

Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten | NJCM-Bulletin

Jaargang 51, nummer 3, 2026

REDACTIONEEL

- *B. Aarrass & L. Hillary*, Mensenrechtelijke impact van het asiel- en migratiepact 273

ARTIKELEN

- *E. Schipaanboord, M. Raven, S. van Tongeren & M. Vols*, Geen dak, wel schuld: de zondebok op straat 283
- *L. Glas, K. Istrefi, A. Buyse & C. Heri*, De Chişinău Verklaring van de Raad van Europa-lidstaten over het EVRM en migratie: een kritische analyse 305

MENSENRECHTENMENS

- *M. van Noorloos & J. Krommendijk*, Mensenrechtenmens(en). In gesprek met John Morijn 315

ACTUALITEITEN

- *P. van der Heijden, M.B. Appiah, N. van Tuijl & J. ter Braak*, Kroniek Mensenrechten en bedrijfsleven 323
- *B. Burger, J. Bossenbroek & O. Feen*, Tussen New York en Genève: VN-kroniek 330
- *L.P. Dijkers & A. Yayla*, Chroniques Strasbourgeoises 342

MENSENRECHTELIJKE IMPACT VAN HET ASIEL- EN MIGRATIEPACT

Bahija Aarrass & Lynn Hillary *

Samenvatting | Op 12 juni 2026 werd het Europese Asiel- en Migratiepact van toepassing. In dit redactioneel stippen we een aantal mensenrechtelijke implicaties van dit Pact aan. Door een scala aan maatregelen en keuzes die zijn gemaakt op EU-niveau in de verordeningen en richtlijn die het Pact vormen, maar ook die in de implementatiewetgeving zijn gemaakt op nationaal niveau, komen meerdere mensenrechten in het gedrang. Dat geldt voor de gehele asielprocedure van screening, tot bestuurlijke voorprocedure, tot rechterlijke toetsing. Daarmee ontstaat een beeld van hoe veelomvattend de mensenrechtelijke implicaties van dit Pact zijn.

DOI | 10.54195/NTM.28099

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

1 Inleiding

Op 12 juni 2026 werd het Europese Asiel- en Migratiepact van toepassing. Waar veel implementatie van EU-wetgeving slechts juristen voer tot discussie geeft, heeft het Pact ook tot grote politieke en maatschappelijke aandacht geleid: van Kamer tot talkshowtafels, overal werd het Pact besproken. Dit is ook niet gek, nu dit de grootste hervorming van het Europese asiel- en migratiestelsel in de afgelopen decennia genoemd kan worden.

Het Pact, dat twee jaar geleden al in werking trad, komt daarmee in een volgende fase, namelijk die van de uitvoering in de lidstaten. Het Pact is gericht op versterkte buitengrenzen, snellere procedures en geeft beweerdelijk meer grip op wie de EU binnenkomt.¹ Het Pact bestaat uit negen verordeningen en één richtlijn op het gebied van asiel. Als u dit redactioneel leest, zijn de nieuwe, vaak versnelde procedures in volle gang. De asielrechtelijke praktijk hield lange tijd zijn hart vast voor de gevolgen die dit voor de uitvoering zou hebben.² De vraag is in hoeverre de vrees voor onwerkbaarheid bewaarheid wordt.

Maar een belangrijke vraag is ook in hoeverre de mensenrechtelijke invloed van dit Pact reikt. Dát er mensenrechtelijke implicaties zijn, staat echter buiten kijf. En dat geldt niet alleen voor de onderdelen van het Pact zelf, maar ook voor de wijze waarop het in Nederland geïmplementeerd wordt. In dit redactioneel stippen we een aantal mensenrechtelijke implicaties van dit Pact aan. Wij hanteren daarbij de volgorde van een asielprocedure die een asielzoeker kan

■ Mr. dr. Bahija Aarrass is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Mr. dr. Lynn Hillary is universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

1 Volgens de Europese Commissie een grote stap voorwaarts in wat in de nieuwe Asiel- en migratiebeheerverordening is gedefinieerd als de 'alomvattende aanpak van asiel- en migratiebeheer', Artikel 3 Asiel- en Migratiebeheerverordening.

2 Bijvoorbeeld Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, 'NJCM consultatie uitvoerings- en implementatiewet Asiel- Migratiepact', 17 februari 2025, <https://njcm.nl/actueel/het-njcm-uit-kritiek-op-de-uitvoerings-en>

doorlopen: van screening, tot bestuurlijke voorprocedure, tot rechterlijke toetsing. Door een scala aan maatregelen en keuzes die zijn gemaakt op EU-niveau in de verordeningen en richtlijn die het Pact vormen, maar ook die in de implementatiewetgeving zijn gemaakt op nationaal niveau, komen meerdere mensenrechten in het gedrang. De opsomming hierna is niet uitputtend, maar geeft wel een beeld van hoe veelomvattend de mensenrechtelijke implicaties van dit Pact zijn.

2 Het Pact: potentie en problemen

De doelstellingen van het Asiel- en migratiepact zijn onder meer het versterken van de buitengrenzen en het invoeren van zowel effectievere asielprocedures met kortere behandeltermijnen als een solidariteitsmechanisme. Het behalen van deze doelstellingen moet leiden tot een evenwichtige verdeling van de verantwoordelijkheid van de lidstaten van de EU voor het opnemen van asielzoekers. De focus ligt dus op een balans tussen verantwoordelijkheid van en solidariteit tussen de lidstaten. Maar gezien alleen al de benaming van de verordeningen van het Pact, zoals de Screeningsverordening, de Asiel- en migratiebeheerverordening, de Crisis- en Overmachtverordening en de Terugkeergrensprocedureverordening, is het EU-asielrecht meer dan ooit gericht op detentie, uitzetting en het afschrikken van migratie, in plaats van het waarborgen van toegang tot bescherming en het mogelijk maken van veilige routes naar Europa om de onderliggende oorzaken van migratie te adresseren, zoals de geopolitieke rol van de EU in wereldwijde oorlogen en klimaat-geïnduceerde migratie.³ De taal van het Pact is over het algemeen dan ook weinig mensgericht. De asielzoeker wordt in deze systemen gereduceerd tot iemand die ‘illegaal grenzen overschrijdt’, wordt ‘gescreend’, ‘hervestigd’, ‘herplaatst’ of ‘overgedragen’. Dit weerspiegelt dat de plicht tot het bieden van bescherming op de tweede plaats komt te staan, terwijl dit niet alleen voortvloeit uit het VN-Vluchtelingenverdrag, maar ook uit het EU-Handvest.

Het voorgaande bestaat niet in een vacuüm. In het verleden hebben al legio mensenrechtenschendingen plaatsgevonden aan de EU-grenzen, waaronder *pushbacks* van mensen die bescherming nodig hebben maar de kans niet krijgen om een asielverzoek in te dienen. Daaruit blijkt dat de mechanismen in het verleden al te beperkt waren om adequate mensenrechtenbescherming te bieden. Het Pact brengt hier geen verbetering in.⁴

Externalisering – het verplaatsen van het asiel- en terugkeerbeleid naar buiten de grenzen van de EU – krijgt een nieuwe rol in het verder beperken van mensenrechten, omdat de EU

-implementatiewet-asiel-en-migratiepact-2026/#:~:text=Het%20Nederlands%20Juristen%20Comit%C3%A9%20voor%20de%20Mensenrechten%20%28NJCM%29,de%20Uitvoerings-%20en%20implementatiewet%20Asiel-%20en%20Migratiepact%202026; Nederlandse Orde van Advocaten, Advies Uitvoerings- en implementatie wet Asiel- en Migratiepact, 17 februari 2025, <https://www.advocatenorde.nl/wetgevingsadviezen/advies-uitvoerings-en-implementatiewet-asiel-en-migratiepact-2025>; Raad voor de rechtspraak, Advies inzake het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026, 19 februari 2025, <https://www.rechtspraak.nl/binaries/content/assets/rvdr/wa/2025/rvdr-wa-2025-uitv-impl-wet-asiel-migratiepact-2026.pdf>.

3 H. Verbaten e.a., *Grenzen verleggen. Over externalisering van asiel en de noodzaak van een breed gedragen Hervormingsinitiatief* (rapport Clingendael instituut 2026, i.o.v. het ministerie van Asiel en Migratie).

