekkend. De commissie signaleert dat het kabinet bij sommige voornemens de grenzen van de rechtsstaat opzoekt en voor lief neemt dat het die grenzen misschien overschrijdt, wat de rechter dan maar moet corrigeren. Dat is zorgwekkend omdat de uitvoerende en wetgevende macht een eigen verantwoordelijkheid hebben om de rechtsstaat te beschermen en te verwezenlijken, en die verantwoordelijkheid niet uitsluitend bij de rechtsprekende macht mag worden neergelegd.

⁴M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019, afl. 6, p. 248.



Maar het regeerprogramma gaat op sommige punten zelfs nog verder. Het kabinet kondigt de inzet van het staatsnoodrecht bij asiel en migratie aan, niet omdat het feitelijk heeft vastgesteld dat er een noodsituatie is, maar omdat het kabinet meent dat het een mandaat van de kamer en kiezer heeft om een noodtoestand uit te roepen. Hier wordt getornd aan de fundamentele van de rechtsstaat. Juist de invoering van noodrecht kan in een rechtsstaat nooit op politieke opportuniteit of het bestaan van een parlementaire meerderheid worden gebaseerd, maar dient uitsluitend op objectieve, toetsbare feiten te worden gegrond die de invoering van het noodrecht rechtvaardigen. Als één ding staten onderscheid die geen rechtsstaat zijn van staten die dat wel zijn of willen zijn, dan is dat het misbruik van het noodrecht.

Sommige voornemens van het kabinet zetten bovendien de verhoudingen in de trias politica op scherp. Beleidsvoornemens die in strijd zijn met de bescherming van rechten, zoals neergelegd in de Grondwet en verdragen kunnen het ontstaan van rechtszaken in de hand werken. Hierdoor wordt een verantwoordelijkheid bij de rechter gelegd, die in wezen bij de politiek thuis hoort. Anderzijds slaat de balans bij sommige voornemens de andere kant uit, bijvoorbeeld het voornemen tot een taakstrafverbod bij geweld tegen hulpverleners. In die situaties wordt de ruimte van de rechter beperkt om bijzondere omstandigheden mee te wegen en op die manier responsief te zijn naar de verdachte en samenleving toe. Deze spanningsverhouding raakt aan de toetsingscriteria betreffende een voorspelbare en aansprekbare overheid en de effectieve toegang tot een onafhankelijke rechter.

Met betrekking tot de toegang tot het recht is verder opmerkelijk dat het kabinet weliswaar vaststelt dat versterking van de sociale advocatuur noodzakelijk is, maar hiervoor geen financiële middelen vrijmaakt. Dat heeft als consequentie dat, anders dan de tekst van het regeerprogramma doet geloven, de positie van de sociale advocatuur juist verder wordt verzwakt. Dat betekent dat de toegang tot de rechter voor grote groepen mensen in Nederland die van rechtsbijstand en sociale advocaten afhankelijk zijn, verder wordt bemoeilijkt. Waar actie nodig is om de rechtsstaat in stand te houden, leidt stilzitten van de overheid tot de achteruitgang van de rechtsstaat.

Meer in het algemeen wordt er een groot aantal voorstellen gedaan die bedoeld zijn om de rechtsstaat te versterken, zoals onder meer over constitutionele toetsing, de oprichting van een constitutioneel hof en de verzelfstandiging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De commissie ziet het als positief dat er aandacht is voor versterking van de rechtsstaat, echter het zal met name van de uitwerking van deze voornemens afhangen of deze plannen daadwerkelijk zullen leiden tot een versterking van de rechtsstaat.

Ongeacht deze voornemens is het noodzakelijk dat de overheid zich betrouwbaar blijft opstellen, zich aan wet- en regelgeving en fundamentele rechtsbeginselen houdt en dat zij de fundamentele rechten en vrijheden van burgers (dus) respecteert. In dit opzicht staat de commissie hier nog stil bij de 'schaduwzijde' die kleeft aan het (uitsluitend) centraal stellen



van de burger. Een te grote nadruk op de belangen van individuen of bepaalde groepen houdt immers het risico in dat het algemeen belang, dat wil zeggen de algemene afweging van alle belangen die een overheid altijd moet maken, uit het oog wordt verloren ten gunste van groepen die toevallig mondiger zijn of op een bepaald moment een politieke meerderheid vormen. Een democratische rechtsstaat veronderstelt dat een meerderheid ook rekening houdt met de stem en de rechten van minderheden. De commissie analyseert op basis van haar tweede toetsingscriterium waar voornemens in het regeerprogramma in dit opzicht een rechtsstatelijke grens (dreigen te) overschrijden. Zij signaleert overigens dat het kabinet met betrekking tot de aanpak van discriminatie en racisme in het regeerprogramma geen verwijzing heeft opgenomen naar het werk van de **Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme**.

Voordat wordt overgegaan tot toetsing plaatst de commissie nog één algemene opmerking. Hoofdstuk 7 van het regeerprogramma betreft specifiek de onderwerpen goed bestuur en een sterke rechtsstaat. Hoewel ook in de rest van het regeerprogramma veelvuldig naar het belang van de rechtsstaat wordt verwezen, valt op dat veel aangekondigde concrete maatregelen en beslissingen in andere hoofdstukken, en zeer in het bijzonder in hoofdstuk 2 'Grip op asiel en migratie', op gespannen voet staan met de beginselen die in hoofdstuk 7 met grote nadruk worden onderschreven en beleden. De hoofdstukken 2 en 7 passen niet goed in één programma, of het moet zijn dat 'de mens' die volgens hoofdstuk 7 centraal moet staan in de rechtsstaat, een andere mens is dan de (potentiële) immigrant, en in het bijzonder de asielzoeker, waar hoofdstuk 2 over gaat. Een democratische rechtsstaat die alleen voor bepaalde mensen geldt en andere mensen categorisch uitsluit van zijn verworvenheden, kan naar zijn aard geen volwaardige democratische rechtsstaat zijn.

Juist wanneer het kabinet zegt geleerd te hebben van de schrijnende humanitaire toestanden die zijn ontstaan op verschillende terreinen doordat de rechtsstaat zijn beginselen heeft verloochend en zijn bewindslieden, uitvoerders en toezichthouders die beginselen ondergeschikt hebben gemaakt aan 'beleidsdoelen', mag verwacht worden dat het niet op een ander terrein voor weer andere groepen mensen de rechtsstaat afbreekt. Het kabinet weet, bijvoorbeeld uit de toeslagenaffaire, wat de voorzienbare gevolgen kunnen zijn als effectieve rechtsbescherming voor bepaalde categorieën mensen verslechtert of ontbreekt. Dat leidt tot selectieve rechteloosheid, groeiende rechtsongelijkheid, bestuurlijke willekeur en ten slotte schrijnende onrechtvaardigheid. De commissie verwijst naar haar analyse van hoofdstuk 2. Zij houdt de lezer voor dat alle opmerkingen hierna niet los kunnen worden gezien van de algemene zorg dat een overheid die zegt de mens in de rechtsstaat centraal te stellen, maar vervolgens sommige mensen categorisch effectieve toegang tot het recht en een eerlijke gang naar de rechter wil ontzeggen, niet kan pretenderen een volwaardige rechtsstaat te zijn, alle mooie verklaringen ten spijt.



3.2. Bestaanszekerheid en koopkracht

Het kabinet kondigt een aantal maatregelen aan die een positief effect moeten hebben op de bestaanszekerheid en koopkracht. Maatregelen die de bestaanszekerheid vergroten, versterken ook de fundamentele rechten en vrijheden van burgers. Veelal liggen deze maatregelen in de sfeer van de sociale grondrechten, waarvan de commissie in hoofdstuk 2 heeft toegelicht dat zij niet tot de kern van de rechtsstatelijke toets in dit rapport behoren voor zover zij niet direct de effectieve toegang tot het recht belemmeren of bevorderen. De commissie onderkent evenwel dat dergelijke maatregelen een belangrijk positief of negatief effect op de rechtsstaat kunnen hebben.

De commissie ziet tevens verschillende pogingen die invulling kunnen geven aan de voorwaarden die de rechtsstaat die ook door de Staatscommissie rechtsstaat wordt voorgestaan (zie hoofdstuk 1). Een meer toegankelijke overheidsdienstverlening, ruimte voor maatwerk, meer begrijpelijke rechten en plichten, een deugdelijke inkomensbasis en het aanpakken van discriminatie op de arbeidsmarkt dragen vanzelfsprekend aan het functioneren van de rechtsstaat bij. Dat geldt ook voor de versterking van fundamentele rechten en vrijheden door het aanpakken van huwelijksdwang en genitale verminking. Deze voorname zijn in de regeerverklaring echter nog te vaag of te vanzelfsprekend in een rechtsstaat om daaraan een oordeel te kunnen verbinden dat daarmee de huidige rechtsstaat wordt versterkt.

