



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De voortgezette criminalisering van mensen met een migratieachtergrond door het Hoofdlijnenakkoord

Rodrigues, P.R.; Wassenaar, F.

Citation

Rodrigues, P. R., & Wassenaar, F. (2025). De voortgezette criminalisering van mensen met een migratieachtergrond door het Hoofdlijnenakkoord. *Criminatie & Recht*, 9(1), 7-13.
doi:10.5553/CenR/254292482025009001002

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4285116>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

OPINIE

De voortgezette criminalisering van mensen met een migratieachtergrond door het Hoofdlijnenakkoord

Peter Rodrigues & Florimond Wassenaar

1. Introductie

Het Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van de coalitiepartijen PVV, VVD, NSC en BBB draagt als titel: 'Hoop, Lef en Trots'. Inmiddels is duidelijk wat het kabinet-Schoof met deze termen bedoelt als het gaat om mensen met een migratieachtergrond: het veroorzaken van uitzichtloosheid voor asielzoekers, gevoed door angst van mensen om hun bestaanszekerheid te verliezen, waarbij het middel om schaamteloos de schuld op vreemdelingen af te schuiven niet wordt geschuwd. Inderdaad een bepaald bedenkelijke uitleg van Hoop, Lef en Trots.

Het aandachtspunt van dit themanummer is 'Nieuwe plannen voor asiel en migratie in Nederland'. Voor het bereiken van nieuwe plannen zijn vele maatregelen in het Hoofdlijnenakkoord opgenomen die schuren tegen zowel de grenzen van de rechtsstaat als de rechten van de mens.¹ Zo zijn de eerste twee wetsvoorstellen van het kabinet-Schoof – de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestaatusstelsel – begin februari 2025 door de Afdeling advisering van de Raad van State kritisch ontvangen.² Het advies aan de Minister van Asiel en Migratie is om deze wetsvoorstellen niet in de huidige vorm in te dienen bij de Tweede Kamer. De voorstellen zijn onvoldoende onderbouwd en de kans is groot dat de maatregelen een tegengesteld effect hebben van wat wordt beoogd en juist tot extra belasting leiden voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de rechtspraak. Het is ook opvallend dat veel maatregelen al eens eerder voorgesteld zijn. Uiteindelijk is daar steeds van afgezien omdat er een serieus risico op rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid aan vastzat. Dat is nog steeds zo. Dit wordt nog eens verergerd omdat de afstemming met het Europese Asiel- en Migratiepact ontbreekt.

De haast vanwege de politieke druk van Geert Wilders, het gebrek aan onderbouwing en het negeren van de waarschuwingen voor de negatieve gevolgen zijn redenen voor ernstige zorg. Het immigratierecht is al jaren een politieke speelbal en wederom zijn de druiven zuur voor de migranten.

1 Zie o.a. T. Hartlief, 'Vooraf', *NJB* 2024, afl. 18, p. 1123 en C. Smeulders, 'De "asielcrisis" en het staatsnoodrecht. Hoe het kabinet-Schoof een asielcrisis wil uitroepen op grond van art. 110 en 111 van de Vreemdelingenwet – en waarom dat onrechtmatig is', *NJB* 2024, afl. 31, p. 2420-2426.

2 Zie www.raadvanstate.nl/adviezen/@147826/w03-24-00364-ii.

Peter Rodrigues & Florimond Wassenaar

In het Hoofdlijnenakkoord onder het kopje 'Nationale veiligheid' is de volgende maatregel te lezen:

'De definitie van deelname aan een terroristische organisatie wordt verruimd, de strafmaat voor terroristische activiteiten wordt verhoogd naar twintig jaar. Onderzocht wordt of en hoe het Nederlanderschap kan worden afgenomen van veroordeelde terroristen. Verder wordt onderzocht of de ontneming van het Nederlanderschap wettelijk verder kan worden uitgebreid naar alle categorieën delicten waarvoor het Europees Verdrag inzake Nationaliteit dit toelaat.'

En onder het kopje 'Grip op asiel en migratie' staat het volgende voorstel vermeld:

'Het na definitieve afwijzing of verlies van een verblijfstitel niet-meewerken aan uitzetting wordt strafbaar.'