4 K. Allison, ‘Pushbacks as a Breach of Fundamental Human Rights: a Convergence of the Approaches of European Courts Reflections on the Developments in the Case Law of the CJEU and the ECtHR’, *European Journal of Migration and Law* 2025, jrg. 27, p. 225-258; K.E. Geertsema, A. Pijnenburg & K. Zwaan, Het EU-Asiel- en Migratiepact: op zoek naar de kleinste gemene deler?, *SEW* 2025, afl. 7-8.

zogenaamde terugkeerhubs in derde landen wil realiseren waarbij sterke twijfel bestaat dat de mensenrechten gewaarborgd worden.⁵

Ook de positief klinkende solidariteitsregeling die geïntroduceerd wordt, gaat over solidariteit tussen EU-lidstaten, niet over solidariteit met de asielzoekers zelf. En lidstaten kunnen solidariteit ook afkopen voor de ‘financiële lasten’ van asielzoekers.⁶ Uitgangspunt van het Pact is dat asielgrensprocedures moeten plaatsvinden om te beoordelen of een asielzoeker toegang krijgt tot het grondgebied van de EU of zo spoedig mogelijk moet worden teruggestuurd naar het land van herkomst of naar een veilig derde land. De mate waarin mensenrechten van de betreffende personen gewaarborgd worden, is mede afhankelijk van hoe lidstaten uitvoering geven aan het Pact.

3 Nederland: implementatie of impertinentie

In Nederland is de implementatie verweven met andere nationaalrechtelijke aanpassingen zoals de introductie van het tweestatusstelsel, dat een onderscheid maakt tussen erkende vluchtelingen en personen met subsidiaire bescherming.⁷ Hoewel de implementatiewet in veel gevallen de verordeningen en de richtlijn uit het Pact volgt, zijn door de Nederlandse wetgever ook een aantal keuzes gemaakt in de implementatie. Daarmee wijkt de implementatiewet af van het algemene uitgangspunt dat ‘in de implementatieregeling geen andere regels [worden] opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn’.⁸ De vraag is of dat uitgangspunt in acht wordt genomen bij de keuzes inzake de versnelde grensprocedure, rechtsbescherming en de impact van de voorstellen op de rechtspraak, opvang, detentie en de terugkeergrensprocedure, die veelal een beperkende werking hebben.⁹

Het voorstel voor de implementatiewet werd parallel geschreven aan de voorstellen voor de hiervoor genoemde tweestatusstelselwet en het inmiddels verworpen voorstel voor een asielnoodmaatregelenwet.¹⁰ Daarom zijn bepaalde maatregelen, die oorspronkelijk als onderdeel van de asielnoodmaatregelenwet werden voorgesteld, ondanks het verwerpen van deze wet, alsnog aangenomen via de band van de Pact-implementatiewet. Een sprekend voorbeeld daarvan is de afschaffing van de voornemenprocedure: tot juni 2026 was dit de bestuurlijke voorprocedure in het asielrecht, waarin geen bezwaarmogelijkheid werd geboden, maar de asielzoeker wel kon reageren op een voornemen tot afwijzing voordat het definitieve besluit werd genomen. Met de afschaffing van de voornemenprocedure beoogt de wetgever versnelling en tegelijkertijd neemt zij hiermee verschillende procedurele waarborgen weg. Het Pact biedt in het licht van

5 *Kamerstukken II* 2025/26, 19637, nr. 3560, p. 8.

6 L. Hillary, ‘Interstatelijke solidariteit in het Europese Migratie- en Asielpact’, *Ars Aequi* 2026, AA20260024.

7 Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 van 10 juni 2026 (Stb. 2026, 127); Wet invoering tweestatusstelsel van 9 juni 2026 (Stb. 2026, 105).

8 Aanwijzing 9.4 Aanwijzingen voor de regelgeving; zie ook het advies van de Raad van State: *Kamerstukken II* 2025/26, 36871, nr. 4.

9 In dit verband wordt ook wel gesproken van ‘goldplating’ of nationale koppen in de context van onzuivere implementatie. Dat er sprake is van onrechtmatige implementatie, kunnen we op grond hiervan niet concluderen, maar duidelijk is wel dat EU-implementatie niet mag worden aangegrepen om een bredere herziening/verscherping van nationaal beleid te realiseren, zie T. van den Brink, *Naar een naadloze aansluiting tussen EU- en Nederlandse wetgeving?* Preadvies voor Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2025, p. 15.

10 Zie https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/36704_asiel_noodmaatregelenwet.

procedurele autonomie de lidstaten de ruimte om dergelijke keuzes te maken over de inrichting van nationale procedures, maar vereist geenszins dat Nederland dergelijke aanpassingen doorvoert. Een andere politieke wens die onderdeel uitmaakte van het voorstel Asielnoodmaatregelenwet, was de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf. Ondanks dat de Eerste Kamer dit voorstel heeft verworpen, is met het politiek akkoord op Europees niveau over de Terugkeerverordening inmiddels wel duidelijk dat lidstaten de mogelijkheid van strafbaarstelling behouden.¹¹

Nederland kiest er bovendien voor om een deel van de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact niet te regelen op het niveau van een wet in formele zin, maar op een lager niveau van regelgeving. In de implementatiewet zijn meerdere delegatiebepalingen opgenomen. De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft geconcludeerd dat de gedelegeerde regelgevende bevoegdheid daarin niet altijd voldoende nauwkeurig is afgebakend.¹² Zo bevat de wet een grondslag om in lagere regelgeving op te nemen in welke gevallen een verblijfsvergunning wordt verleend bij nareis als een vreemdeling de subsidiaire beschermingsstatus heeft.¹³ Ook de essentiële onderdelen van de herschikte Opvangrichtlijn heeft de Nederlandse staat vastgelegd in lagere regelgeving. Voorbeelden zijn de definitie van onderduiken en de vraag bij welke groepen de Nederlandse wetgever de vrijheid van aanvragers van internationale bescherming beperkt. Ook is in de implementatiewetgeving opgenomen dat de Minister juridische counseling zal uitwerken. Met deze invulling wordt niet voldaan aan het rechtsstatelijke uitgangspunt van het legaliteitsbeginsel: dat de delegatie van regelgevende bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrensd moet worden in het licht van het primaat van de wetgever.¹⁴

Dit geldt des te meer nu het gaat om waarborgen die bijvoorbeeld zien op het garanderen van het recht op respect voor privéleven, de daadwerkelijke toegang tot en procedurele rechten in het kader van de procedure voor internationale bescherming. Het legaliteitsbeginsel is verder in het geding omdat in lopende procedures adequaat overgangsrecht ontbreekt. De Nederlandse wetgever heeft ervoor gekozen om onmiddellijke werking te verlenen aan onderdelen die niet dwingend volgen uit het Asiel- en migratiepact. Dat betekent dat asielaanvragen die onder het oude regime zijn ingediend, nu toch aan een strenger regime worden onderworpen. Dit kan leiden tot strijdigheid met de beginselen van rechtszekerheid en gelijke behandeling.¹⁵

11 Terugkeerverordening, punt 28 preambule, eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0101, inmiddels aangenomen door het Europees parlement: New EU system for return of illegally staying third country nationals | News | European Parliament

12 Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over deze implementatiewetgeving. Raad van State, Advies Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026, W03.25.00165/II, p. 47-48.

13 Artikel 29 a, lid 5 Vw.

14 Aanwijzingen voor de regelgeving art. 2.23; *Kamerstukken II 2025/26*, 36871, nr. 4 (advies van de Raad van State bij Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026), p. 4-5. Zie ook L. Slingenberg, *Een uitzonderlijke toestand, over legaliteit in het migratierecht*, Boom Juridisch 2023.

15 *Kamerstukken II 2025/26*, 36871, nr. 4 (advies van de Raad van State bij Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026), p. 12-13; Commissie Meijers, Commentaar op de gewijzigde asielwetsvoorstellen 36703 en 36704, CM2512, p. 3.