Recht op vergissen

Dat is anders voor het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, waarmee het kabinet een recht op vergissen introduceert. Hoewel dit 'vergisrecht' uiteraard nog verdere uitwerking behoeft, en tevens betoogd kan worden dat het bestaan ervan inherent aan een rechtsstaat behoort te zijn, meent de commissie dat de introductie van een dergelijk recht een verbetering van de Nederlandse rechtsstaat kan meebrengen.

Verbeteren bestaanszekerheid Caribisch Nederland

Het kabinet stelt ook de bestaanszekerheid en voorzieningen in Caribisch Nederland te willen verbeteren, maar noemt daarvoor nog geen concrete maatregelen. Wel maakt het kabinet duidelijk dat alle verbeteringen voor Europees-Nederland in principe van toepassing zijn in Caribisch Nederland. Dat is nu veelal nog niet het geval. Het versterkt de rechtsstaat als die ongelijkheid tussen burgers in verschillende delen van Nederland wordt weggenomen en alle inwoners, ongeacht de plaats waarin zij wonen, aanspraak kunnen maken op sociale voorzieningen en bestaanszekerheid.



Betere regels voor versterkte oproepen tot gebed

De commissie ziet in het voorstel van het kabinet om versterkte oproepen tot gebed beter te reguleren een potentieel risico voor de rechtsstaat. Uit de context waarin het voornemen is gepresenteerd (maatregelen die de integratie van migranten moeten bevorderen), wordt immers duidelijk dat het kabinet met zijn voorstel een specifieke groep gelovigen voor ogen heeft. Regulering van openbare godsdienstige uitingen is niet uitgesloten, maar daarbij mag geen onderscheid naar godsdienst worden gemaakt. Deze plannen dienen daarom kritisch te worden gevolgd.

Sterker optreden tegen ongewenste buitenlandse beïnvloeding

De commissie ziet in het voorstel van het kabinet om versterkte oproepen tot gebed beter te reguleren een potentieel risico voor de rechtsstaat. Uit de context waarin het voornemen is gepresenteerd (maatregelen die de integratie van migranten moeten bevorderen), wordt immers duidelijk dat het kabinet met zijn voorstel een specifieke groep gelovigen voor ogen heeft. Regulering van openbare godsdienstige uitingen is niet uitgesloten, maar daarbij mag geen onderscheid naar godsdienst worden gemaakt. Deze plannen dienen daarom kritisch te worden gevolgd.

3.3. Grip op asiel en migratie

Met verwijzing naar het **rapport van de staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050** kondigt de regering aan dat de omvang van migratie naar Nederland zo snel mogelijk drastisch moet worden beperkt. Het kabinet noemt daarvoor veel concrete maatregelen. Het valt de commissie op dat hoewel asielmigratie volgens het rapport van de staatscommissie in de periode 1999-2020 de minst omvangrijke categorie was (12% van de totale migratie), de meeste (concrete) voorstellen van het kabinet betrekking hebben op het beperken van deze categorie van migratie.

Het kabinet kondigt zes categorieën maatregelen aan om de asielmigratie te beperken, op weg naar het 'strengste asielregime ooit'. De eerste twee betreffen crisismaatregelen voor de korte termijn: het activeren van staatsnoodrecht en het invoeren van een tijdelijke asielcrisiswet. Vervolgens noemt het kabinet twee maatregelen voor de wat langere termijn: een opt-outclausule voor het Europees asiel- en migratiebeleid en een asielhervormingspakket, met daarin wijzigingen van wet- en regelgeving op onder andere: het gebied van gezinshereniging, de asielprocedure, binnengrenscontroles en opvang. Tot slot kondigt het kabinet nog specifieke maatregelen aan op het gebied van zelfredzaamheid van ontheemden uit Oekraïne en de eisen voor naturalisatie.

De commissie is zeer bezorgd over de aangekondigde activering van het staatsnoodrecht. Dit is een zeer uitzonderlijke maatregel die, zoals hieronder wordt uitgelegd, in de huidige

omstandigheden in strijd is met fundamentele uitgangspunten van de rechtsstaat. Ook de tweede aangekondigde crisismaatregel, de tijdelijke asielcrisiswet, stuit - voor zover daarbij beoogd is (tijdelijk) af te wijken van Europees asielrecht - op rechtsstatelijke grenzen. De overeengekomen gemeenschappelijke basislijn voor het waarborgen van de democratische rechtsstaat wordt hiermee dus overschreden. De commissie herhaalt de observatie dat er opvallende verschillen bestaan tussen hoofdstuk 2 en hoofdstuk 7 van het regeerprogramma (zie de opmerkingen hierover in paragraaf 3.1 van dit rapport).

Lang niet alle aangekondigde maatregelen op het gebied van asiel worden door de commissie voorzien van een beoordeling. Hiervoor bestaan verschillende redenen. Sommige maatregelen zijn bijvoorbeeld al staand beleid (zoals het zoveel mogelijk uitzetten van mensen zonder verblijfstitel of het bestrijden van mensenhandel). Een andere reden om maatregelen niet te kwalificeren is dat onvoldoende duidelijk is wat het kabinet precies beoogt of op welke manier het dit vorm wil geven (bijvoorbeeld het afdwingen van registratie of een strengere toets nieuwe feiten en omstandigheden). Ook blijft beoordeling uit ten aanzien van voornemens die, op het eerste gezicht, geen duidelijk rechtsstatelijk risico behelzen (zoals het afschaffen van de asielvergunning voor onbepaalde tijd. Tot slot biedt dit rapport geen volledige analyse vanwege de omvang van het aantal concrete maatregelen op het gebied van asiel.

Met betrekking tot arbeids- en studiemigratie zijn de voorstellen van de regering minder concreet, waardoor een beoordeling om die reden niet goed mogelijk is. Sommige aangekondigde maatregelen volgen bovendien al uit **bestaande jurisprudentie**, namelijk het aanpassen van het boetebeleid voor de Wet arbeid vreemdelingen. Maatregelen die de rechtspositie van arbeidsmigranten kunnen versterken, zoals de aankondiging om 'duurzame inzetbaarheid van arbeidsmigranten die hier langer of permanent blijven' te stimuleren of om oneigenlijke detachering van migranten tegen te gaan, zijn op dit moment onvoldoende uitgewerkt. In dit laatste geval bestaat immers nog steeds de mogelijkheid voor het aanvragen van de Europeesrechtelijke langdurig ingezetene vergunning.

Met betrekking tot arbeids- en studiemigratie zijn de voorstellen van het kabinet minder concreet, waardoor een beoordeling om die reden niet goed mogelijk is. Sommige aangekondigde maatregelen volgen bovendien al uit **bestaande jurisprudentie**, namelijk het aanpassen van het boetebeleid voor de Wet arbeid vreemdelingen. Maatregelen die de rechtspositie van arbeidsmigranten kunnen versterken, zoals de aankondiging om 'duurzame inzetbaarheid van arbeidsmigranten die hier langer of permanent blijven' te stimuleren of om oneigenlijke detachering van migranten tegen te gaan, zijn op dit moment onvoldoende uitgewerkt.

Activeren van de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet 2000

Voor het activeren van deze bepaling is vereist dat er sprake is van buitengewone omstandigheden die activering van het staatsnoodrecht noodzakelijk maken. Het kabinet onderbouwt op geen enkele manier dat er sprake is van buitengewone omstandigheden in staats-



noodrechtelijke zin, terwijl dat uit rechtsstatelijk oogpunt wel vereist is. De beschikbare informatie geeft ook geen enkele aanleiding om van die noodzaak uit te gaan. Het aantal asielaanvragen in Nederland is momenteel niet uitzonderlijk hoog, vergeleken met eerdere jaren en met landen om ons heen. **De Raad voor het Openbaar Bestuur en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken concludeerden in 2022** de overvolle opvangcentra voor asielzoekers het resultaat zijn van een crisis die door de overheid zelf gecreëerd en in stand gehouden wordt. Bovendien bestaan er reeds **normale wettelijke bevoegdheden** die kunnen worden ingezet bij een hoog aantal asielzoekers of volle opvangcentra. Activeren van het staatsnoodrecht zonder dat sprake is van buitengewone omstandigheden is **misbruik van bevoegdheid** en vanuit democratisch-rechtsstatelijk perspectief onaanvaardbaar.

Wettelijke mogelijkheid om aanvragen als kennelijk ongegrond af te wijzen als vreemdelingen niet op gehoor verschijnen

Dit is in strijd met de **Europese Asielprocedurerichtlijn**. De gronden voor het afwijzen van een asielverzoek als kennelijk ongegrond staan daarin limitatief opgesomd. De voorgestelde grond staat daar niet bij. Dit kan dus niet op korte termijn door middel van noodwetgeving worden ingevoerd, zoals wordt voorgesteld in het regeerprogramma.