Onze zorgen over de dehumanisering van het asiel- en migratiebeleid worden geïllustreerd aan de hand van de bespreking van de twee hierboven genoemde voorstellen. Eerst komt de intrekking van de Nederlandse nationaliteit aan de orde (par. 2) en dan het strafbaar stellen van illegaliteit (par. 3). We ronden af met onze bevindingen (par. 4).

2. Intrekken Nederlandse nationaliteit bij ernstige delicten

Een van de voorstellen uit het Hoofdlijnenakkoord van de huidige regering is het uitbreiden van de bevoegdheid tot intrekken van het Nederlanderschap van Nederlanders met een dubbele nationaliteit. Nu is al geregeld dat bij een veroordeling voor een terroristisch misdrijf het Nederlanderschap kan worden ingetrokken (art. 14 Rijkswet op het Nederlanderschap; RWN). Overigens kan dit alleen als de Nederlander om wie het gaat een dubbele nationaliteit heeft en dus niet staatloos wordt. Het voorstel is nu om intrekking van het Nederlanderschap ook mogelijk te maken bij ernstige misdrijven niet zijnde terroristische misdrijven. Het is iets voorzichtiger geformuleerd, want het gaat nog om onderzoek. Dat onderzoek is al lang gedaan. In 2016 diende de PVV al een motie in om te onderzoeken of het aantal delicten kon worden uitgebreid.³ Als een raddraaier een dubbel paspoort heeft, ruimt dat ook lekker op, zal de PVV toen hebben gedacht, en ze denken het nu weer, inmiddels samen met de andere regeringspartijen.

Negen jaar geleden bleek dat de verdragsverplichtingen van Nederland maken dat er geen dragende motivering bestaat voor de uitbreiding van het aantal delicten. De motie werd daarom ontraden door minister Hirsch Ballin. Recent is dat ook in een uitstekende juridische en rechtsstatelijke analyse van Frenken en De Waal in

3 *Kamerstukken II* 2016/17, 31 813, R1873, nr. 24.

het *Nederlands Juristenblad* (NJB) herhaald.⁴ De regeringspartijen zullen niettemin nieuwe inspiratie gevonden hebben in de rechtspraak, want de Afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) vindt al sinds jaar en dag dat er niet sprake is van ongeoorloofde ongelijke behandeling tussen bipatride Nederlanders met een strafblad waarin een terrorismeveroordeling is opgenomen en een monopatrider Nederlander met datzelfde strafblad.⁵ De ene delinquent mag hier blijven en de andere moet vertrekken enkel en alleen omdat de vertrekplichtige veroordeelde niet staatloos wordt als diens Nederlandse nationaliteit wordt ingetrokken. In de rechtszaal wordt door de landsadvocaat overigens wel steeds met klem bepleit dat ook monopatrider terrorismeveroordeelden wat de Staat betreft het Nederlandschap onwaardig zijn. Het is een papieren tijger, maar het is wel een tijger uiteraard.

Nu gaat dat dus voor nog meer Nederlanders gelden, althans dat is de bedoeling. Onze verwachting is dat de Afdeling, los van de door Frenken en De Waal gesignaleerde juridische beletselen, de uitbreiding van het aantal delicten wel als discriminatoir zal aanmerken. Want een van de dragende elementen van de motivering uit de vaste rechtspraak is ook dat het aantal delicten waarvoor ontneming is toegestaan, beperkt is. Ook dat wordt telkenmale in de rechtszaal herhaald door de landsadvocaat. Anders gezegd: een beetje discrimineren mag dus.⁶

Er bestaat bij uitbreiding van het aantal delicten zelfs de kans dat ook de ontneming bij de huidige groep door de rechter wordt verboden omdat de overheid het dan wel al te duidelijk gemunt heeft op dat deel van de bevolking dat een dubbel paspoort heeft, en dat zijn vaak Marokkaanse Nederlanders omdat die nu eenmaal geen afstand kunnen doen van hun Marokkaanse staatsburgerschap. Het is dan niet ‘een beetje’ discrimineren meer van die groep.