4 Mensenrechtelijke zorgen bij (de implementatie van) het Pact

Als eerste onderdeel van de focus van het Asiel- en migratiepact op migratiecontrole, introduceert het Pact een verplichte screening aan de buitengrenzen voor derdelanders zonder rechtmatige toegang. EU-lidstaten moeten de identiteit van asielzoekers sneller vaststellen met een zogeheten screening. De gegevens van asielzoekers en migranten zonder de juiste documenten worden in een Europese databank ingevoerd om te registreren in welke landen iemand asiel heeft aangevraagd, maar er zijn geen waarborgen voor het beschermen van die gegevens. Na medische, veiligheids- en identiteitscontroles worden zij naar de juiste procedure doorverwezen. Bij een asielaanvraag moet de asielgrensprocedure verplicht worden toegepast wanneer de asielzoeker de autoriteiten ‘misleidt’, een veiligheidsrisico vormt, of uit een land komt met een erkenningspercentage dat lager is dan twintig procent. De verplichting om de asielgrens- en versnelde procedure toe te passen wanneer de asielzoeker uit een land komt met een erkenningspercentage lager dan twintig procent, brengt overigens ook een risico op discriminatie op basis van ras of nationaliteit met zich mee.¹⁶ In de Memorie van Toelichting van de implementatiewet is opgenomen dat individuen tijdens de screening en de asielgrensprocedure ter beschikking van de autoriteiten moeten blijven om zo elk risico op ‘onderduiken’¹⁷ en mogelijke bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid als gevolg van dergelijk onderduiken te voorkomen. Het is de verwachting dat de lidstaten tijdens deze procedures in de praktijk vaak gebruik zullen maken van grensdetentie. Hierbij vragen wij ons af of een dergelijke praktijk (en dus de toepassing van het Pact in Nederland) wel in overeenstemming is met het vereiste onder EU- en internationaal recht dat detentie alleen een laatste redmiddel mag zijn.¹⁸ Hier signaleren wij een groot risico op schendingen van het recht op vrijheid en veiligheid. De mogelijkheid om bewegingsvrijheid te beperken, bestond al onder de voorgaande Procedurerichtlijn maar wordt nu geïntensiveerd door de verplichtstelling van de asielgrensprocedure en de versnelde procedure.¹⁹ Een risico op schending van het recht op vrijheid geldt des te meer voor minderjarigen, waarvoor artikel 37 Kinderrechtenverdrag expliciete waarborgen bevat in het licht van het belang van het kind. Het Kinderrechtencomité heeft overwogen dat detentie van kinderen nooit vanwege de immigratiestatus van de ouders mag plaatsvinden.²⁰

De Nederlandse wetgever koos ervoor om de termijnen voor vreemdelingenbewaring (dus ook van asielzoekers) te laten aansluiten op de termijnen waarbinnen een asielaanvraag moet worden behandeld.²¹ Dat wil zeggen, een termijn van zes maanden, te verlengen met nog eens zes maanden. Daarmee verlengt de implementatiewet de maximale termijn van vreemdelingenbewaring naar twaalf maanden. In het geval ‘de uitzetting, alle redelijke inspanningen ten spijt,

16 In algemene zin over discriminatie van ras, zie K.M. De Vries, ‘De witte onschuld van de Afdeling bestuursrecht-spraak’, *NJB* 2025, afl. 25, p. 2360-2367.

17 Deze terminologie wordt niet alleen gebezigd in de Memorie van Toelichting, maar ook in de Asiel- en Migratie-beheerverordening, waar art. 2 lid 17 ‘onderduiken’ definieert als ‘de handeling waarbij een betrokken persoon niet beschikbaar blijft voor de bevoegde administratieve of gerechtelijke autoriteiten’.

18 *Kamerstukken II* 2025/26, 36 871, nr. 3 (Memorie van Toelichting bij voorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026), p. 50-51.

19 Zie voor een bespreking van dat risico onder de voorgaande Procedurerichtlijn, G. Cornelisse & M. Reneman, ‘Border Procedures in the European Union: How the Pact Ignored the Compacts’, *Laws* 2022, jrg. 11, afl. 3.

20 Committee rights of the child, *UN Doc CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23*, 16 november 2017, par. 5.

21 Commissie Meijers commentaar op implementatiewetsvoorstel Pact, CM2603, 11 februari 2026, <https://www.commissie-meijers.nl/wp-content/uploads/2026/02/CM2603-CM-pactimplementatie.pdf>.

wellicht meer tijd zal vergen, op grond dat de vreemdeling niet meewerkt aan zijn uitzetting of de daartoe benodigde documentatie uit derde landen nog ontbreekt', kan de vreemdelingenbewaring worden verlengd met nog eens twaalf maanden.²² Hoewel de wet, in navolging van het EU-recht, hiermee een begrenzing van de maximale bewaringstermijnen bewerkstelligt, zijn de geculmineerde termijnen *de facto* extreem hoog te noemen, zeker gezien het feit dat er geen strafrechtelijke veroordeling aan ten grondslag ligt.²³ De bewaringstermijnen vormen een grote inperking op de grondrechten van de betrokken vreemdelingen, in het bijzonder het recht op vrijheid, terwijl de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de verlenging van de maximale bewaringsduur niet onmiddellijk duidelijk is.

Een andere verandering die het Pact teweegbrengt, is dat de beslis- en beroepstermijnen – nog meer dan voorheen het geval was – op EU-niveau worden vastgelegd. Ook de screenings- en asielgrensprocedures kennen dergelijke strikte termijnen: het besluit op de aanvraag, het beroep en het hoger beroep moeten binnen twaalf weken worden afgerond. De procedures vinden plaats aan of nabij de grens, waar de '*fiction of non-entry*' geldt en deze juridische fictie beperkt de toegang tot het grondgebied, maar ook tot procedurele waarborgen.

Ook verzamelt de overheid tijdens de screeningsfase belangrijke informatie over bijvoorbeeld de medische conditie van de aanvrager en de vraag of deze zich in een kwetsbare positie bevindt, bijvoorbeeld vanwege zijn of haar leeftijd. Met het oog op de ondersteuning van kwetsbaren in de daaropvolgende asielprocedure is deze gegevensverzameling wellicht gerechtvaardigd, maar niet alle uitvoeringsmaatregelen zijn naar ons idee noodzakelijk om dit doel te bereiken. Een voorbeeld dat recentelijk weer tot discussie heeft geleid is de rechtmatigheid van het innemen en uitlezen van smartphones en andere elektronische gegevensdragers van asielzoekers.²⁴ Het gebrek aan noodzakelijkheid bij dergelijke uitvoeringsmaatregelen vergroot het risico op schending van het recht op respect voor privéleven. Frappant is ook dat de uitkomst van de screeningsprocedure niet appellabel is. Dat er geen rechtsmiddelen openstaan, is naar ons idee zorgwekkend, omdat uit de screeningsprocedure wel de selectie voortvloeit qua type procedure (asielgrensprocedure, versnelde procedure, of 'gewone' procedure). Het type procedure bepaalt niet alleen de locatie (aan de grens of op het grondgebied) en de duur van de procedure (versneld of niet-versneld), maar ook de vrijheidsontneming of beperking van de asielzoeker. Een mogelijkheid van rechtsbescherming bestaat pas veel later, namelijk bij de afwijzing van de asielaanvraag (c.q. terugkeerbesluit).

Verder voert de wetgever, in combinatie met het tweestatusstelsel, strengere voorwaarden in voor de nareis met subsidiair beschermde. Gezinsleden mogen nu pas nareizen als aan een inkomens- en huisvestingsvereiste en wachttermijn wordt voldaan.²⁵ Die maatregelen zijn op

22 De termijnen in de asielprocedure zijn neergelegd in artikel 35 lid 4 en 5 van de Procedureverordening en artikel 11 lid 1 van de nieuwe Opvangrichtlijn geeft de juridische grondslag voor vreemdelingenbewaring. De verdere invulling daarvan wordt overgelaten aan de lidstaten. In Nederland zijn de juridische grondslag en termijnen voor vreemdelingenbewaring te vinden in artikel 29 van de Vreemdelingenwet.

23 A. Pahlasingh, 'Crimmigration and the EU Return Directive. Fundamental rights, criminal sanctions and the legal position of the migrant', *Crimmigration & Recht* 2023 (7) 2, p. 116.

24 E. Brouwer, 'Uitlezen van smartphones in de asielprocedure – voor welk doel en met welk recht?', *Asiel- & Migrantenrecht*, vol. 2023, no. 8, pp. 372-383; Inspectie Justitie en Veiligheid, Quickcheck gegevensdragers van asielzoekers door de DISA, 30 april 2026, <https://www.inspectie-jenv.nl/documenten/2026/05/28/brief-quickcheck-gegevensdragers-asielzoekers-door-disa>.