Met de inwerkingtreding van de nieuwe **Asielprocedureverordening** in juni 2026 ontstaat deze mogelijkheid wel, maar alleen als de asielzoeker zonder gegronde redenen niet op een gehoor is verschenen én als op dat moment al door de IND was vastgesteld dat deze persoon niet in aanmerking komt voor asiel.

Intrekken Spreidingswet en het verbieden van voorrang bij huisvesten statushouders

Met het intrekken van de Spreidingswet en het verbod voor gemeenten om voorrang te verlenen aan statushouders bij huisvesting, neemt de druk op de bestaande asielopvang toe, zo benadrukken het **COA** en de **VNG**. Door deze maatregelen wordt de opvangcrisis in stand gehouden. Dit is een rechtsstatelijk risico omdat de overheid zich daardoor niet voldoende kan houden aan Europese en internationale verplichtingen op het gebied van opvang. Ook volgens het **College voor de Rechten van de Mens** is de Spreidingswet van belang bij het voorkomen van voortgaande mensenrechtenschendingen in de asielopvang.

Opschorten van de behandeling van asielaanvragen ('asielbeslisstop')

Opschorting is strijdig met het Europese asielrecht, het beginsel van rechtszekerheid en het zijn van een betrouwbare overheid. Op grond van de **Dublinverordening** moeten lidstaten elk asielverzoek in behandeling nemen. De **Procedurerichtlijn** bevat maximumtermijnen voor de behandeling van asielaanvragen. De reguliere termijn is zes maanden, maar lidstaten mogen deze termijn met negen maanden verlengen wanneer 'een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt,

waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden'. In Nederland wordt **sinds 2022** gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de **Raad van State** heeft onlangs aan het Hof van Justitie van de EU gevraagd of dat wel terecht is. Los hiervan bevat het Europese asielrecht geen mogelijkheden om de behandeling van asielverzoeken op te schorten op grond van een hoog aantal asielverzoeken of een crisissituatie. Nederland kan ook **eenzijdig besluiten** om op grond van een crisis af te wijken van het Europese asielrecht.

Verder gedifferentieerd beperken en versoberen van opvang

Het gerechtshof Den Haag heeft **in 2022** al geoordeeld dat de opvang van asielzoekers momenteel op essentiële punten niet voldoet aan de daarvoor geldende wettelijke normen. Uit verschillende rapporten (van o.a. de **Nationale Ombudsman** en **Vluchtelingenwerk**) blijkt dat de situatie sindsdien niet is verbeterd. Voor het verder beperken en versoberen bestaat dus geen ruimte.

Opt out clause voor het Europees asiel- en migratiebeleid

Een voorspelbare overheid houdt zich aan de eigen regels en aan de regels waaraan zij zich internationaal en in Europees verband heeft gebonden. Het nastreven van een opt-out clause voor Nederland raakt aan de uitgangspunten van supranationale samenwerking en het Europeesrechtelijke uitgangspunt van **gemeenschapstrouw**. Bovendien is het Europese asielrecht grotendeels een implementatie van mensenrechtelijke verplichtingen van lidstaten, zoals neergelegd in onder meer het EVRM, Vluchtelingenverdrag en VN-mensenrechtenverdragen. Daarvan afwijken levert dus rechtsstatelijke risico's op.

Strikte voorwaarden op het gebied van gezinshereniging en een zo smal mogelijke invulling van het kerngezin

Hierbij bestaat een risico op schending van het recht op respect voor het gezinsleven en het belang van het kind. Op grond van het VN Kinderrechtenverdrag is Nederland bovendien verplicht om verzoeken om gezinshereniging van een kind of van zijn ouders 'met welwillendheid, menselijkheid en spoed' te behandelen. Dit voorstel levert duidelijk spanning op met deze verplichting. Het **Hof van Justitie van de EU** heeft geoordeeld dat lidstaten de vrijheid die de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt om voorwaarden te stellen aan gezinshereniging niet zo mogen gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn, 'namelijk de bevordering van gezinshereniging, en aan het nuttig effect daarvan'. De focus in het Regeerprogramma op zo strikt mogelijke voorwaarden en een zo smal mogelijke invulling is hiermee niet in overeenstemming.



Afschaffen van de gunstigere voorwaarden tot gezinshereniging voor jongvolwassenen

Voor zover hiermee wordt bedoeld op het hanteren van gunstigere voorwaarden voor het vaststellen van de gezinsband tussen ouders en hun jongvolwassenen kinderen, is het volledig afschaffen daarvan in strijd met het recht op respect voor het gezinsleven. De wijze waarop de gezinsband tussen ouders en jongvolwassenen wordt vastgesteld is namelijk rechtstreeks gebaseerd op jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over het recht op respect voor gezinsleven, zo blijkt ook uit **de toelichting op dit beleid**.

Afschaffen standaard rust- en voorbereidingstermijn

Dit is een risico omdat het de toegang tot rechtsbijstand belemmert, en omdat het ervoor kan zorgen dat asielzoekers niet voldoende tijd hebben om bewijs te verzamelen om hun aanvraag te ondersteunen. Het **Hof van Justitie van de EU** heeft geoordeeld dat het bij het versnellen van procedures van belang is dat asielzoekers wel 'voldoende tijd krijgen om de noodzakelijke elementen tot staving van hun verzoek te verzamelen en in te dienen, zodat de beslissingsautoriteit deze verzoeken eerlijk en volledig kan behandelen en zich ervan kan vergewissen dat de verzoekers in hun land van oorsprong niet aan gevaren worden blootgesteld'.

Gesloten regime voor kansarme en overlastgevende asielzoekers

Voor het plaatsen van een asielzoeker in een gesloten regime is altijd een individuele beoordeling vereist. Bovendien moet het worden gebaseerd op één van de vastgestelde gronden voor bewaring. Kansrijkheid van het asielverzoek is in het Europees asielrecht en in mensenrechtenverdragen geen geldige grond voor detentie. Voor het, op individuele gronden, in een gesloten regime plaatsen van een overlastgevende asielzoeker is een wetswijziging nodig. Dat kan dus niet worden ingevoerd door wijziging van algemene maatregelen van bestuur of beleid, zoals het regeerprogramma voorstelt.

Bewijslast om aan te tonen dat recht op asiel bestaat maximaal bij de asielzoeker leggen

Op grond van het Europees asielrecht en het internationale vluchtelingenrecht geldt een samenwerkingsverplichting tussen de autoriteiten en de asielzoeker bij het beoordelen van asielverzoeken. Bovendien moet aan asielzoekers onder bepaalde voorwaarden het voordeel van de twijfel worden gegeven. Dit is een fundamenteel uitgangspunt van internationaal vluchtelingenrecht en vloeit ook voort uit mensenrechtenverdragen. Bij het wijzigen van de bewijslastverdeling bestaat een risico dat in strijd met dit uitgangspunt zal worden gehandeld.

Mogelijk maken om telefoons en andere gegevensdragers uit te lezen

Dit brengt het risico van schending van het recht op respect voor privéleven met zich mee. Voor het uitlezen van telefoons en andere gegevensdragers moet ten eerste een duidelijke wettelijke grondslag aanwezig zijn. Dat is momenteel niet het geval, zo oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de **Raad van State**. Daarnaast moet er voor deze maatregel sprake zijn van een legitiem doel, en moet de maatregel proportioneel zijn.

Afschaffen rechtsbijstand voor kansarme asielzoekers en vervolgaanvragers

Rechtsbijstand is van fundamenteel belang voor het waarborgen van toegang tot het recht. Het afschaffen van rechtsbijstand in beroepsprocedures voor kansarme asielzoekers en vervolgaanvragers is in strijd met het Europees asielrecht. Ook kan het onder omstandigheden strijd opleveren met het recht op een effectief rechtsmiddel. Dit kan dus niet 'vooruitlopend op de invoering van het EU Asiel- en Migratiepact' worden ingevoerd, zoals het regeerprogramma voorstelt.

Schrappen van de voornemenprocedure, afschaffen van hoger beroep en verkorten van de beroepstermijn

De combinatie van deze maatregelen leidt tot een groot risico op ongerechtvaardigde ongelijke behandeling, onzorgvuldige besluitvorming en strijd met het recht op een effectief rechtsmiddel.

In het Nederlandse bestuursrecht is in het algemeen sprake van een bezwaarprocedure, een mogelijkheid tot beroep bij de rechtbank en een mogelijkheid tot hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De reguliere beroepstermijn is zes weken. In het asielrecht zijn hier al uitzonderingen op gemaakt, door de bezwaarprocedure te vervangen door een voornemenprocedure, en door de beroepstermijn te verkorten tot vier weken of, in veel gevallen, één week. De nog veel verdergaande ongelijke behandeling tussen asielzoekers en andere inwoners van Nederland zoals die wordt voorgesteld in het regeerprogramma vereist een objectieve rechtvaardiging, bestaande uit een legitiem doel en een redelijke, proportionele verhouding tussen het gemaakte onderscheid en dit doel. Dit is des te meer van belang nu er in het asielrecht fundamentele rechten op het spel staan.

