

Aan: Marjolein Faber-van de Klashorst

Datum: 17 December 2024

Betreft: **Gebrekkige betrokkenheid maatschappelijk middenveld bij wetgevingsproces**

permanente
commissie van
deskundigen in
internationaal
vreemdelingen-,
vluchtelingen- en
strafrecht

Surinameplein
122, 1058 GV
Amsterdam

Geachte mevrouw Faber-van de Klashorst,

De Commissie Meijers uit in deze brief haar grote zorgen over de snelle voorbereiding van wetsvoorstellen met gebrekkige mogelijkheid tot inspraak, net zoals de Raad voor de Rechtspraak (RvdR)[1] en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA)[2] eerder hebben gedaan.

(+31) 020
3620505

[Website](#)

[E-mail](#)

Uit uw brief aan de Tweede Kamer van 14 november jl.[3] blijkt de intentie om de twee wetsvoorstellen over de asielnoodmaatregelenwet en het tweestatusstelsel zo spoedig mogelijk uit te werken en ter advies en uitvoeringstoetsen voor te leggen,[4] zodat zij vervolgens snel bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend. De gangbare publieke consultatieperiode van minimaal vier weken – waarin het maatschappelijk middenveld een reactie kan geven op de wetsvoorstellen – zal niet plaatsvinden. Bovendien zijn de wetsvoorstellen tot dusver niet openbaar gemaakt. “De wetsvoorstellen worden openbaar, zodra ze openbaar zijn” deelde uw Ministerie desgevraagd mee aan de Commissie Meijers. Naar verwachting gebeurt de openbaarmaking pas na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, wanneer de wetsvoorstellen met het parlement worden gedeeld.

Net als de NOvA[5] wijst de Commissie Meijers erop dat deze vertrouwelijkheid zeer ongebruikelijk is. Dat is extra problematisch nu uw beweegredenen daartoe niet zijn toegelicht. Op grond van de Wet Open Overheid moeten ontwerperegelingen waarover advies is gevraagd aan de Raad van State ‘zo snel mogelijk maar uiterlijk binnen een termijn van twee weken actief openbaar worden gemaakt.’[6] Uitstel van openbaarmaking is slechts bedoeld ‘voor situaties waarin openbaarmaking conform de tweewekentermijn afbreuk zou doen aan een met de regeling beoogd doel.’[7] Het is twijfelachtig of de doelen van de voorgestelde wetten inderdaad gefrustreerd zouden worden door hun openbaarmaking. De gesloten werkwijze lijkt eerder een middel te zijn om tijd te winnen of om onwelgevallige kritieken op de wetsvoorstellen vanuit de samenleving te minimaliseren.

De Commissie Meijers vindt het onbegrijpelijk dat u deze belangrijke wetsvoorstellen niet ter consultatie heeft voorgelegd en dat u voornemens lijkt om deze voorstellen versneld door het parlement te laten behandelen. Te meer omdat deze wetsvoorstellen, gelet op de commentaren van de Raad voor de Rechtspraak[8] en voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak,[9] enorme consequenties zullen hebben en er aldus reële vragen rijzen over de uitvoerbaarheid. Eerder wezen wij (en de NOvA) al op de grondwettelijke

risico's.[10] Gelet op de afspraken van de coalitiepartijen in het regeerprogramma acht de Commissie het essentieel dat deze wetsvoorstellen op ordentelijke wijze worden behandeld,[11] geheel conform het proces zoals geschetst in de Aanwijzingen voor de regelgeving.[12] Deze Aanwijzingen schrijven onder meer voor dat regelgevingskeuzes (over vorm of inhoud nieuwe regeling) vooraf moeten worden gegaan aan een gedegen analyse.[13] De verantwoording over deze keuzes zorgt ervoor dat 'andere actoren in het proces (bijvoorbeeld adviesinstanties, het parlement en het publiek) in staat zijn zich een oordeel te vormen over het (voorgestelde) product.'[14]

Het beperken van inspraakmogelijkheden druist eveneens in tegen internationale standaarden ter verzekering van een goed wetgevingsproces.[15] Het wetgevingsproces dient openbaar en transparant te zijn, waarbij stakeholders een mogelijkheid moeten hebben om een wezenlijke bijdrage te leveren. Daarnaast moeten de regering en het parlement ervoor zorgen dat wetgeving goed wordt voorbereid om de werklast van de regering en het parlement binnen de perken te houden en ruimte te bieden voor een realistische en flexibele voorbereiding en begroting.[16] Het huidige wetgevingsproces leeft deze standaarden niet na.