Om dit duidelijk te maken is het misschien toch goed om eens te bedenken wat een consequente toepassing van het ontnemen van de Nederlandse nationaliteit voor alle Nederlanders, of ze nu mono- of bipatride zijn, zou betekenen ook ingeval zij voor ernstige delicten zijn veroordeeld. Daarvoor is uiteraard wel nodig dat het Staatlozenverdrag wordt opgezegd en het Europees Verdrag inzake nationaliteit (EVN) wordt aangepast. Maar als we dit gedachte-experiment, los van de serieuze bezwaren hiertegen, doorvoeren, dan zullen er veel staatlozen bij komen in Nederland. Dat is dan tenminste wel consequent en in ieder geval niet discriminatoir. De papieren tijger is nu een echt van staatswege gedresseerd roofdier geworden dat het op alle zware criminelen in Nederland heeft voorzien. Echter, het probleem dat

4 L. Frenken & T. de Waal, ‘Het intrekken van het Nederlandschap van burgers met meerdere nationaliteiten bij ernstige misdrijven. Een juridische en rechtsstatelijke toets’, *NJB* 2025, afl. 4, p. 270-276.

5 ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3045, JV 2021/38 m.nt. G.R. de Groot en AB 2021/91 m.nt. P.R. Rodrigues.

6 De vraag of dit mag, is overigens nog altijd voorwerp van verschillende procedures bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD).

nu alleen gezien wordt voor niet-uitzetbare voormalig Nederlandse bipatriden⁷ zal dan voor alle voormalig Nederlandse veroordeelden gelden. Wat er dan zal gebeuren, kan misschien worden teruggezien bij de Belgen. Want België heeft anders dan Nederland staatloosheid bedongen voor ernstige delicten zoals bedoeld in artikel 8 lid 3 Staatlozenverdrag en artikel 7 EVN. Overigens leggen de Belgen dit ook net zo restrictief uit als Frenken en De Waal. Monopatride Belgen die voor terrorismedelicten zijn veroordeeld raken hun nationaliteit kwijt, uitgezonderd degenen die al derde generatie Belg zijn. Men verliest het Belgisch staatsburgerschap alleen als de opgelegde straf voor een terroristisch misdrijf vijf jaren of meer bedraagt en ook niet automatisch, maar alleen op vordering van het Openbaar Ministerie. Het dient als bijkomende straf.⁸ De magistratuur en de rechter moeten meewegen wat het betekent voor de staat om voormalige staatsburgers met een zwaar strafrechtelijk verleden rechteloos op straat te hebben. Uitzetten blijkt in de praktijk veelal niet mogelijk. Zo dwingt consequente wetstoepassing, waarin gelijkheid voor de wet echt altijd en niet een beetje serieus wordt genomen, tot meer bedachtzaamheid bij de bestuurlijke toepassing van de gegeven instrumenten door de wetgever en blijft de inzet van zware middelen zoals het afnemen van nationaliteit beperkt tot een ultimum remedium.

3. Strafbaar stellen van onrechtmatig verblijf

De wens om onrechtmatig verblijf strafbaar te stellen kent een nog langere geschiedenis dan de ontneming van het Nederlanderschap aan delinquenten. Zo was zowel kabinet-Rutte I als kabinet-Rutte II voornemens illegaal verblijf strafbaar te stellen, maar is daar uiteindelijk op teruggekomen. De bezwaren tegen inzet van het strafrecht voor vreemdelingen hebben het tot nog toe gewonnen van het idee dat daarmee daadwerkelijk het illegaal verblijf zou worden teruggedrongen. Daarom is onrechtmatig verblijf nu niet strafbaar. Sinds de implementatie van de Terugkeerrichtlijn is wel de overtreding van het inreisverbod strafbaar gesteld (art. 66a Vreemdelingenwet 2000 en art. 197 Wetboek van Strafrecht). Dit is ook het geval voor de ongewenstverklaring, dat is een nationale versie van het inreisverbod en geldt alleen voor Nederland. Op grond van de Terugkeerrichtlijn kan aan illegaal verblijvende vreemdelingen van buiten de Europese Unie (EU), de zogeheten derdelanders, een inreisverbod worden opgelegd. Tegen EU-onderdanen (en hun familieleden) en rechtmatig verblijvende derdelanders kan de ongewenstverklaring worden ingezet. Een vreemdeling die in Nederland verblijft, terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat hij op grond van een wettelijk voorschrift tot ongewenste vreemdeling is verklaard of tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden. Maar als een van die maatregelen niet is opgelegd, is de onrechtmatig verblijvende vreemdeling niet strafbaar. Bovendien gaan de verplichtingen uit de Terug-

7 Zie bijv. M.P. Bolhuis, 'Bestuurlijke patstelling door intrekking Nederlanderschap vanwege terrorisme', *Asiel&Migrantenrecht* 2025, afl. 1, p. 21-31.