Het belang van de mogelijkheid tot hoger beroep in het Nederlandse stelsel van rechtspraak is **onderstreept** bij invoering van het recht op een eerlijk proces in de Grondwet. Hoewel het recht op hoger beroep niet expliciet is verankerd in de Grondwet, is toen wel vastgesteld dat het 'openstellen van hoger beroep de individuele rechtsbedeling en het proces van rechtsvorming' dient. 'Doordat een hogere instantie opnieuw over een zaak kan oordelen kunnen juridische fouten worden hersteld, alsmede onvolkomenheden in de feitenvaststel-

ling worden ondervangen'. Het afschaffen van deze mogelijkheid voor een kwetsbare groep personen vergroot het risico op onzorgvuldige besluitvorming. Dit effect wordt verstrekt als gelijktijdig ook de voornemenprocedure wordt afgeschaft. Ook hier geldt dat het risico ernstig is, omdat er fundamentele rechten op het spel staan.

Het verder verkorten van de beroepstermijn staat bovendien op gespannen voet met het recht op een effectief rechtsmiddel. Volgens **rechtspraak** van het Hof van Justitie van de EU moet bij de vaststelling van beroepstermijnen onder andere rekening worden gehouden met het belang dat de belanghebbenden bij de te nemen besluiten hebben en de complexiteit van de toe te passen procedures en wettelijke regeling. De kans is groot dat een (nog) kortere beroepstermijn voor alle asielaanvragen, gelet op het grote individuele belang en de hoge mate van complexiteit van de regels en procedures, hiermee niet in overeenstemming is. van het Hof van Justitie van de EU moet bij de vaststelling van beroepstermijnen onder andere rekening worden gehouden met het belang dat de belanghebbenden bij de te nemen besluiten hebben en de complexiteit van de toe te passen procedures en wettelijke regeling. De kans is groot dat een (nog) kortere beroepstermijn voor alle asielaanvragen, gelet op het grote individuele belang en de hoge mate van complexiteit van de regels en procedures, hiermee niet in overeenstemming is.

Afschaffen van dwangsommen voor termijnoverschrijding

Het is onduidelijk wat het kabinet hier precies bedoelt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de **Raad van State** heeft al geoordeeld dat het afschaffen van rechterlijke dwangsommen in strijd is met Europees recht. Bovendien waarschuwde de **Afdeling advisering van de Raad van State** eerder al dat het afschaffen van dwangsommen in het asielrecht leidt tot – ook al is dat niet beoogd – indirect onderscheid op grond van nationaliteit, dat objectief gerechtvaardigd moet worden.

Niet openbaar maken van ambtsberichten

Een asielzoeker moet met informatie uit het land van herkomst onderbouwen waarom terugkeer gevaarlijk is. Ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn een essentiële bron voor die landeninformatie. Zonder openbaarmaking daarvan ontstaat dus een risico op schending van het 'equality of arms' beginsel, voortvloeiend uit het recht op een effectief rechtsmiddel.

Versterkte en informatiegestuurde binnengrenscontroles

Het aanscherpen van deze controles is slechts **beperkt mogelijk**. Eind 2010 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de **Raad van State** dat de wijze waarop binnengrenscontroles destijds werden uitgevoerd strijdig was met de Schengengrenscode. Naar aanleiding daarvan heeft de wetgever de intensiteit, frequentie en selectiviteit van de controles wette-



lijk vastgelegd. Deze voorwaarden kunnen dus niet worden aangepast, zonder het Europees recht te schenden.

Veel van de voorstellen voor data gedreven en informatiegestuurde grenscontroles, zoals het gebruik van sensoren of het uitlezen van gegevensdragers, maken een inbreuk op het recht op de persoonlijke levenssfeer. Deze maatregelen moeten daarom noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en worden verankerd in een duidelijke wettelijke basis met procedurele waarborgen. Daarnaast dient het informatiegestuurd optreden en de besluitvorming aan de grens ook overige grondrechten te respecteren, zoals het recht op non-discriminatie (voorkomen van bias en stigmatisering). Bij gerichtere controles bestaat een risico op **etnisch profileren**.

Strafbaar stellen niet meewerken aan terugkeer

Strafbaarstelling van het niet meewerken aan terugkeer moet voldoen aan het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel en in een formele wet worden vastgelegd. Het meewerkcriterium is een lastig toepasbaar criterium; dat is gebleken bij de uitvoering van de Kinderpardonregeling. Het leent zich om die reden slecht voor strafbaarstelling. Dat brengt een risico met zich mee voor de voorspelbare en betrouwbare overheid. Strafbaarstelling is daarnaast gebonden aan algemene beginselen van strafrecht: dit betekent naleving van het ultimatum remedium beginsel, proportionaliteit-, subsidiariteits- en effectiviteitsbeginsel.

Strategische partnerschappen met relevante migratielanden

Dit is een risico omdat in het verleden is gebleken dat dergelijke partnerschappen gepaard gingen met **grootschalige mensenrechtenschendingen**.

Aanscherpen eisen naturalisatie

Op grond van het VN Vluchtelingenverdrag is Nederland verplicht om, voor zover mogelijk, de naturalisatie van vluchtelingen te vergemakkelijken en 'de naturalisatie-procedure te bespoedigen en de tarieven en kosten van deze procedure zoveel mogelijk te verminderen'. Dit voorstel druist hier tegenin.

Uitbreiding intrekking Nederlanderschap bij terroristische misdrijven

Zoals gesignaleerd door de **Commissie Meijers**, biedt het Europees Verdrag inzake Nationaliteit weinig ruimte om de al in de Rijkswet op het Nederlanderschap genoemd intrekingsgronden uit te breiden. Daarnaast stellen het VN-verdrag tot beperking der stateloosheid, het EVRM en het EU-recht beperkingen aan de ontneming van iemands nationaliteit. Het is daarom ingewikkeld te zien hoe dit plan van het kabinet vorm kan krijgen zonder onder een rechtsstatelijke minimumnorm te komen.



De rijksbijdrage aan de Landelijke Vreemdelingenvoorziening wordt beëindigd

In Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen wordt door gemeenten opvang geboden aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Zonder rijksbijdrage bestaat het risico dat gemeenten deze opvang **niet kunnen continueren**. Op grond van de Europese Terugkeerrichtlijn is Nederland verplicht om te verzekeren dat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die niet binnen de daartoe gestelde termijnen kunnen worden uitgezet, niet worden blootgesteld aan onmenselijke of vernederende behandeling, zo volgt uit **recente rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU**. Het Hof herhaalt hierin het oordeel uit eerdere rechtspraak dat van een dergelijke behandeling sprake kan zijn als mensen terecht komen in een 'toestand van zeer verregaande materiële deprivatie' en niet in staat zijn om te voorzien in de 'meest elementaire behoeften, zoals eten, zich wassen en beschikken over woonruimte'. Het afschaffen van de rijksbijdrage vergroot het risico dat personen die niet kunnen worden uitgezet binnen de daartoe gestelde termijnen in deze situatie terecht komen.

3.4. Wonen en volkshuisvesting, infrastructuur, openbaar vervoer en luchtvaart

Wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting

Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting staat op gespannen voet met het beginsel van rechtsbescherming en toegang tot de rechter. De wet beperkt het rechterlijke beroep tot een instantie voor bepaalde projecten waarvan versnelde uitvoering gewenst is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen.

Delen gegevens over overlastgevers en zwartrijders

Het kabinet gaat onderzoek doen naar het delen van gegevens over overlastgevers en notoire zwartrijders. Het delen van dergelijke gegevens behelst een risico op schending van grondrechten zoals het recht op privacy.

Schiphol

De genoemde algemeen geformuleerde maatregelen ten aanzien van de luchtvaart en Schiphol laten expliciet ruimte open voor toekomstige groei. Het is voor de commissie niet inzichtelijk of daarmee voldaan kan worden aan het oordeel van de **rechter** dat de Staat onrechtmatig en in strijd met artikel 8 EVRM handelt door het belang van omwonenden van Schiphol stelselmatig ondergeschikt aan de luchtvaart te maken. De commissie wijst in navolging van de rechter op het belang van (consistente) handhaving en het belang van toegankelijke rechtsbescherming voor alle mensen die ernstige geluidshinder en/of slaapverstoring ondervinden.

3.5. Landbouw, visserij, voedselzekerheid en natuur

De commissie constateert dat het kabinet zich vanzelfsprekend committeert aan de verplichtingen die volgen uit (inter)nationale wet- en regelgeving ten aanzien van natuur en biodiversiteit en klimaat en zij onderstreept het streven om nieuwe wet- en regelgeving aan de voorkant scherper juridisch te toetsen om rechtszaken achteraf te voorkomen. Tegelijkertijd lijkt het regeerprogramma andere maatschappelijke belangen, zoals bijvoorbeeld voedselzekerheid en 'haalbare bedrijfsspecifieke normen' voor klimaat- en stikstofemissie voor ondernemers, voorop te stellen om onder deze verplichtingen uit te komen.