25 *Kamerstukken II* 2025/26, 36 871, nr. 3 (Memorie van Toelichting voorstel Tweestatusstelselwet), p. 1-6.

zichzelf niet in strijd met artikel 8 EVRM, maar moeten blijkens rechtspraak van het EHRM wel aan striktere voorwaarden voldoen als het gaat om personen die internationale bescherming genieten (en dus een risico lopen in de zin van artikel 3 EVRM in het land van herkomst) dan bij reguliere aanvragen om gezinshereniging.²⁶ Bovendien zijn er nu al vragen gerezen over de overeenstemming van het tweestatusstelsel met het non-discriminatiebeginsel en dus de geldigheid van deze bepalingen in secundair Unierecht. Het Grondwettelijk Hof van België heeft daarover prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie.²⁷

Het recht op effectieve rechtsbescherming wordt niet alleen op de achtergrond geplaatst door een dergelijke focus van het Pact op snelheid en migratiecontrole. Veel van de voorgestelde implementatiemaatregelen in Nederland beperken de rechtsbescherming van asielzoekers, zoals het schrappen van de voornemenprocedure en de rust- en voorbereidingstermijn, het afschalen van rechtsbijstand en het verkorten van beroepstermijnen in eerste aanleg. Deze gevolgen vloeien zoals gezegd niet alleen voort uit de implementatie van het EU-migratiepact, maar ook uit andere nationale aanpassingen die parallel worden ingevoerd, zoals de Wet Tweestatusstelsel.

Op grond van de Asielprocedureverordening dienen de lidstaten in hun nationale recht vast te stellen binnen welke termijn verzoekers beroep dienen in te stellen tegen een beslissing op hun asielaanvraag, een beslissing tot intrekking van de asielstatus en een terugkeerbesluit. Bij niet-ontvankelijkheid, impliciete intrekking of (kennelijke) ongegrondheid moet de beroepstermijn tussen vijf en tien dagen liggen. In gevallen van afwijzing van een aanvraag en intrekking van de status geldt een termijn van minimaal twee weken en maximaal vier weken voor het instellen van beroep in eerste aanleg. De implementatiewet kiest voor zeer korte termijnen: zeven dagen in de eerstgenoemde situaties en twee weken wanneer de aanvraag ongegrond is verklaard of de beschermingsstatus is ingetrokken. Het Pact bevat deze korte termijnen met als doel om een efficiëntieslag te maken, maar brengt het risico met zich mee dat asielzoekers in de praktijk geen toegang krijgen tot de rechter. Een effectief rechtsmiddel is altijd van belang om mensenrechten te kunnen effectueren en dat geldt des te meer nu in asielzaken een absoluut mensenrecht in het geding is: het verbod op foltering en onmenselijke en vernederende behandeling en het daarmee samenhangende verbod op *refoulement*.

Nederland heeft in nationale wetgeving gekozen voor de afschaffing van de ‘vergunning asiel onbepaalde tijd’, de invoering van een tweestatusstelsel en striktere regels voor gezinshereniging en heeft daarbij erkend dat dit de druk op de rechtspraak zal verhogen. Deze druk op de rechtspraak is een rechtsstatelijk aspect waar meerdere uitvoerings- en adviesorganisaties op hebben gewezen.²⁸ Met het oog op effectieve rechtsbescherming en de doeltreffendheid van de rechten die in de asielprocedure moeten worden gewaarborgd, heeft de Asielprocedureverordening ook ‘juridische *counseling*’ geïntroduceerd: begeleiding bij en uitleg over het bestuurlijke gedeelte van de asielprocedure.²⁹ Die *counseling* is uitdrukkelijk in aanvulling op juridische *bijstand* door een advocaat. Een opvallende implementatiekeuze in Nederland is dat de juridische *counseling* niet door een ngo wordt verricht, zoals wellicht te verwachten was op basis van de

26 EHRM (Grote kamer) 9 juli 2021, 6697/18 (*M.A./Denemarken*); EHRM 4 juli 2023, 13258/18 (*B.F. e.a./Zwitserland*).

27 Belgisch Grondwettelijk Hof, 26 februari 2026, 24/2026, ECLI:BE:GHCC:2026:ARR.024.

28 Waaronder Raad voor de rechtspraak, Advies inzake het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026, 19 februari 2025, <https://www.rechtspraak.nl/binaries/content/assets/rvdr/wa/2025/rvdr-wa-2025-uitv-impl-wet-asiel-migratiepact-2026.pdf>, p. 5.

29 Art. 16 Asielprocedureverordening 2024/1348.

taak die Vluchtelingenwerk voorheen had, maar door een aparte afdeling bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).³⁰ De vraag is in hoeverre deze afdeling voldoende onafhankelijk is om te voldoen aan de gedachte achter de introductie van juridische *counseling* in de Asielprocedureverordening, namelijk het verstrekken van adequate informatie zodat de asielzoeker goed geïnformeerd een asielverzoek kan indienen.

Het EHRM heeft in zijn rechtspraak in het kader van het *refoulement*verbod het belang van dergelijke adequate informatievoorziening voor de asielprocedure benadrukt. Een van de belangrijkste waarborgen daarvoor is het recht op juridische ondersteuning.³¹ De geconstateerde problemen met de inrichting van juridische *counseling* bij de IND hangt ook samen met de implementatiekeuze om pas later in de asielprocedure juridische bijstand door een advocaat te laten verlenen. Een asielzoeker wordt nu pas bij het inplannen van het (eerste en enige) gehoor aan een advocaat gekoppeld. Beschouwd in combinatie met de eerder besproken afschaffing van de voornemenprocedure, betekent dit dat asielzoekers niet langer samen met hun advocaat aan de IND kenbaar kunnen maken wanneer er foutieve informatie of redeneringen ten grondslag liggen aan een besluit tot afwijzing van het asielverzoek.

Naar ons idee heeft de versnelling die met het Pact wordt beoogd, in combinatie met de implementatiekeuzes die worden gemaakt in Nederland, niet alleen versnelling in de bestuurlijke voorprocedure tot gevolg, maar ook een verminderde zorgvuldigheid. Dit heeft tot gevolg dat de rechter en procespartijen dit verlies aan zorgvuldigheid in de beroepsprocedure moeten compenseren. Wij verwachten met andere woorden een verhoogde druk op de rechterlijke macht. Deze druk kan ertoe leiden dat procedures (in het geheel) juist langer en complexer worden en dat rechters vaker beslissen tot vernietiging van besluiten. Het verplaatsen van de focus van de procedure van de IND naar de rechter hoeft vanuit het oogpunt van het beginsel van effectieve rechtsbescherming niet per se een probleem te vormen – zolang de zorgvuldigheid van de procedure maar op enig moment wordt gewaarborgd. Vanuit proceseconomisch oogpunt roept dit echter de vraag op welke winst met de implementatie van het Pact wordt beoogd.

5 Slot

Het is duidelijk dat wij ernstige zorgen hebben bij de keuzes die zijn gemaakt, zowel door de Europese lidstaten en instellingen in instrumenten van het Pact, maar zeker ook in de beleidskeuzes die Nederland bij de implementatie en uitvoering van het Pact tot dusver heeft gemaakt. In dit redactioneel hebben wij enkele van die zorgen geuit met betrekking tot het recht op vrijheid, het recht op een effectief rechtsmiddel, het recht op respect voor gezins- en privéleven, het non-discriminatiebeginsel en het voor het effectief waarborgen van mensenrechten belangrijke legaliteitsbeginsel. Naar onze verwachting is het daarom nu aan rechters om bescherming te bieden, zowel de nationale rechters als (via prejudiciële verwijzingen) het HvJEU.

Is er dan niets positiefs te melden? Het Pact bevat wel enkele positieve hervormingen om het belang van asielzoekende kinderen te waarborgen, waaronder het verplicht maken van multidisciplinaire leeftijdsbeoordelingen en het garanderen van toegang tot onderwijs voor

30 *Kamerstukken II* 2025/26, 36 871, nr. 3 (Memorie van Toelichting voorstel Tweestatusstelselwet), p. 139.

31 EHRM (GK) 23 februari 2012, 27765/09 (*Hirsi Jamaa/Italië*), para. 204; EHRM 20 december 2022, 37241/21 (*S.H./Malta*), para. 80.

minderjarige asielzoekers binnen twee maanden. De definitie van familieleden is uitgebreid met gezinnen die tijdens de migratiereis (en dus niet langer alleen in het land van herkomst) zijn gevormd, en volwassen asielzoekers krijgen na maximaal zes maanden het recht om te werken. Het Pact bevat ook bepalingen die, mits correct geïmplementeerd en uitgevoerd, kwetsbare categorieën migranten en asielzoekers kunnen helpen identificeren en ondersteunen, waaronder mensen met een handicap en mensen met een verhoogd risico op misbruik.