8 Art. 23/2 Wetboek van de Belgische nationaliteit (WBN) en zie ook www.vreemdelingenrecht.be/nieuws/vervallenverklaring-belgische-nationaliteit-na-terroristisch-misdrijf-uitgebreid.

keerrichtlijn voor en mag geen strafrechtelijke detentie worden opgelegd als de terugkeerprocedure nog loopt.⁹

In het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet is de nieuwe mogelijkheid opgenomen om onrechtmatig verblijvende derdelanders ook een ongewenstverklaring te kunnen opleggen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel staat dat het doel van deze ongewenstverklaring meerledig is.¹⁰ Allereerst is het bedoeld als instrument om crimineel en daarmee veelal overlastgevend gedrag van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen effectiever tegen te kunnen gaan. Ten tweede is het een instrument om hen ertoe te zetten Nederland alsnog te verlaten door verblijf in of terugkeer naar Nederland strafbaar te stellen. Hierdoor zou de openbare orde beter worden gewaarborgd. Tot slot wordt zo beoogd maatschappelijk draagvlak te behouden jegens het overgrote deel van de vreemdelingen dat zich wel aan de wet houdt. Achtergrond is dat door de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie het steeds moeilijker wordt om een zwaar inreisverbod te krijgen. Handelen in strijd met een inreisverbod is een overtreding, maar in strijd met een zwaar inreisverbod een misdrijf. Allereerst heeft het inreisverbod pas werking nadat de vreemdeling het grondgebied van de EU heeft verlaten.¹¹ Daarnaast moet voor een zwaar inreisverbod worden aangetoond dat het persoonlijke gedrag van de betrokken vreemdeling een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.¹² Uitbreiding van de ongewenstverklaring is bedoeld om deze Unierechtelijke klippen te omzeilen.

Het doel van het kabinet is dus het strafrechtelijk instrumentarium uit te breiden met het oog op criminele en veelal overlastgevende vreemdelingen zonder verblijfsrecht. Die zouden met het huidige instrumentarium van de Terugkeerrichtlijn ook verwijderd moeten kunnen worden. Het gaat het kabinet-Schoof echter om die vreemdelingen die geen (zwaar) inreisverbod opgelegd kunnen krijgen. Een probleem is echter dat deze vreemdelingen lang niet altijd verwijderbaar blijken te zijn. Het thuisland kan overdracht weigeren, de vreemdeling kan onder de radar verblijven of het vaststellen van het thuisland blijkt niet mogelijk. Dat wordt met een ongewenstverklaring niet anders, behalve dat bij het aantreffen van de vreemdeling wellicht strafrechtelijke detentie mogelijk is. Maar dan moet de terugkeerprocedure wel zijn afgerond. De terminologie roept nog veel vragen op. Zijn ‘criminele vreemdelingen’ personen die strafrechtelijk veroordeeld zijn of vertonen zij crimineel gedrag? Ook ‘overlastgevend’ is wat dat betreft een onduidelijk begrip: is dat strafrechtelijk gesanctioneerd gedrag of gewoonweg hinderlijk?¹³ Aangezien schending van de verplichtingen op grond van de ongewenstverklaring een misdrijf is, zal de verdachte daaraan ook schuld moeten hebben. Indien het vertrek

9 HvJ EU 28 april 2011, C-61/11, ECLI:EU:C:2011:268 (*El Dridi*), JV 2011/242 m.nt. P. Boeles.

10 MvT, p. 6. Zie voor het wetsvoorstel, de MvT en het commentaar van de Afdeling alsmede de adviesorganen: <https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK027350/documenten/Raad%20van%20State/Adviesaanvraag%20aanhangig%20bij%20Raad%20van%20State/1>.