Stikstofbeleid en pulsvisserij

De aankondiging om te stoppen met het Nationaal Programma Landelijk Gebied en een andere koers in het stikstofbeleid gebaseerd op een alternatief voor de kritische depositiewaarde (KDW) zonder concreet te maken wat die andere koers is, druist in tegen het beginsel van een voorspelbare en regelgeleide overheid. Tevens bestaat het risico dat deze alternatieven (juridisch) onhaalbaar blijken, vooral gelet op eerdere **rechterlijke uitspraken** en (strenger wordende) **EU-regelgeving**, waaronder de afbouw van de mestderogatie, de Kaderrichtlijn water en de Natuurherstelverordening. Dit risico geldt ook voor het wederom mogelijk maken van pulsvisserij, ondanks het nadrukkelijke verbod op EU-niveau. De Commissie wijst in deze context op onsuccesvolle pogingen van het vorige kabinet om EU-regels op het terrein van natuurbescherming, zoals de Habitatrichtlijn en Natura 2000, te heronderhandelen.

3.6. Onderwijs

Terugkomen op eerder toegezegde investeringen in het hoger onderwijs

In het **Bestuursakkoord 2022** zijn tussen de staat (vertegenwoordigd door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) enerzijds en de universiteiten en hogescholen anderzijds bestuurlijke afspraken gemaakt met een looptijd van tien jaar over zeer substantiële investeringen in hoger onderwijs en wetenschap. De universiteiten zijn op basis van dit akkoord aan de slag gegaan, onder meer met het realiseren van meer vaste banen voor wetenschappers. Het abrupt en eenzijdig opzeggen van deze afspraken, waaronder de startersbeurzen voor jonge wetenschappers en de stimuleringsmiddelen, is in strijd met het rechtsstatelijke uitgangspunt van een betrouwbare en voorspelbare overheid.

Wettelijk toezicht op informeel onderwijs

Het kabinet wil binnen de juridische kaders van de Grondwet stappen zetten om onwenselijke en excessieve elementen als anti-democratisch en anti-rechtsstatelijk onderwijs verder

in te perken. Er wordt onder meer gewerkt aan het wettelijke toezicht op informeel onderwijs met veel aandacht voor de uitvoerbaarheid. Voor zover dit voornemen een **toespitsing heeft op bepaalde vormen van religieus onderwijs** kan het in strijd komen met het recht op gelijke behandeling van burgers.

3.7. Goed bestuur en sterke rechtsstaat

In hoofdstuk 7 van het regeerprogramma wordt het belang van de democratische rechtsstaat ondubbelzinnig beleden. Dat is in lijn met 'de gemeenschappelijke basislijn voor het waarborgen van de Grondwet, de grondrechten en de democratische rechtsstaat' waar de coalitiepartijen zich aan hebben gecommitteerd (zie hoofdstuk 1). Ook in het **'akkoord op hoofdlijnen'** wordt het belang van de democratische rechtsstaat helder benoemd en zijn afspraken gemaakt die een versterking ervan beogen. Het kabinet verklaart in het verlengde daarvan **in het regeerprogramma**: 'Goed bestuur en de democratische rechtsstaat vormen het fundament van onze samenleving.'

Het kabinet start het hoofdstuk 'goed bestuur en sterke rechtsstaat' met een verwijzing naar de schrijnende consequenties wanneer de rechtsstaat niet werkt of niet thuis geeft. De misstanden rond de kinderopvangtoeslagen en de schade door gaswinning in Groningen worden toegeschreven aan de falende rechtsstaat. Het kabinet erkent dat de democratische rechtsstaat mensen onvoldoende heeft beschermd in die situaties.

Het kabinet stelt daarom een agenda voor vernieuwing en verbetering voor. Aan goede bedoelingen geen tekort. Het kabinet spreekt van 'versterking van de rechtsstaat, het bestuur en de controle daarop', stelt 'de mens' centraal en zegt te staan voor de centrale waarden van 'rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en de toegang tot het recht, rechtsbescherming en de onafhankelijke rechtspraak'. Belangen van de gemeenschap moeten gediend worden 'zonder dat de rechten van minderheden teniet worden gedaan', aldus het kabinet.

De commissie is verheugd dat het overstijgende belang van de rechtsstaat voor dit nieuwe kabinet als een paal boven water staat. Maar de commissie kan niet enkel afgaan op deze liefdesverklaringen in het regeerprogramma aan de rechtsstaat. Niet een openbare belijdenis door de overheid, maar de concrete maatregelen en beslissingen van die overheid in de alledaagse praktijk maken de rechtsstaat. Naar die maatregelen en beslissingen kijkt de commissie. Ook de opmerkingen van het kabinet dat het oog heeft voor aanbevelingen van de Venetiëcommissie en van de Staatscommissie rechtsstaat bieden onvoldoende houvast om te begrijpen of het regeerprogramma daadwerkelijk tot een versterking van de rechtsstaat kan leiden. De commissie kan alleen voldoende concreet benoemde en uitgewerkte maatregelen en beslissingen toetsen.

Verder merkt de commissie ook hier op dat er opvallende verschillen zijn tussen dit hoofdstuk 7 en het hoofdstuk 2 'Grip op asiel en migratie'. Verwezen wordt naar de algemene opmerkingen aan het begin van deze analyse.



De maatregelen en beslissingen die het kabinet in hoofdstuk 7 voorstelt, vallen uiteen in twee categorieën. Ten eerste is er (A) de categorie van min of meer samenhangende vernieuwingen die beogen de rechtsstaat te versterken door rechterlijke toetsing van wetten op grondwettelijkheid in te voeren. Ten tweede is er (B) een aantal min of meer losse maatregelen die beogen het goede bestuur en de rechtsstaat te verbeteren.

A. Rechterlijke toetsing aan de Grondwet

Opheffing van het constitutionele toetsingsverbod voor de rechter

Het kabinet wil het verbod voor de Nederlandse rechter in artikel 120 Grondwet om wetten aan de Grondwet te toetsen opheffen. Het zou gaan om een beperkte opheffing, namelijk alleen in het geval de toepassing van wetten in strijd met de zogeheten klassieke grondrechten blijkt te zijn. Over het opheffen van een toetsingsverbod bestaat in de politiek, de rechtspraak en de rechtswetenschap inmiddels brede consensus, daargelaten dat er discussie is of de voorgestelde opheffing ver genoeg gaat. De commissie kwalificeert dit voornemen daarom als groen, maar met de volgende drie kanttekeningen.

Ten eerste, in feite is hier niet sprake van een nieuwe maatregel, maar de herhaling van een voornemen tot grondwetswijziging dat al langere tijd bestond en ook door het vorige kabinet al was **opgepakt**.

Ten tweede, de bevoegdheid voor rechters om ongrondwettelijke toepassingen van abstracte wetten in concrete zaken ongedaan te maken is als algemeen uitgangspunt een welkome aanvulling in het bestaande instrumentarium van de rechter, maar de commissie merkt op dat flankerende maatregelen die het effect van deze beslissing zouden versterken niet worden genoemd in het regeerprogramma. Er is vanuit verschillende hoeken al op gewezen dat hiervoor met name de Nederlandse grondrechtencatalogus zou moeten worden herzien. De grondrechten die nu in de Grondwet staan, dienen te worden uitgebreid. Vooral is het van belang dat materiële toetsingscriteria worden opgenomen omdat de rechter anders weinig houvast heeft om inhoudelijk wetten aan hun grondwettigheid te toetsen. De commissie merkt op dat voorstel 8 in de **Initiatiefnota** van het lid Omtzigt over tien voorstellen ter verbetering van de constitutionele toetsing daarop ziet: 'Neem een proportionaliteitstoets op in de Grondwet, bij voorkeur in een algemene beperkingsclausule, waarin wordt bepaald dat grondrechtenbeperkingen moeten voldoen aan drie vereisten, namelijk geschiktheid, subsidiariteit en evenredigheid in strikte zin.' De commissie ziet niet dat het kabinet dit belangrijke aspect om de constitutionele toetsing door de rechter in belangrijke mate effectief te maken, meeneemt.

Op de derde plaats kan men zich afvragen of het categorisch **uitsluiten van sociale grondrechten** in het huidige tijdsgewricht nog wel nodig is. Het beperkt het rechterlijke toetsingsrecht, iets wat de opheffing van het toetsingsverbod deels teniet zou doen. Het ontbreken van een voornemen om de grondrechtencatalogus te herzien wreekt zich ook hier.