Verder moeten EU-lidstaten voorzien in een onafhankelijk toezichtsmechanisme dat adequaat wordt gefinancierd en nauwe banden onderhoudt met relevante internationale en niet-gouvernementele organisaties.³² In Nederland wordt het toezicht belegd bij het College voor de Rechten van de Mens en de Inspectie Justitie en Veiligheid. Het mechanisme is echter beperkt tot het monitoren van het respect voor mensenrechten tijdens het screeningsproces en de asielgrensprocedure. Het succes van dit toezichtsmechanisme hangt af van de implementatie door lidstaten. Een andere ontwikkeling die sterk verweven is met de bereidheid tot mensenrechtenbescherming van migranten in Europa, is de 'modernisering' van mensenrechtenverdragen, zoals Glas, Istrefi, Buyse en Heri bespreken in dit nummer. Deze en andere mensenrechtelijke implicaties van de implementatie van het Pact zullen in het *NTM/NJCM-Bulletin* in de toekomst ongetwijfeld kritisch tegen het licht worden gehouden.

32 Art. 10 Screeningsverordening 2024/1356; Art. 2hh en 2ii Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 van 10 juni 2026 (*Stb.* 2026, 127); *Kamerstukken II* 2025/26, 36 871, nr. 3 (Memorie van Toelichting bij voorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026), p. 95-98.

GEEN DAK, WEL SCHULD: DE ZONDEBOK OP STRAAT

Een systematische analyse van lokale criminalisering van dakloosheid in Nederland

Els Schipaanboord, Merel Raven, Stefan van Tongeren & Michel Vols *

Samenvatting | Het aantal dakloze mensen in Nederland is sterk toegenomen, evenals het aantal meldingen van overlast. Dit voedt het debat over de juridische omgang met dakloze mensen in de publieke ruimte. Hoewel landloperij in 2000 werd afgeschaft, reguleren veel gemeenten via lokale verordeningen gedragingen die samenhangen met dakloosheid. VN-Speciale Rapporteurs kwalificeren deze criminalisering van dakloosheid als wreed en contraproductief. Dit onderzoek analyseert systematisch de aard en handhaving van lokale verboden en beoogt bij te dragen aan normatieve reflectie op de mensenrechtelijke implicaties van deze reguleringspraktijken. Onze analyse laat zien dat dakloosheid in Nederland op lokaal niveau vergaand is gecriminaliseerd. Hoewel het aantal strafbeschikkingen afneemt, blijft handhaving substantieel. Jurisprudentiële ontwikkelingen kunnen druk zetten op menswaardiger beleid.

Trefwoorden | [dakloosheid], [Criminalisering], [VN-rapporteurs], [8 EVRM], [Boetes], [Lokale overheden].

DOI | 10.54195/NTM.28097

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

1 Inleiding

Het aantal dakloze mensen in Nederland is de afgelopen jaren sterk gestegen. Waar het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in 2009 nog tussen de 12.000 en 16.000 dakloze mensen telde, steeg dit aantal volgens het CBS naar 30.000 tot 37.000 in 2024.¹ Alternatieve tellingen schatten

- Mr. A.E. Schipaanboord is onderzoeker en docent aan de Rijksuniversiteit Groningen. Zij heeft bijgedragen aan de conceptualisatie, methodologie, supervisie, data-analyse uit paragraaf 3 en 4, datacuratie en de geschreven tekst. mr. M. Raven is gerechtsjurist strafrecht bij de rechtbank Noord-Nederland. Deze bijdrage verschijnt op persoonlijke titel. Zij heeft bijgedragen aan de conceptualisatie, methodologie en de dataverzameling en -analyse uit paragraaf 3 en 4. Mr. dr. J.H.S. van Tongeren is universitair docent aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij heeft bijgedragen aan de conceptualisatie, methodologie en de supervisie. Prof. mr. dr. M. Vols is hoogleraar openbare-orderecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij heeft bijgedragen aan de conceptualisatie, methodologie, dataverzameling en -analyse uit paragraaf 4, datacuratie, fondsenwerving en de geschreven tekst. Alle auteurs hebben de tekst zorgvuldig doorgenomen en staan achter de inhoud van het artikel. De auteursbijdragen zijn geclassificeerd aan de hand van de Nederlandse vertaling van de Contributor Roles Taxonomy, zie https://contributorshipcollaboration.github.io/projects/translation/translations/nl_latn/. Het onderzoek is medegefinancierd met een ERC Starting Grant verstrekt door de European Research Council (ERC), projectnummer 949316.

1 CBS, '33 duizend mensen dakloos begin 2024', zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/05/33-duizend-mensen-dakloos-begin-2024>.

het aantal dakloze mensen nog hoger in,² omdat deze tellingen anders dan de CBS-telling onder meer minderjarige kinderen en ‘bankslapers’ meetellen.³ Een andere sterke stijging betreft het aantal politiemeldingen in verband met ‘overlast door zwervers’.⁴ Het aantal meldingen steeg vanaf 2012 met meer dan 250 procent naar 41.666 meldingen in 2024.⁵ Gezien deze aanzienlijke toenames is het niet verwonderlijk dat de wijze waarop de aanwezigheid van dakloze mensen in de publieke ruimte gereguleerd wordt, steeds nadrukkelijker onderwerp van maatschappelijk en mensenrechtelijk debat is, met name waar deze regulering de vorm aanneemt van criminalisering van dakloosheid.⁶ Kranten berichten over het weren van daklozen uit Hoog Catharijne in Utrecht,⁷ mensenrechtenactivisten maken zich boos over opgelegde boetes vanwege buitenslapen,⁸ en lokale politici besluiten tot het afschalen van handhavingsactiviteiten gericht op dakloze mensen.⁹ Ook op het niveau van de Verenigde Naties wordt kritisch geoordeeld over de criminalisering van dakloosheid. Zo typeren *Special Rapporteurs* (Speciale Rapporteurs) van de Verenigde Naties (VN) in 2024 de criminalisering van dakloosheid als ‘cruel and counterproductive’, ook stellen zij dat dit leidt tot dubbele bestraffing, en roepen zij op om de verboden te schrappen.¹⁰ Recentelijk oordeelde het Europees Comité voor Sociale Rechten in de zaak van *Feantsa e.a./Frankrijk* dat de criminalisering van armoede en bedelarij via lokale verboden leidt tot schending van het Europees Sociaal Handvest.¹¹

2 Zie M. Kuijpers, S. Schel, A. Scheepers, M. Smeekens, G. van Beek & D. Wewerinke, *Iedereen telt mee! Resultaten derde ETHOS-telling van dak- en thuisloosheid in 57 gemeenten*, Utrecht: HU 2025.

3 De zogenaamde ETHOS-tellingen tonen aan dat er een grote groep dak- en thuisloze mensen is die onzichtbaar blijft in de tellingen van het CBS. Deze groep ‘verborgen daklozen’ is omvangrijk. Tijdens de derde ETHOS-telling werden in 57 gemeenten bijna evenveel daklozen geteld als de schattingen door het CBS van het aantal dak- en thuislozen voor heel Nederland. Zie <https://www.mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2025/10/9/derde-ethos-telling-opnieuw-veel-verborgen-dakloosheid-grote-regionale-verschillen>.

4 De auteurs distantiëren zich van het gebruik van de term ‘zwervers’ omdat dit stigmatiserend is en niet recht doet aan het beeld van dakloze mensen. Dakloosheid hoeft namelijk niet samen te gaan met overlast en veel dakloze mensen proberen juist zo onzichtbaar mogelijk te blijven.

5 Zie <https://data.politie.nl/#/Politie/nl/dataset/47024NED/table?dl=C6D49>.

6 Met criminalisering wordt het verbieden van gedrag en de handhaving van die verboden bedoeld. Dit ‘verbieden van gedrag’ en de handhaving kan zowel via het strafrecht gebeuren alsook via het bestuursrecht. Zo bevatten de Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV’s) van gemeenten strafbepalingen. Het betreft hier verboden gedragingen die kwalificeren als overtredingen. Deze bijdrage richt zich op lokale criminalisering, in de zin van strafbaarstellingen die terug te vinden zijn in de APV’s van gemeenten en de handhaving van die strafbaarstellingen. Dit is het terrein van het strafrecht en het (bestraffend) bestuursrecht. In onze analyse zijn we één gedraging tegengekomen die uit het landelijke Wetboek van Strafrecht is gehaald maar ‘gehercriminaliseerd’ is op lokaal niveau. Dit betreft het bedelverbod dat in 2000 is komen te vervallen maar zijn herintrede deed op lokaal niveau. Zie daarover paragraaf 3.4.