11 HvJ EU 17 september 2020, C-806/18, ECLI:EU:C:2020:724 (*JZ*), JV 2020/184 m.nt. M.F. Wijn-gaarden.

12 Zie bijv. ABRvS 18 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4687, JV 2025/8.

13 In dezelfde zin het advies van de Raad voor de rechtspraak (p. 5). Zie de link van noot 10.

buiten de schuld van de vreemdeling niet plaats kan vinden, ontbreekt het vereiste van opzet.

De ongewenstverklaring is een bestuurlijk besluit van de IND namens de Minister van Asiel en Migratie en kent een bestuursrechtelijke procedure met bezwaar en beroep. De beoogde strafrechtelijke vervolging is in handen van de politie en het Openbaar Ministerie en gevangenisstraf kan uitsluitend door de rechter worden opgelegd. Het verbaast niet dat de Raad van State in zijn advies over het wetsvoorstel opmerkt dat de voorgestelde ongewenstverklaring tot meer beroepsprocedures zal leiden.¹⁴ Het strafrecht inzetten om vreemdelingenrechtelijke knelpunten op te lossen, lijkt ons niet verstandig. Beter gaat de aandacht uit naar goede afspraken met herkomstlanden voor een effectiever uitzetbeleid. En strafrechtelijke vergrijpen kunnen zonder het wetsvoorstel ook al worden aangepakt.

4. Bevindingen

Wat de twee maatregelen gemeen hebben, is dat ze de vreemdeling die veelal niet verwijderbaar is in limbo laten. Deze rechtelozen zullen toch op de een of andere manier in hun bestaan moeten voorzien. Daarnaast is het volgens ons een staat niet toegestaan om niet-uitzetbare personen binnen zijn territorium eendeloos elementaire rechten te onthouden.¹⁵ Het recht op een menswaardig bestaan komt dan in geding (art. 1 EU-Handvest van de grondrechten). Uiteindelijk zal binnen redelijke termijn in een verblijfsrecht moeten worden voorzien.

Het idee om het ontnemen van de nationaliteit een ruimere werkingssfeer te geven, doet ernstig afbreuk aan het gelijkheidsbeginsel. Het onderscheid tussen monopatrie en bipatrie Nederlanders maakt dat mensen met een dubbele nationaliteit als tweederangs burgers worden gezien. In Nederland gaat dat om 1,2 miljoen mensen. Dat wordt niet alleen door de personen die het overkomt zo ervaren, maar ook door degenen die weten dat het hun eveneens kan overkomen. Burgers met een migratiegeschiedenis kunnen anders worden behandeld.

Het gebruik van het strafrecht om het migratierecht effectiever te maken, is een tendens die in dit tijdschrift crimmigratie wordt genoemd. Het is een uit de Verenigde Staten van Amerika afkomstig begrip dat in veel westerse landen enthousiast toepassing vindt. Het idee dat het strafrecht zich prima leent om knelpunten in de migratieketen op te lossen, is – zoals we hebben laten zien aan de hand van de twee voorbeelden – misplaatst. Het is en blijft een ultimum remedium en terughoudendheid blijft dus geboden.

Het is tegelijkertijd hoopgevend dat de kritiek op de kabinetsplannen breed is. Het zou van lef getuigen als de regeringspartijen zouden toegeven dat het strengste migratiebeleid ooit al sinds jaar en dag bestaat en dat het vooral om de uitvoering

14 Zie www.raadvanstate.nl/adviezen/@147826/w03-24-00364-ii.

15 Zie ook P.R. Rodrigues, *Ongelijkheidscompensatie in het vreemdelingenrecht* (afscheidsrede Leiden), 6 oktober 2023, <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A3641857/view>.

gaat en niet om nog meer maatregelen, die vooral veel werklast zullen opleveren en die niet, nauwelijks of zelfs negatief bijdragen aan de doelen van reductie van werklast en afname van de (asiel)migratie. Hoe het kabinet trots kan zijn op zulk ave-rechts en ondoordacht beleid en er zelfs de zon mee ziet schijnen in Nederland, is ons een raadsel.