Invoering van een constitutioneel hof

Het kabinet wil conform het akkoord op hoofdlijnen een constitutioneel hof invoeren. Het onderkent dat daarvoor een herziening van de grondwet nodig is. De commissie onderschrijft dat. Ook ziet de commissie dat de instelling van een constitutioneel hof wellicht kan bijdragen aan de rechtsstatelijke bestuurscultuur. Echter, er blijft veel onduidelijk in het regeerprogramma. Te veel, wat de commissie betreft. Dat brengt mee dat de mogelijke meerwaarde van een constitutioneel hof ook niet meer is dan dat: mogelijke meerwaarde. Want tegelijkertijd kleven er ook risico's aan de invoering van een constitutioneel hof. Constitutionele hoven kunnen de trias politica versterken. Maar paradoxaal genoeg kunnen constitutionele hoven ook dienen of uitgroeien tot instrumenten van politieke krachten om de beweegruimte en onafhankelijkheid van de regering, het parlement en in het bijzonder de gewone rechter te beperken op een manier die kan afdoen aan het dynamische stelsel van staatsmachten die door hun onafhankelijke optreden elkaar in evenwicht houden en daarmee hun eigen onafhankelijkheid bewaren. Rechtsvergelijking laat voorbeelden van beide ontwikkelingen zien. Men denke enerzijds aan geslaagde constitutionele hoven die algemeen worden gezien als een versterking van de democratische rechtsstaat, zoals het Bundesverfassungsgericht in Duitsland dat is uitgegroeid tot een onafhankelijk en algemeen gezaghebbend orgaan. Men mag anderzijds ook niet de ogen sluiten voor de talloze gevallen waarin constitutionele hoven zijn opgezet als, of zich gaandeweg hebben ontwikkeld tot organen die worden gedomineerd door politieke facties of door autoritaire machthebbers en die fungeren als hun waakhond om parlementen of onafhankelijke rechters te muilkorven en de 'lastige' controle van de politieke macht door onafhankelijke tegenmachten te **neutraliseren**. Daarom kan de invoering van een constitutioneel hof niet per definitie als een versterking van de rechtsstaat worden gezien. Dat kan alleen, tot op zekere hoogte, worden beoordeeld als ten minste duidelijk is (1) welke taken en bevoegdheden het constitutionele hof krijgt en hoe deze zich verhouden tot de gewone rechter, (2) hoe het hof wordt samengesteld, (3) hoe de onafhankelijkheid van zijn leden is gewaarborgd en (4) wie ontvankelijk wordt om zaken aan het hof voor te leggen. De commissie benadrukt dat zelfs dan slechts 'tot op zekere hoogte' die beoordeling mogelijk is, omdat het zich moeilijk laat voorspellen hoe een institutionele ingreep in het dynamisch evenwicht van de scheiding der machten zal uitwerken in de bestaande praktijk.

Het kabinet is nog enigszins concreet als het gaat om de taken die het constitutionele hof zou moeten krijgen. Het noemt twee taken: ten eerste de toetsing van wetten, regels en besluiten aan de Grondwet en, ten tweede, (mogelijk) de toetsing van inter-institutionele bepalingen.

De eerste hierboven genoemde taak is vaag en dubbelzinnig, waardoor onduidelijk is of dit een wezenlijke versterking van de rechtsstaat zal meebrengen. De huidige, gewone rechter kan immers al regels en besluiten aan de Grondwet toetsen. Daarnaast kan de rechter op dit moment ook wetten aan eenieder verbindende bepalingen in internationale verdragen toetsen. Dit betekent dat er thans al gespreide rechterlijke constitutionele toetsing plaats-



vindt zonder dat sprake is van een constitutioneel hof. Onduidelijk is dan ook welke meerwaarde een dergelijk constitutioneel hof met zijn geconcentreerde toetsing zal hebben. Toetsing aan de grondwet kan na de gedeeltelijke opheffing van het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet immers ook door de gewone rechter geschieden. Daarmee wordt het risico vermeden dat door het creëren van een extra rechterlijke instantie procedures om effectieve rechtsbescherming te krijgen onnodig worden **gecompliceerd**, verzwaard en vertraagd. Het advocatenparadijs (lawyers' paradise) dat daardoor kan ontstaan, is doorgaans een lijdensweg voor rechtzoekenden. Het regeerprogramma laat zich hier niet over uit. De commissie staat daarom kritisch tegenover dit aspect van de voorgestelde invoering van een constitutioneel hof.

De tweede toetsingstaak van interinstitutionele bepalingen wordt ook niet concreet uitgewerkt door het kabinet. Het betreft hier een wens van coalitiepartij **NSC**. Voor de vraag wat hiermee wordt bedoeld, kan daarom te rade worden gegaan bij de Initiatiefnota van het lid Omtzigt over tien voorstellen ter verbetering van de constitutionele toetsing en zijn **toelichting** hierop tijdens het recente commissieoverleg van 9 september 2024. Daaruit blijkt dat het gaat om, kort gezegd, geschillen tussen leden van de kamers van het parlement en de regering waarbij het onwenselijk is de beslechting daarvan over te laten aan het parlement. Dat is het geval wanneer bijvoorbeeld individuele leden gebruik willen maken van hun parlementaire recht op informatie (art. 68 Grondwet) maar dat niet effectief kunnen afdwingen bij een onwillige of dralende regering omdat het informatieverzoek niet door een parlamentsmeerderheid wordt gesteund. De commissie acht de instelling van een constitutionele rechter die dergelijke geschillen tussen (oppositie)leden en de regering beslecht een versterking van de rechtsstaat. De ervaring heeft geleerd, en dit is waar kamerlid Omtzigt ook uitvoerig naar verwijst, dat het grondwettelijke recht van individuele kamerleden⁵ kan worden gefrustreerd doordat een effectief rechtsmiddel ontbreekt om het belangrijke recht op informatie te kunnen uitoefenen.

Niettemin past ook hier een kanttekening bij. In de invoering van een constitutionele hof voor dergelijke institutionele geschillen schuilt ook een gevaar van juridisering en bureaucratisering van de verhoudingen tussen parlement en regering. Dit kan juist een averechts effect hebben: namelijk het juridisch opzoeken van de minimalistische grenzen door de regering en de parlementaire meerderheid waar zij op steunt, in plaats van het versterken van de democratische cultuur. Een gezonde democratische cultuur brengt juist mee dat de overheid ruimhartig en transparant moet zijn met informatieverstrekking en dat parlementaire meerderheden hun meerderheid niet behoren in te zetten om minderheden c.q. de oppositie dwars te zitten in het stellen van vragen en het inwinnen van informatie. Beperking van het verstrekken van informatie aan parlamentsleden past alleen in een democratische rechtsstaat als dat strikt noodzakelijk is wegens zwaarwegende gronden zoals de staatsveiligheid en grondrechten van derden. De commissie acht de breder getrokken aandacht die

⁵Zie ...Verslag OSV 9 september 2024, p. 23...



het kabinet aan de problematiek rond de informatievoorziening aan parlementsleden wil geven daarom positief. En zij kan de opvatting van het kabinet volgen dat een constitutioneel hof een bijdrage (maar niet per se de oplossing) kan leveren aan het versterken van de rechten van individuele kamerleden en daarmee van het parlement en dus de rechtsstaat als geheel. Het blijft echter bij aandacht. Er ontbreken concrete voorstellen in het regeerprogramma, zodat de commissie niet kan overgaan tot het kwalificeren van een bepaalde maatregel of beslissing die het kabinet wil nemen.

Kortom de invoering van een constitutioneel hof is volgens de commissie een maatregel die potentieel als groen kan worden gekwalificeerd, maar in afwachting van de concretisering van de plannen van het kabinet en de coalitiepartners, gelet op de hierboven gesignaleerde risico's, moet worden gekwalificeerd als geel. De risico's als politisering van de rechtspraak, complicatie en verzwaring van de rechtsgang, verzwakking van de constitutionele posities van regering, parlement en vooral ook van de gewone rechter zijn groot. Dat maakt dat de vraag welke uitwerking de invoering van een constitutioneel hof op het functioneren van de Nederlandse rechtsstaat zal hebben aan de hand van het regeerprogramma niet voorspelbaar is. De plannen die verder zullen worden ontvouwen, zullen nauwlettende observatie vereisen. De commissie beoordeelt dit plan dan ook als geel.

B. Overige plannen

Verzelfstandiging van de Afdeling bestuursrechtspraak

Het kabinet wil dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt verzelfstandigd. Dit is in lijn met een langlopende ontwikkeling waarbij de adviserende en rechtsprekende taken van de Raad van State steeds meer zijn ontvlochten. De scheiding van uitvoerende en rechtsprekende functies kan verder doorgetrokken worden door de rechtsprekende functie volledig, ook institutioneel en fysiek, onafhankelijk te maken. De bestuursrechtspraak zal daardoor letterlijk, en voor de rechtzoekende zichtbaar, 'op afstand' worden gezet van de uitvoerende macht. Dat versterkt de trias politica en daarmee de rechtsstaat.