Bovendien is de werkwijze niet te verenigen met het kabinetsvoornemen om constitutionele toetsing ex ante in het wetgevingsproces te versterken.[17] Zo valt in het regeerprogramma te lezen: 'Een van de fundamentele van de democratische rechtsstaat, is de gebondenheid aan democratisch tot stand gekomen wet- en regelgeving die door rechters wordt getoetst. Het is dus van groot belang dat wetten begrijpelijk, uitvoerbaar en doenbaar zijn voor mensen en in de praktijk werken zoals de bedoeling is. (...) Tegelijkertijd moeten bestuur en wetgever veel meer doen om te voorkomen dat er wetgeving en beleid tot stand komt dat op gespannen voet staat met de Grondwet. Daarom moet ook de constitutionele toetsing aan de voorkant worden versterkt, bij de Tweede Kamer, de Afdeling advisering van de Raad van State en uiteraard het kabinet. Bij de (eigen) ontwerpen voor regelgeving moet meer aandacht zijn voor de grondwettigheid ervan.'[18]

Door het ontbreken van een publieke consultatie (of een gevraagd advies) en openbaarheid van wetgevingsvoorstellen, evenals een beperkte reactietermijn, kunnen de Commissie Meijers en andere civil society organisaties niet op een wezenlijke manier meedoen en bijdragen aan de kwaliteit van de wetgeving. Het ondermijnt een goede basis voor een serieuze en zorgvuldige wetgevingsprocedure. De balans tussen snelheid en zorgvuldigheid – één van de rode draden binnen de eerste 'De Staat van de wetgevingskwaliteit'[19] – komt daarmee in gevaar. Een zorgvuldig wetgevingsproces is juist van belang bij wetgeving die grote invloed kan hebben op de mensenrechten en fundamentele vrijheden van kwetsbare groepen in de samenleving.

De Commissie Meijers raadt de Minister van Asiel en Migratie daarom ten eerste aan om alsnog te kiezen voor zorgvuldigheid in plaats van snelheid in de wetgevingsprocessen van de genoemde en toekomstige wetsvoorstellen. Dat wil zeggen:

Relevante maatschappelijke organisaties moeten zo vroeg mogelijk worden betrokken in het wetgevingsproces;

Relevante maatschappelijke organisaties moeten voldoende tijd krijgen om een afgewogen advies te geven;

De wetgevingsvoorstellen moeten zo spoedig mogelijk openbaar worden gemaakt;

De wetgevingsvoorstellen moeten in publieke consultatie gaan voor ten minste vier weken;

De Tweede en Eerste Kamer moeten voldoende gelegenheid worden geboden om de wetsvoorstellen te behandelen.

Hoogachtend,

Prof. Ashley Terlouw

Voorzitter van de Commissie Meijers

- [1] Brief Raad voor de Rechtspraak, 2 december 2024.
- [2] Nederlandse Orde van Advocaten, 6 december 2024: Minister Faber van Asiel en Migratie ondermijnt democratische rechtstaat, NOvA vreest voor gevolgen.
- [3] Brief Minister Faber, Planning wetgeving hoofdstuk 2 Regeerprogramma, 14 november 2024.
- [4] Ten aanzien van de asielnoodmaatregelenwet wordt spoedadvies gevraagd bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Ibid.
- [5] Nederlandse Orde van Advocaten, 6 december 2024: Minister Faber van Asiel en Migratie ondermijnt democratische rechtstaat, NOvA vreest voor gevolgen.
- [6] Medio 2025 is dit wettelijk geregeld. Wet open overheid, artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a; zie ook Aanwijzingen voor regelgeving: ‘Aanwijzing 7.11a Uitgestelde openbaarmaking’.
- [7] Medio 2025 is dit wettelijk geregeld. Aanwijzingen voor regelgeving: ‘Aanwijzing 7.11a Uitgestelde openbaarmaking’.
- [8] Brief Raad voor de Rechtspraak, 2 december 2024.
- [9] Brief voorzitter Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, Wetsvoorstellen tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet.
- [10] Vgl. CM2406: Commissie Meijers commentaar in reactie op het Hoofdlijnenakkoord; Vgl. NOvA Rapport rechtsstatelijke toets regeerprogramma 2024.
- [11] Vgl. Regeerprogramma, Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024, p. 83; zie ook Hoofdlijnenakkoord, p. 17.
- [12] Aanwijzingen voor regelgeving.
- [13] Ibid., Toelichting Aanwijzing 2.3. Voorafgaand onderzoek.
- [14] Ibid.
- [15] Algemeen Commentaar nr. 25 (1996) van het VN-Mensenrechtencomité, Artikel 25 (Deelname aan openbare aangelegenheden en stemrecht) – Het recht om deel te nemen aan openbare aangelegenheden, stemrecht en het recht op gelijke toegang tot openbare diensten – bepaalt dat “[b]urgers ook deelnemen aan de uitvoering van openbare aangelegenheden door invloed uit te oefenen via openbaar debat” (§ 8); Het Kopenhagen-document van de OVSE bepaalt dat wetgeving “wordt aangenomen aan het einde van een openbare procedure” en het Moskou-document uit 1991 stelt dat “[w]etgeving zal worden geformuleerd en aangenomen als het resultaat van een open proces” (§ 18.1); Zie verder beginselen 6-8 van de ODIHR Brief: Guiding Principles of Democratic Lawmaking and Better Laws; zie ook de benchmarks van het Venetië Comité van de Raad van Europa, p. 21.
- [16] Ibid.
- [17] Vgl. Regeerprogramma, Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024, p. 83; zie ook Hoofdlijnenakkoord, p. 17.
- [18] Ibid.
- [19] Ministerie van Veiligheid en Justitie, Staat van Wetgevingskwaliteit 2024, p. 14-15; vgl ook Kamerstuk 36 600-VI, nr. 27.