

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Minister van Asiel en Migratie
M.H.M. Faber
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

Per e-mail

info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Onderwerp
Inbreng commissiedebat
vreemdelingen- en asielbeleid

Uw brief van
.
Uw kenmerk
.

Datum
17 december 2024
Ons kenmerk
2024/084/VZ/EN

Geachte minister Faber,

Op 19 december 2024 houdt u met de vaste commissie van Asiel en Migratie een debat over vreemdelingen- en asielbeleid. Tijdens dit debat bespreekt u onder andere de Kamerbrief 'Planning wetgeving hoofdstuk 2 Regeerprogramma asielbeleid' van 14 november 2024.¹ Het College voor de Rechten van de Mens (het College) geeft u in dit kader het volgende mee.

Samenvatting

Een zorgvuldig wetgevingsproces, waar een brede en openbare consultatie onderdeel van uitmaakt, is van groot belang in een democratische rechtsstaat en voor de verwezenlijking van mensenrechten. Het College constateert dat een dergelijke consultatie niet plaats heeft gevonden bij de conceptwetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en de Wet tweestatusstelsel.

Het College maakt zich zorgen over de uitholling van rechtsstatelijke en mensenrechtelijke normen wanneer u het wetgevingsproces op de huidige wijze voortzet. Een zorgvuldig wetgevingsproces is noodzakelijk om tot goede kwaliteit van wetgeving te komen. Transparantie en publieke consultatie zijn daarbij noodzakelijk om:

¹ Regeerprogramma, Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord, 13 september 2024.

- Mensen die door de maatregelen getroffen worden en hun vertegenwoordigende organisaties in staat te stellen om hun belangen naar voren te brengen en invloed uit te oefenen op het beleid.²
- De verschillende mensenrechten en relevante belangen in kaart te brengen, zodat de wetgever tot een zorgvuldige belangenafweging kan komen. Risico's op mensenrechtenschendingen te voorkomen.

Het College roept u daarom op om de conceptwetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en de Wet tweestatusstelsel op een open, transparante, zorgvuldige en inclusieve wijze voor te bereiden, alvorens de genoemde wetgeving voor te leggen voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Dit is cruciaal om een zorgvuldige afweging en beoordeling te kunnen maken van de verschillende belangen en mensenrechten die in het geding zijn.

Toelichting

Het College heeft kennisgenomen van de Kamerbrief 'Planning wetgeving hoofdstuk 2 Regeerprogramma asielbeleid' van 14 november 2024, waarin staat dat het kabinet de conceptwetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en de Wet tweestatusstelsel nog dit jaar voorlegt aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Het College heeft waargenomen dat de gebruikelijke brede en openbare consultatie niet plaats heeft gevonden bij de voorbereiding van beide conceptwetsvoorstellen.³ Beide conceptwetsvoorstellen zijn onder vertrouwelijkheid ter consultatie voorgelegd aan een zeer beperkte kring van deskundigen, in ieder geval de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Raad voor de Rechtspraak. De Nederlandse Orde van Advocaten is enkel geconsulteerd over de Wet tweestatusstelsel. Uit hun consultatiereacties blijkt bovendien dat zij slechts één week de tijd hadden om te reageren, waardoor zij hun achterban onvoldoende konden raadplegen.

De zeer beperkte consultatie die nu heeft plaatsgevonden, staat op gespannen voet met fundamentele beginselen van de rechtsstaat. De regering is niet verplicht alle conceptwetsvoorstellen open te stellen voor consultatie. Dit dient echter wezenlijke belangen. Participatie, transparantie, informatie en het afleggen van verantwoording zijn cruciaal voor de kwaliteit, effectiviteit en rechtvaardigheid van wetgeving en het vertrouwen van de burger in de overheid.⁴ Dit is des te belangrijker wanneer sprake is van voorgenomen wetgeving die grote gevolgen zal hebben voor de mensenrechten van mensen in zeer kwetsbare situaties. Daarom is het tijdig betrekken van burgers, een breed scala deskundigen, belangenorganisaties en uitvoeringsorganisaties noodzakelijk. Een brede en openbare consultatie stelt de Tweede Kamer beter in staat haar taak in het wetgevingsproces te vervullen.

² Staatscommissie rechtsstaat, 'De gebroken belofte van de rechtsstaat', 1 juni 2024. .

³ Draaiboek voor de regelgeving, nr. 16 (internetconsultatie).

⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 29 279, nr.121; *Kamerstukken II*, 33 009 nr. 39.

Het College licht hieronder een aantal elementen van het belang van zorgvuldige wetsvoorbereiding en participatie uit:

Participatie van rechthebbenden

Participatie is een voorwaarde voor de verwezenlijking van mensenrechten. Participatie is een kernbeginsel van behoorlijk bestuur en een fundamenteel beginsel dat aan mensenrechten ten grondslag ligt. Wanneer voorgenomen wetgeving mensen raakt, dienen zij en hun vertegenwoordigende organisaties de gelegenheid te krijgen om hun rechten en belangen naar voren te brengen. Dat draagt bij aan een open en zorgvuldig democratisch debat en proces van besluitvorming.⁵