Meer rechterlijk toezicht op overheidsoptreden ten aanzien van kinderen

Het kabinet wil meer rechterlijke toetsing van beslissingen ten aanzien van kinderen en een versterking van kinder- en jeugdrechtspraak. Vergroting van de mogelijkheden om overheidsoptreden ten aanzien van kinderen te laten toetsen door de rechter, versterkt de rechtsstaat.

Het ontbreken van concrete maatregelen om de teruglopende sociale advocatuur te steunen

Voldoende toegang tot het recht voor eenieder is van het groot belang in een rechtsstaat. De commissie heeft het om die reden als apart criterium opgenomen in haar toetsingskader.



Het tweede lid van artikel 18 Grondwet bevat de waarborg dat niemand op grond van zijn financiële draagkracht verstoken blijft van rechtsbijstand. Hier heeft de overheid een belangrijke rechtsstatelijke zorgplicht.

Veel mensen in Nederland zijn voor hun toegang tot het recht afhankelijk van de bijstand van een sociaal advocaat. Het is reeds geruime tijd bekend dat het aantal sociaal advocaten dat actief is om rechtsbijstand te verlenen aan minder draagkrachtigen, gedurende de afgelopen jaren **sterk is afgenomen**. Het **rapport 'De arbeidsmarkt voor de sociale advocatuur' (2022)** laat zien dat de te lage vergoeding voor rechtsbijstandverleners in het stelsel verreweg de belangrijkste reden is voor de terugloop. De belangrijkste conclusie van het rapport is dat deze neerwaartse trend zonder ingrijpen van de overheid, onherroepelijk zal leiden tot 'bijzonder problematische tekorten'.

Het kabinet kondigt echter geen maatregelen aan om deze terugloop een halt toe te roepen. Ook uit de financiële paragraaf blijkt niet dat er meer wordt geïnvesteerd in de sociale advocatuur.

Naar het oordeel van de commissie is de huidige situatie daarmee niet alleen risico voor de rechtsstaat, maar neemt het kabinet voor lief dat de 'bijzonder problematische tekorten' zich inderdaad voordoen en dat de toegang tot het recht voor een steeds grotere groep mensen niet langer gegarandeerd is.

Opvolging Commissie Fokkens inzake versteviging integriteit

De invoering van regels ter versteviging van de integriteit van bewindspersonen (opvolging Commissie Fokkens) acht de commissie een maatregel die de rechtsstaat kan versterken omdat daarmee de onafhankelijkheid van bestuurders en magistraten kan worden versterkt.

Mogelijke beperking van de toegang tot de rechter voor belangenorganisaties

Het kabinet wil onderzoeken of en hoe nadere vereisten gesteld moeten worden aan de representativiteit van belangenorganisaties met een ideëel doel die op grond van art. 3:305a van het Burgerlijk Wetboek zich tot de rechter kunnen richten. Dat voornemen kan tegenstrijdig zijn met de intentie van het kabinet om de mogelijkheden voor rechterlijke toetsing van wetgeving uit te breiden. De bedoelde belangenorganisaties mogen volgens de huidige wet misstanden door onrechtmatige regelgeving en onwettig optreden aan de kaak stellen bij de rechter. Dit versterkt de effectiviteit van de rechtsstaat. Het voornemen van het kabinet kan de toegang tot de rechter in belangrijke zaken beperken en daarmee de effectiviteit van de huidige rechtsstaat reduceren. Dat kan onder meer in strijd zijn met artikel 13 EVRM (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel) en, in het bijzonder als het gaat om milieuorganisaties, met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus. **Waakzaamheid** is geboden, reden voor de commissie om dit plan te kwalificeren als geel.



Maatregelen die worden gesignaleerd maar niet gekwalificeerd

Tot slot zijn er verschillende zinnen in hoofdstuk 7 van het regeerprogramma gewijd aan allerlei zaken die in het belang kunnen zijn van de rechtsstaat, maar niet of niet voldoende worden uitgewerkt om die te kunnen kwalificeren. Het belang van die punten vraagt ze in ieder geval wel hier te signaleren.

Het kabinet wil investeren in het Juridisch Loket. Dat kan de toegang tot het recht versterken, maar het kan ook ten koste van de toegang tot de rechter gaan. Aangezien het voorstel nu te vaag is, zal de commissie daar geen kwalificatie aan geven.

Het kabinet spreekt ook over maatregelen ter vereenvoudiging en versterking van procedures en van de rechterlijke macht. Het is echter allemaal niet concreet en dus niet toetsbaar.

Hetzelfde geldt voor het voornemen om van de Kiesraad een Kiesautoriteit te maken. Wat dit precies inhoudt en met name welke bevoegdheden deze autoriteit dan meer krijgt, is geheel niet duidelijk. De commissie acht dit voornemen niet toetsbaar.

De invoering van een (beperkt) districtenstelsel is een keuze die de rechtsstaat niet hoeft aan te tasten. De concrete uitwerking kan dat anders maken, maar zonder nadere uitwerking acht de commissie het niet mogelijk om daar nadere uitspraken over te doen.

Het kabinet kondigt verder een onderzoek aan naar de versterking van de rol van het parlement bij goedkeuring van verdragen. Dat is op zichzelf positief, maar bij gebrek aan concrete maatregelen is dat niet toetsbaar voor de commissie.

Antidiscriminatieplannen, het recht op direct contact met de overheid, 'Rijksontmoetingspleinen', de verdere bescherming van persoonsgegevens en controle op algoritmes, de versterking van de Wet openbare overheid (Woo), de toevoeging van een constitutionele paragraaf in wetsvoorstellen en andere soortgelijke ideeën worden genoemd, maar zijn evenmin geconcretiseerd. De commissie kan die ook niet kwalificeren.

Tot slot, het actief opsporen en in kaart brengen van 'onevenredige hardheden' in de toepassing van wetten en de erkenning van een 'recht op vergissen' zijn positieve punten. Maar dit is ook al in hoofdstuk 1 van het regeerprogramma genoemd en daarom hierboven in paragraaf 3.2 al geanalyseerd en gekwalificeerd.

3.8. Nationale veiligheid

De commissie ziet een aantal voornemens van het kabinet die bijdragen aan de concretisering van rechtsstatelijke uitgangspunten. Dit betreft bijvoorbeeld de voortzetting van het bestaande beleid om wijkrechtspraak te stimuleren, dat gunstig is voor de toegang tot de rechter. Het tegengaan van discriminatie is gebaat bij het voornemen van het kabinet om



extra maatregelen te nemen tegen geweld tegen lhbtqi+ personen en de beoogde investering ten behoeve van de bestending van de aanpak door de politie van alle vormen van discriminatie en racisme.

Andere maatregelen houden een mogelijk rechtsstatelijk risico in zich, maar zijn nog onvoldoende concreet voor een toetsing door de commissie. Dit betreft bijvoorbeeld het voornemen tot versterking van de wettelijke kaders voor de inzet van kroongetuigen en verbreding van de doelgroep die kan getuigen tegen criminelen.

Het voornemen om een plan van aanpak te maken voor de juridische borging van de neutraliteit van boa's draagt een mogelijk risico in zich afhankelijk van hoever een beperking met betrekking tot religieuze uitingen gaat. Bij dit voornemen speelt bovendien dat vanuit een rechtsstatelijk perspectief verschillende beoordelingen mogelijk zijn van de individuele uitingsvrijheid ten opzichte van het publieke belang van neutraliteit.

Taakstrafverbod bij geweld tegen hulpverleners

Het voornemen voor een wetsvoorstel waarin een taakstrafverbod wordt ingesteld bij fysiek geweld tegen hulpverleners raakt aan de rechtsstatelijke verhoudingen in de trias. De **Raad voor de rechtspraak** heeft er al in 2021 op gewezen dat een dergelijke wet de rechter zou beperken in de mogelijkheden tot maatwerk in verband met bijzondere omstandigheden. Het ontbreken van die ruimte kan strijd opleveren met het evenredigheidsbeginsel. De maatregel staat in zoverre ook haaks op het besef bij het kabinet dat wetgeving en rechtspraak in Nederland zijn doorgeschoten, met schending van de rechtsstaat tot gevolg, juist door geen hardheidsclausules op te nemen of evenredigheidscriteria in acht te nemen.

Scherper onderscheid tussen (vreedzaam) demonstreren en orde versturende acties

Dit plan houdt een rechtsstatelijk risico in met betrekking tot de bescherming van het betogingsrecht. Het is nog onduidelijk welk effect het zal hebben op de kern van het grondrecht van demonstratie en de rechtsbescherming. Aangezien dit een belangrijk grondrecht betreft, moet dit streng gemonitord worden. Zoals opgemerkt door de **Commissie Meijers**, is de ontregeling die uitgaat van een demonstratie in de openbare ruimte niet voldoende om een beperking van het betogingsrecht te rechtvaardigen. In geval van ordeverstoring waaraan een strafrechtelijke kwalificatie kan worden gekoppeld, moet worden afgewogen of de verstoring door de demonstrant significanter is dan bij de gewone uitoefening van het demonstratierecht.