7 Zie bijvoorbeeld A. Nandram, ‘Utrecht gaat daklozen ‘s nachts weren uit Hoog Catharijne: ‘Als die mannen hier niet kunnen zitten, zoeken ze wel een andere plek’’, *De Volkskrant* 9 juni 2025.

8 M. van Rooy & F. Weergang, ‘Kap nou eens met het beboeten van daklozen mensen’, *NRC Handelsblad* 17 februari 2025.

9 S. Vos, ‘Leiden wil af van verbod op buiten slapen’, *Binnenlands Bestuur* 26 mei 2025.

10 Zie de Special Rapporteur on the right to adequate housing and the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, ‘Governments must urgently scrap unfair laws criminalising homelessness and poverty: UN experts’ (25 June 2024) via <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/06/governments-must-urgently-scrap-unfair-laws-criminalising-homelessness-and>.

11 ECSR 5 maart 2026, European Federation of National Organisations working with the Homeless (Feantsa) en International Federation for Human rights (FIDH)/Frankrijk, complaint number 224/2023. Zie daarover ook: M. Sandner, ‘Feantsa and Fidh v France: The European Committee of Social Rights’ signal of hope against the criminalization of poverty’, *Strasbourg Observers* [blog], 12 mei 2026, via <https://strasbourgobservers.com/2026/05/>

Criminalisering, in de zin van het strafbaar stellen, van dakloosheid kent in Nederland een lange traditie. Het Wetboek van Strafrecht bevatte van 1886 tot 2000 een bepaling die landloperij strafbaar stelde. Na de jaren '30 van de vorige eeuw is een afname te zien van de toepassing en handhaving van deze bepaling in de praktijk, waarna in 2000 de bepaling uit het Wetboek van Strafrecht wordt gehaald.¹² Er vindt daarna echter een tamelijk paradoxale ontwikkeling plaats: het schrappen van het landelijk verbod leidt tot de invoering en handhaving van bepalingen in lokale verordeningen die (hinderlijk) gedrag van dakloze mensen meer dan voorheen criminaliseren.

Er bestaat de nodige academische interesse voor de criminalisering van dakloosheid.¹³ Het onderzoek ziet veelal op de situatie in de Verenigde Staten. Veel van deze studies zijn klassiek-juridisch van aard, en analyseren bijvoorbeeld de *Grants Pass*-uitspraak van het *Supreme Court*.¹⁴ In deze uitspraak achtte het Hooggerechtshof de handhaving van lokale verordeningen, die bijvoorbeeld buiten slapen verbieden, niet in strijd met de Amerikaanse Grondwet.¹⁵ Andere Noord-Amerikaanse studies zijn meer empirisch van aard en richten zich op handhavingspraktijken in grootstedelijk gebied.¹⁶ Ook in Europa is aandacht voor de criminalisering van dakloosheid. Zo analyseert recent Brits onderzoek het voornemen om de *Vagrancy Act 1824* af te schaffen. Deze wet verbiedt onder andere het slapen op straat (*rough sleeping*).¹⁷ Andere Europese onderzoeken richten zich op de criminalisering van dakloosheid in onder meer België,¹⁸ Hongarije,¹⁹ Finland,²⁰ en Polen.²¹ De verhouding tussen bedelverboden en het Europees Verdrag van de

12/feantsa-and-fidh-v-france-the-european-committee-of-social-rights-signal-of-hope-against-the-criminalisation-of-poverty/.

- 12 L.A. van Noorloos, 'Strafbaarstelling, armoede en sociaaleconomische ongelijkheid', *Boom Strafbblad* 2024, afl. 3, p. 137-147; L.A. van Noorloos, *Strafrecht en sociale ongelijkheid*, Leiden 2026.
- 13 Zie J.R. Murphy, 'Homelessness and Public Space Offences in Australia. A Human Rights Orientated Case for Narrow Interpretation', *Griffith Journal of Law & Human Dignity* (7) 2019, afl. 1, p. 103-127; T. Walsh e.a., "'Back Off! Stop Making US Illegal!': The Criminalisation of Homelessness in Australia", *Social & Legal Studies* (34) 2024, afl. 1, p. 67-88; S. Gaetz, 'The Criminalization of Homelessness: A Canadian Perspective', *European Journal of Homelessness* (7) 2013, afl. 2, p. 357-362; C.T. Chesnay, C. Bellot & M. Sylvestre, 'Taming Disorderly People One Ticket at a Time: The Penalization of Homelessness in Ontario and British Columbia', *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice* (55) 2013, afl. 2, p. 161-185; M. Killander, 'Criminalising homelessness and survival strategies through municipal by-laws: colonial legacy and constitutionality', *South African Journal on Human Rights* (35) 2019, afl. 1, p. 70-93.
- 14 Zie M. Versteeg, K.L. Cope & G. Mukherjee, 'The New Homelessness', *California Law Review* (113) 2025.
- 15 Zie Supreme Court (Verenigde Staten) 28 juni 2024, *City of Grants Pass v. Johnson* [2024] 603 U.S.
- 16 Zie K. Beckett & S. Herbert, *Banished: The New Social Control In Urban America*, Oxford: Oxford University Press 2012; D. Mitchell, *Mean Streets: Homelessness, Public Space, and the Limits of Capital*, Athens, GA: University of Georgia Press 2020.
- 17 K.J. Brown, 'Protecting the Homeless by Repealing the Vagrancy Act – Two Steps Forward; One Step Back', *Social and Legal Studies Blog* 4 mei 2021, via <https://socialandlegalstudies.wordpress.com/2021/05/04/protecting-the-homeless-by-repealing-the-vagrancy-act-two-steps-forward-one-step-back>.
- 18 S. Jones, 'Mean Streets: A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe', Brussel: FEANTSA 2013, p. 75-89.
- 19 Z. Kunos, 'Punitive Populism in Practice: The Criminalisation of Homelessness in Hungary', *European Journal of Homelessness* (19) 2025, p. 121-146; A. Albert-Tóth, J.H.S. van Tongeren & A.E. Schipaanboord, 'Homelessness as a Crime: Hungary's Legislative Efforts to Punish Poverty on the Streets', *EVICT-blog* 11 april 2026, via <https://www.eviction.eu/homelessness-as-a-crime-hungarys-legislative-efforts-to-punish-poverty-on-the-streets/>.
- 20 I. Toivanen, A.E. Schipaanboord & J.H.S. van Tongeren, 'From Exclusion to Inclusion: Finland's Path towards Ending Homelessness', *EVICT-blog* 26 november 2025, via <https://www.eviction.eu/from-exclusion-to-inclusion-finlands-path-towards-ending-homelessness/>.

Rechten van de Mens (EVRM) is eveneens meermaals onderzocht: daarbij staat vooral het arrest *Lăcătuș/Zwitserland* centraal waarin het Europese Hof zeer kritisch oordeelt over een plaatselijk bedelverbod.²²

Hoewel in Nederland het nodige klassiek-juridisch onderzoek is gedaan naar dakloosheid in de Nederlandse samenleving,²³ ontbreekt tot op heden een systematische, meer empirische analyse van de omvang van criminalisering van dakloosheid in Nederland. Deze bijdrage beoogt deze leemte te vullen en betreft een exploratieve, systematische analyse van de criminalisering van dakloosheid in Nederland op gemeentelijk niveau. Wij analyseren in hoeverre anno 2024 in de algemene plaatselijke verordening (APV) van de grotere Nederlandse gemeenten dakloosheid wordt gecriminaliseerd en in hoeverre deze lokale verboden worden gehandhaafd. Ons onderzoek beoogt daarmee een basis te vormen voor meer normatief vervolgonderzoek over de verhouding tussen de omgang met dakloosheid en mensenrechten in Nederland.

Voordat de door ons gebruikte onderzoeksmethoden worden behandeld, willen wij aandacht besteden aan een nadere omschrijving van twee kernconcepten in dit onderzoek: dakloosheid en criminalisering. Voor het begrip dakloosheid sluiten wij aan bij de *European Typology of Homelessness and Housing Exclusion Light* (ETHOS Light).²⁴ Dakloosheid wordt binnen deze typologie gezien als een gebrek aan volwaardige huisvesting. Dakloos zijn mensen die leven in de openbare ruimte, maar ook mensen die in de noodopvang of tijdelijke opvang verblijven. Het gaat daarnaast om mensen die uitstromen uit een instelling, maar eveneens om mensen die verblijven in niet-conventionele woonplekken, zoals auto's, kraakpanden of vakantiewoningen. Ook mensen die tijdelijk bij familie, vrienden of kennissen verblijven, zijn volgens deze typologie dakloos.