De voorgenomen wetgeving betreft een kwetsbare groep mensen, namelijk mensen die om asiel vragen en mensen die een asielstatus hebben verkregen. Zij zijn in hoge mate afhankelijk van de overheid en hebben niet of zeer beperkte invloed uit kunnen oefenen op de democratische processen. Ook raakt de wetgeving aan de positie van kinderen, die in een nog kwetsbaardere positie verkeren vanwege hun leeftijd en afhankelijkheid van hun ouders. Om hun fundamentele rechten te waarborgen, hoort de overheid hun kennis en ervaringen op betekenisvolle en effectieve wijze te betrekken bij de totstandkoming van wetgeving en beleid. Dat vereist dat hun participatie, en die van belangenorganisaties en vertegenwoordigende organisaties, in een vroeg stadium begint. Dit is cruciaal voor een betekenisvolle en continue dialoog. Van een dergelijke betrokkenheid van of namens mensen uit kwetsbare groepen is geen sprake geweest.

Een brede en openbare consultatie en gedegen belangenafweging

Het is een mensenrechtelijke verplichting voor overheden om in kaart te brengen welke belangen en mensenrechten een wetsvoorstel raakt. Een brede en openbare consultatie brengt de belangen van rechthebbenden en andere relevante belangen in beeld. De inbreng van deskundigen over de inhoud en reikwijdte van de relevante mensenrechten is noodzakelijk om tot een afweging te komen die fundamentele rechten respecteert.

Het College merkt in deze context op dat het niet in de gelegenheid is gesteld om zijn adviestaak uit te oefenen, zoals neergelegd in artikel 5 van de Wet College voor de Rechten van de Mens, terwijl de voorliggende conceptwetsvoorstellen betrekking hebben op mensenrechten. Evenmin zijn de Adviesraad Migratie en VluchtelingenWerk Nederland geconsulteerd. Bij een dergelijke beperkte consultatie is de wetgever niet in staat om de verschillende belangen waarmee de overheid rekening moet houden goed in beeld te krijgen en de gemaakte afweging in het conceptwetsvoorstel te beoordelen. Dat levert een risico op dat een wet, of de toepassing daarvan, zal leiden tot inbreuken op mensenrechten.

⁵OHCHR, *Draft Guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs*, 20 juli 2018.

Dat de overheid handelt in overeenstemming met fundamentele rechten is een kernbeginsel van de democratische rechtsstaat.

Ook merkt het College op dat de deskundigen die wel zijn geconsulteerd, zeer beperkt de tijd kregen om te reageren en dit alleen onder de voorwaarde van vertrouwelijkheid. Het College benadrukt het belang van redelijke termijnen en transparantie van het wetgevingsproces voor het goed functioneren van de rechtsstaat en het openbaar bestuur, waar het Kabinet in zijn Regeerprogramma ook belang aan zegt te hechten.⁶ Het College erkent dat transparantie niet in alle gevallen mogelijk of nodig is en dat er in zeer uitzonderlijke gevallen van urgentie sprake kan zijn van kortere reactieperiodes. Maar in het geval van onderhavige wetsvoorstellen ziet het College niet in welke gerechtvaardigde belangen opwegen tegen de noodzaak en het belang van een open, transparant, zorgvuldig en inclusief wetgevingsproces voor het functioneren van de rechtsstaat.

Voorkomen van mensenrechtenschendingen

De voorgaande stappen zijn essentieel om tot een zorgvuldig gemotiveerde belangenafweging te komen. Een dergelijke afweging is een mensenrechtelijke plicht die op overheden rust wanneer mensenrechten in het geding zijn. Het betrekken van alle relevante partijen is noodzakelijk om een zorgvuldige beoordeling te kunnen maken van de te verwachte gevolgen van de voorstellen op mensenrechten, ook in de uitvoeringspraktijk. Mocht een wet in de praktijk niet of niet goed uitvoerbaar blijken, dan kunnen er risico's op schendingen van mensenrechten ontstaan.

De voorliggende wetsvoorstellen geven reden tot grote zorg over de verenigbaarheid van de maatregelen met mensenrechten. Uit de consultatiereacties blijkt bijvoorbeeld dat beide wetsvoorstellen leiden tot forse extra werkbelasting van een al overbelaste Immigratie- en Naturalisatiedienst, en dat deze wetsvoorstellen niet in onderlinge samenhang zijn beoordeeld. De langere procedures die als gevolg hiervan onvermijdelijk zijn zullen ertoe leiden dat mensen die asiel zoeken langer aangewezen zijn op reeds schaarse en overbelaste opvangvoorzieningen. Het oplopende tekort aan opvangplekken zal de verwezenlijking van hun recht op menswaardige opvang verder onder druk zetten. De overheid is verplicht te zorgen voor toegang tot adequate opvang. Dat omvat ook de verplichting de daarmee samenhangende rechten, zoals het recht op gezondheid, bescherming van het familieleven en de persoonlijke levenssfeer, te beschermen. Dat komt voort uit het recht op de bescherming van de menselijke waardigheid.

⁶ Regeerprogramma, hoofdstuk 7.

Afsluiting

Het College roept u op om een zorgvuldige wetgevingsprocedure, met inachtneming van rechtsstatelijke en mensenrechtelijke beginselen, te waarborgen.

Voor vragen of toelichting kunt u contact opnemen met beleidsadviseur

Met vriendelijke groet,

Interim voorzitter