Verhoging maximale straffen voor 14- en 15-jarigen

De voorgestelde aanscherping van het jeugdstrafrecht voor 14- en 15-jarigen, onder andere door het verhogen van maximale straffen, kan in strijd komen met het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind, afhankelijk van de precieze invulling die het kabinet hier-



aan geeft. De **Commissie Meijers** wijst erop dat detentie van minderjarigen zowel onder het IVRK als het EU-recht slechts een uiterste en in duur beperkte maatregel kan zijn.

3.9. Internationale veiligheid en Europese samenwerking

Op grond van artikel 90 van de Grondwet is de regering gehouden om de internationale rechtsorde te bevorderen. Hieruit blijkt dat de rechtsstaat niet ophoudt bij de grens. De commissie vindt het positief dat het regeerprogramma noemt dat Nederland actief bijdraagt aan het versterken van de internationale rechtsorde en bindende internationaalrechtelijke verplichtingen te goeder trouw zal nakomen, maar acht dat niet meer dan normaal en vanzelfsprekend. De aankondiging dat Nederland er alles aan blijft doen om waarheidsvinding, gerechtigheid en rekenschap te bewerkstelligen voor de aanslag op de MH17 past in dit streven.

De Europawet die de informatievoorziening en procedures bij voorbereiding en totstandkoming van Europese wetgeving regelt kan positief uitpakken vanuit het perspectief van een regelgeleide en voorspelbare overheid, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State ook constateerde in haar advies. Dit kan anders zijn als de door het vorig kabinet ingediende Europawet dusdanig wordt veranderd dat daarmee de conformiteit aan het EU-recht onder druk komt te staan.

Verplaatsing ambassade naar Jeruzalem

Het voornemen om de Nederlandse ambassade naar Jeruzalem te verplaatsen verdraagt zich niet goed met de internationaalrechtelijke verplichtingen van Nederland. Nederland verplaatste in 1980 de ambassade van Jeruzalem naar Tel Aviv naar aanleiding van **Resolutie 478 (1980)** van de VN-Veiligheidsraad. In deze resolutie veroordeelde de Veiligheidsraad in de sterkste bewoordingen een Israëliische wet uit 1980 die de annexatie van Oost-Jeruzalem bekrachtigde en het karakter en de status van de heilige stad Jeruzalem veranderde. De Veiligheidsraad oordeelde dat deze wet strijdig is met het internationaal recht ('null and void') en spoedig moet worden ingetrokken. De resolutie riep alle lidstaten op hun diplomatieke vertegenwoordigingen uit Jeruzalem te verwijderen. Het Internationaal Gerechtshof bekleemtoonde recent in een **advisory opinion** van 19 juli 2024 **nogmaals** dat de aanwezigheid van Israël in de bezette Palestijnse gebieden, waaronder Oost-Jeruzalem, onrechtmatig is en zo snel mogelijk moet worden beëindigd.

Verplaatsing van de ambassade is gelet op resolutie 478 in strijd met het internationaal recht, (zoals voormalig Minister van Buitenlandse Zaken Zijlstra ook oordeelde in een **kamerbrief** over het besluit van de regering Trump in 2018 om de Amerikaanse ambassade naar Jeruzalem te verplaatsen), vooral ook omdat het besluit geen onderscheid maakt tussen Oost- en West-Jeruzalem. Verplaatsing legitimeert daarnaast een onrechtmatige situatie, zoals meerdere experts (**Nijman, Pertile & Faccio**) benadrukken. Het regeerakkoord maakt



het moment van verplaatsing afhankelijk van oplossingen voor het conflict en diplomatieke belangen. Omdat op deze manier het voornemen een voorwaardelijk karakter heeft, kwalificeert de commissie het voornemen (slechts) als een risico voor de rechtsstaat. De commissie betreurt dat het kabinet überhaupt geen vraagtekens plaatst bij de wenselijkheid van verplaatsing op meer principieel-juridisch niveau.





Slotbeschouwing

'De rechtsstaat is geen rustig bezit, geen huis waarin we onbezorgd kunnen slapen', aldus toenmalig senator en hoogleraar rechtsgeleerdheid Willem Witteveen in een **debat in maart 2014 over de staat van de rechtsstaat**. In de politieke actualiteit van destijds deden zich veel discussies voor die betrekking hadden op de ondergrens van de rechtsstaat. Witteveen betoogde dat 'fatsoenlijk behandeld worden' onderdeel van die ondergrens is, een grens die op basis van artikel 1 van de Grondwet niet alleen voor Nederlanders maar ook voor vreemdelingen geldt. Naast die ondergrens staat een 'ambitieuze ideaalbeeld van een vrije samenleving van burgers', een belofte van de rechtsstaat die volgens Witteveen moeilijk waar te maken is. Reden voor hem om ervoor te pleiten dat de staat van de rechtsstaat met regelmaat zou terugkomen op de politieke agenda.

Recente rechtsstatelijke misstanden in Nederland, in landen dichtbij en verder weg onderstrepen hoe nodig het is om te blijven reflecteren op dit onrustige bezit dat de rechtsstaat is, zowel vanuit het perspectief van de te bewaken ondergrens als dat van het na te streven ideaal. Met de in dit rapport gepresenteerde rechtsstatelijke toetsing van het regeerprogramma beoogt de commissie een bijdrage te leveren aan reflecties op en debatten over de staat van de rechtsstaat. Wij hopen dat dit rapport bruikbare inzichten zal bieden aan zowel diegenen die over de rechtsstaat spreken en beslissen in de politieke arena als de geïnteresseerde, kritische beschouwers van dit politieke speelveld.





De Rechtsstaat

Maatregelen

Kleur vlag

Bestaanszekerheid en koopkracht

Recht op vergissen	
Verbeteren bestaanszekerheid Caribisch gebied Nederland	
Betere regels voor versterkte oproepen tot gebed	
Sterker optreden tegen ongewenste buitenlandse beïnvloeding	

Grip op asiel en migratie

Activeren van de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet 2000	
Wettelijke mogelijkheid om aanvragen als kennelijk ongegrond af te wijzen als vreemdelingen niet op gehoor verschijnen	
Intrekken spreidingswet en het verbieden van voorrang bij huisvesten statushouders	
Opschorten van de behandeling van asielaanvragen ('asielbeslisstop')	
Verder gedifferentieerd beperken en versoberen van opvang	
Opt out clause voor het Europees asiel - en migratiebeleid	
Strikte voorwaarden op het gebied van gezinshereniging en een zo smal mogelijke invulling van het kerngezin	
Afschaffen van de gunstigere voorwaarden tot gezinshereniging voor jongvolwassenen	
Afschaffen van de standaard rust - en voorbereidingstermijn	
Gesloten regime voor kansarme en overlastgevende asielzoekers	
Bewijslast om aan te tonen dat recht op asiel bestaat maximaal bij asielzoeker leggen	
Mogelijk maken om telefoons en andere gegevensdragers uit te lezen	
Afschaffen rechtsbijstand voor kansarme asielzoekers en vervolgaanvragers	
Schrappen van de voornemenprocedure, afschaffen van hoger beroep en verkorten van de beroepstermijn	
Afschaffen van dwangsommen voor termijnoverschrijding	
Niet openbaar maken van ambtsberichten	
Versterkte en informatiegestuurde binnengrenscontroles	
Strafbaar stellen niet meewerken aan terugkeer	
Strategische partnerschappen met relevante migratielanden	
Aanscherpen eisen naturalisatie	
Uitbreiding intrekking Nederlanderschap bij terroristische misdrijven	
De rijksbijdrage aan de Landelijke Vreemdelingenvoorziening wordt beëindigd	



Maatregelen

Kleur vlag

Wonen en volkshuisvesting, infrastructuur, openbaar vervoer en luchtvaart

Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting



Delen gegevens overlastgevers en zwartrijders



Schiphol



Landbouw, visserij, voedselzekerheid en natuur

Stikstofbeleid en pulsvisserij



Onderwijs

Terugkomen op eerder toegezegde investeringen in het hoger onderwijs



Wettelijk toezicht op informeel onderwijs



Goed bestuur en sterke rechtsstaat

Opheffing van het constitutionele toetsingsverbod voor de rechter



Invoering van een constitutioneel hof



Verzelfstandiging van de Afdeling bestuursrechtspraak



Meer rechterlijk toezicht op overheidsoptreden ten aanzien van kinderen



Het ontbreken van concrete maatregelen om de teruglopende sociale advocatuur te steunen



Opvolging commissie-Fokkens inzake versteviging integriteit



Mogelijke beperking van de toegang tot de rechter voor belangenorganisaties



Nationale veiligheid

Taakstrafverbod bij geweld tegen hulpverleners



Scherper onderscheid tussen vreedzaam demonstreren en orde versturende acties



Verhoging maximale straffen voor 14 en 15 jarigen



Internationale veiligheid en Europese samenwerking

Verplaatsing ambassade naar Jeruzalem