Voor het begrip criminalisering sluiten wij aan bij wat Lacey als 'criminalisation as pattern or outcome' noemt.²⁵ Het gaat om het formeel verbieden van gedrag in bijvoorbeeld wetgeving, en het daadwerkelijk implementeren van deze verboden. Door naar de gemeentelijke praktijk te kijken, hebben wij ook oog voor wat Lacey 'criminalisation as a social practice' noemt.²⁶ Dat ziet op welke instantie criminaliseert, welke assumpties daarbij gelden, en welke processen en beginselen daarbij een rol spelen.

21 W. Klaus, 'Criminalisation of Beggars: The Causes and Consequences of the Phenomenon', *Contemporary Central & East European Law* 2019, p. 132-141.

22 Zie EHRM 19 april 2021, application number 14065/15 (*Lăcătuș/Zwitserland*). Zie hierover S. Ganty, 'The Double-Edged ECtHR *Lăcătuș* Judgment on Criminalisation of Begging: Da Mihi Elimo Sinam Propter Amorem Dei', *European Convention on Human Rights Law Review* (3) 2021, p. 393-420; A. Ploszka, 'Poverty as a Crime', *Verfassungsblog* 23 July 2024, via <https://verfassungsblog.de/poverty-as-a-crime/>. Zie in dat verband ook A.E. Schipaanboord, J.H.S. van Tongeren & M. Vols, 'Hoe een verbod op armoede tot 1,2 miljoen euro aan bedelboetes leidde. Een empirisch onderzoek naar bedelverboden in Nederland', in: M. Schrooten, P. Debryne & H. Deleu (red.), *Zichtbaar onzichtbaar. Bedelen in onze samenleving*, Gent: Owl Press 2026, p. 59-76.

23 Zie N.F. Boesveldt, 'Governing homelessness in the Netherlands', in C. Bevan (red.), *The Routledge Handbook of Global Perspectives on Homelessness, Law & Policy*, Abingdon: Routledge 2024, p. 175-187; A.E. Schipaanboord & M. Vols, 'Criminalising Homelessness: The Case of Area Bans in the Netherlands', in: L.M. Bruijn & J.H.S. van Tongeren (red.), *Navigating the right to housing. Exploring the Complex Landscape of Access, Occupancy and Exit Rights*, Den Haag: Eleven 2024, p. 47-52.

24 K. Hermans, 'Toward a Harmonised Homelessness Data Collection and Monitoring Strategy at the EU-Level', *European Journal of Homelessness* (18) 2024, p. 189-217.

25 N. Lacey, 'Historicising Criminalisation: Conceptual and Empirical Issues', *The Modern Law Review* (72), afl. 6, 2009, p. 943-944.

26 Lacey 2009 (*supra* noot 25).

Daarnaast bouwen wij voort op het werk van de, hiervoor reeds aangehaalde, Speciale Rapporteurs van de VN. Zij publiceerden in 2024 een rapport over de criminalisering van dakloosheid, waarin zij een typologie van criminaliserende wet- en regelgeving presenteren.²⁷ Vertaald presenteren zij de volgende typologie:

- A) Wetten die rondzwerven zonder middelen van bestaan verbieden. In het rapport wordt gerefereerd aan bepalingen die de status van dakloos-zijn strafbaar stellen en termen bevatten als *'rogue'*, *'vagabond'*, *'idle or disorderly'*.
- B) Bepalingen die gedragsgebonden handelingen en activiteiten (*behaviour-based conduct*) in het openbaar verbieden. Het gaat onder andere om het verbieden van kamperen, slapen, eten en baden in het openbaar, maar ook op het veroorzaken van geluidsoverlast of het blokkeren van een weg of toegang tot een gebouw.
- C) Regelgeving op het gebied van milieu, volksgezondheid of afvalbeheer. Het gaat onder meer om verboden op zwerfafval, de ongeautoriseerde inzameling van afval, openbaar wassen of baden, in het openbaar koken/eten/drinken of het doen van de natuurlijke behoefte in het openbaar.
- D) Bepalingen die bedelen om geld of andere waardevolle zaken strafbaar stellen.
- E) Verboden op informele arbeidsactiviteit in de openbare ruimte. Het gaat o.a. om venten, straatverkoop, handel, en afvalverzameling en -sortering.
- F) Kraakverboden. Het gaat om het kraken van onbewoond(e) publiek(e) en/of privé-gebouwen of land, bij gebrek aan betaalbare alternatieven, met als doel om te kunnen overleven.
- G) Verboden of tijdsbeperkingen op het parkeren van voertuigen of caravans in openbare ruimtes, het kamperen in een voertuig, tent, caravan of andere tijdelijke accommodatie.

De volgende paragraaf gaat nader in op de methoden en data die in dit artikel worden gebruikt. In paragraaf 3 worden de resultaten van de systematische analyse van de lokale verordeningen gepresenteerd. Paragraaf 4 onderzoekt in hoeverre de lokale verbodsbepalingen worden gehandhaafd aan de hand van een analyse van data van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), waarna in paragraaf 5 de bevindingen worden samengebracht en bediscussieerd. In deze paragraaf worden ook enkele kritische conclusies getrokken.

2 Methoden en data

In dit onderzoek zijn verschillende methoden gebruikt. Ten eerste zijn via <https://www.officielebekendmakingen.nl/> de APV's die in 2024 golden in de 45 grootste Nederlandse gemeenten verzameld. Deze selectie van gemeenten omvat de G4 (de vier grootste gemeenten) en de G40 (41 middelgrote gemeenten). Vervolgens is aan de hand van de typologie van de Speciale Rapporteurs een 'codeboek' opgesteld waarmee de APV's systematisch zijn geanalyseerd. Dit codeboek bestaat uit variabelen waaraan verschillende waarden kunnen worden toegekend. Per APV zijn de waarden voor de variabelen in een online formulier ingevoerd dat de data omzet naar een Excelbestand. Het codeerwerk is door één onderzoeker uitgevoerd. Dit heeft als voordeel

²⁷ Zie Rapport van de Speciale rapporteur aangaande extreme armoede en mensenrechten 'Breaking the cycle: ending the criminalization of homelessness and poverty', Study by the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights and the Special Rapporteur on adequate housing, *Un Doc A/HRC/56/61/Add.3* (26 juni 2024), p. 3.

dat interpretatieverschillen van de verschillende variabelen tussen verschillende codeurs niet aan de orde zijn.

Nu is de hierboven beschreven typologie van de Speciale Rapporteurs niet zonder gebreken. Zo is sprake van overlap tussen de verschillende categorieën van gedragingen die de Speciale Rapporteurs opsommen (deze categorieën hebben wij vertaald naar subcategorieën voor het bestek van ons onderzoek). Vanwege die overlap hebben wij keuzes moeten maken voor wat betreft het categoriseren van specifieke APV-bepalingen die onder meerdere categorieën van de typologie kunnen vallen, omdat we ter voorkoming van dubbeltellingen een APV-verbod slechts onder één categorie wilden laten vallen. De via de systematische analyse van de verordeningen verkregen data zijn aan de hand van descriptieve statistiek geanalyseerd en de resultaten zijn in paragraaf 3 te vinden. Daarbij zijn waar mogelijk ook de toelichtingen bij de APV's betrokken.

Voor het onderzoek naar de handhaving gebruiken wij hoofdzakelijk data die zijn gepubliceerd door het CJIB. Voor de jaren 2013 tot en met 2024 publiceert het CJIB Excel-bestanden met daarin informatie over hoeveel strafbeschikkingen er zijn opgelegd voor specifieke feitcodes.²⁸ Ook is in die bestanden te vinden hoeveel strafbeschikkingen er per feitcode per gemeente jaarlijks zijn opgelegd. De feitcodes komen voor het grootste deel van de jaren overeen, maar sommige feitcodes komen alleen voor in een aantal jaren (bijvoorbeeld na aanpassing of introductie van een strafbepaling). Voor onze analyse hebben wij in de CJIB-bestanden alle unieke feitcodes uit de periode 2013-2024 geïdentificeerd. Het betrof 2.857 unieke feitcodes, die zien op tal van overtredingen.

Voor de criminalisering van dakloosheid zijn niet alle feitcodes relevant. De feitcodes die beginnen met F zijn gerelateerd aan overtredingen van een APV. Een voorbeeld is Feitcode F114B die ziet op 'De weg als slaappleats gebruiken'. Twee onderzoekers hebben handmatig voor alle bestaande feitcodes bepaald of zij relevant zijn in het kader van de criminalisering van dakloosheid, en zo ja, in welke categorie, van de door ons gebruikte typologie, de feitcode valt.²⁹ De data over deze 85 feitcodes zijn met behulp van descriptieve statistiek geanalyseerd. De resultaten van die analyse staan in paragraaf 4.

3 Verboden in lokale verordeningen

De analyse in deze paragraaf richt zich op bepalingen in de APV's van de 45 grootste gemeenten in Nederland. Tabel 1 geeft een overzicht van de resultaten per (sub)categorie. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de resultaten van de G4 en de resultaten van de G40. In de hiernavolgende paragrafen 3.1 t/m 3.7 worden de resultaten uit Tabel 1 geduid en wordt per categorie strafbaarstellingen toegelicht welke subcategorieën hieronder in het kader van dit onderzoek worden geschaard.

28 Zie <https://www.cjib.nl/over-ons/feiten-cijfers/jaarcijfers-feitgecodeerde-zaken>.

29 Wij hebben ervoor gekozen om feitcodes die specifiek zien op gedragingen in het openbaar vervoer en stations niet mee te nemen in onze analyse. Ook zijn feitcodes H200 of H205 die zien op burengerucht en geluidshinder voor omwonenden niet meegenomen. Deze uitgesloten verboden zijn namelijk niet te vinden in verordeningen, maar in het Wetboek van Strafrecht en het Besluit personenvervoer 2000.

Tabel 1 Resultaten analyse APV's G4 en G40 naar typologie Speciale Rapporteurs

Categorie	n (G4)	n (G40)	N	%
A: Status dakloze	0	0	0	0
B1: Verbod hinder gebouwen	4	41	45	100
B2: Verbod samenscholing/ongeregeldheden	4	41	45	100
B3: Verbod openbaar dronkenschap	4	41	45	100
B4: Verbod hinder openbare plaatsen	3	40	43	96
B5: Verbod wildkamperen	1	29	30	67
B6: Verbod slapen (in voertuigen) openbare weg	4	17	21	47
C1: Verbod wildplassen/poeppen	4	39	43	96
C2: Verbod zwerfafval	1	5	6	13
D: Bedelverboden	3	37	40	89
E1: Verbod optreden straatartiest zonder vergunning	4	39	43	96
E2: Verbod aanbieden diensten openbare weg	3	39	42	93
E3: Verbod spelen om geld openbare weg	3	7	10	22
E4: Verbod openbare fietsverkoop	2	4	6	13
F: Kraakverboden	0	0	0	0
G: Parkeerverboden	4	35	39	87

3.1 A. Bepalingen die de status van de 'dakloze' criminaliseren

De eerste categorie van bepalingen die de Speciale Rapporteurs noemen, ziet op de status van het dakloos zijn. Geen van de door ons onderzochte APV's kent anno 2024 een dergelijke bepaling. Een verklaring hiervoor is het schrappen van het landelijk verbod op landloperij in 2000 uit het Wetboek van Strafrecht. Wegens het vervallen van dit landelijk verbod, is het juridisch niet toegestaan om op lokaal niveau de status van daklozen, dus het dakloos-zijn, strafbaar te stellen omdat de lokale wetgever niet eenvoudig strafbaarstellingen in het leven kan roepen die de formele wetgever bewust uit het wetboek van strafrecht heeft gehaald.³⁰

3.2 B. Gedragsgebonden verbodsbepalingen

De tweede categorie betreft bepalingen die gedragsgebonden handelingen en activiteiten in het openbaar strafbaar stellen. De Speciale Rapporteurs noemen onder deze categorie handelingen als kamperen, slapen in het openbaar of het opzetten van een tent(enkamp), eten, wassen en baden in het openbaar, maar ook het veroorzaken van geluidsoverlast of het blokkeren van een weg. Vanwege het ruime bereik van deze categorie hanteren wij een nadere subcategorisering (zie de categorieën B1-B6 in Tabel 1).

³⁰ Zie J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 31-39.

Anno 2024 bevatten alle APV's van zowel de G4 als de G40 verboden die zien op hinderlijk gedrag in of bij gebouwen of ruimten (B1). De term 'hinderlijk' in categorie B1 is een tamelijk open norm. De toelichting op de APV Amsterdam vermeldt dat dergelijke open normen onvermijdelijk zijn omdat het praktisch onmogelijk is om alle gedragingen concreet op te kunnen sommen.³¹ Zo wordt in de Amsterdamse praktijk het wassen in het openbaar met een open geformuleerde bepalingen aangepakt.

Alle onderzochte APV's bevatten verboden ten aanzien van samenscholing en ongeregelde heden (B2). Het verbod op openbaar dronkenschap (B3) komt eveneens in alle 45 APV's voor. Met behulp van deze verboden zouden problemen kunnen worden aangepakt die zich voordoen 'op plaatsen waar groepen alcoholverslaafden, "zwervers", hangjongeren et cetera structureel met alcoholgebruik samenhangende overlast veroorzaken'.³²

Het verbod op hinderlijk gedrag op openbare plaatsen (B4) komt in drie van de vier APV's van de G4 voor. In de APV's van de G40 komen dit soort verboden veertig van de 41 keer voor. Alleen in de APV's van Amsterdam en Breda ontbreekt een dergelijk verbod. In de toelichting op de Rotterdamse APV wordt geëxpliciteerd dat op basis van dit verbod kan worden opgetreden tegen vormen van onnodige hinder of overlast, waaronder tegen "zwervers" die op bankjes liggen'.³³

De laatste twee subcategorieën in de B-categorie zien op slapen. Het is algemeen bekend dat sommige dakloze mensen bij gebrek aan een huis in tenten slapen of de nacht in de buitenlucht doorbrengen.³⁴ Categorie B5 gaat over bepalingen die het recreatieve nachtverblijf buiten kampeerterreinen (ook wel wildkamperen genoemd) verbieden. Een verbod op wildkamperen komt binnen de G4 alleen voor in de APV van de gemeente Rotterdam. Binnen de G40 kennen 29 van de 41 APV's dit verbod.

Categorie B6 ziet op bepalingen die slapen op de weg verbieden, waaronder het op bankjes, in parken, in portieken en in auto's langs de weg of op een parkeerterrein de nacht doorbrengen. Het verbod op slapen (in voertuigen) op de weg komt voor in alle APV's van de G4. Uit de toelichting van de APV Amsterdam blijkt dat het slaapverbod zich aldaar uitstrekt tot vaartuigen, "zodat kan worden opgetreden tegen het gebruik van pleziervaartuigen als slaappleaats door drugsverslaafden, 'zwervers' et cetera".³⁵ Binnen de G40 komt het verbod op slapen op de weg voor in zeventien van de 41 APV's. Enkele gemeenten hebben zowel wildkamperen als buitenslapen verboden: het gaat binnen de G4 om de gemeente Rotterdam en binnen de G40 om twaalf gemeenten. In zes van de zeventien gemeenten geldt dus geen verbod op wildkamperen, maar wel een verbod op slapen op de weg.³⁶ Bovendien variëren de bewoordingen in de verschillende verordeningen. Waar in sommige gemeenten alleen het 'slapen' is verboden, is in andere gemeenten zelfs 'liggen' strafbaar gesteld. In sommige gemeenten is zowel slapen

31 Zie Toelichting op artikel 2.18 APV Amsterdam (*Gemeentebblad* 2021, 175407).

32 Aldus de toelichting op artikel 2.17 APV Amsterdam (*Gemeentebblad* 2021, 175407).

33 Toelichting op artikel 2:470a APV Rotterdam (*Gemeentebblad* 2014, 3924). Deze zelfde toelichting is overigens van toepassing op de strafbaarstelling 'verboden gedrag in of bij gebouwen' (B1), zie Toelichting op artikel 2:49 in samenhang met artikel 2:47 APV Rotterdam (*Gemeentebblad* 2014, 3924).

34 Zie bijvoorbeeld J. van Heerde, 'Dakloos in een tentje bij Eindhoven: "Deze arbeidsmigranten kunnen nergens heen"', *Trouw* 23 juni 2022; C. Blok, 'Daklozen in de Kleine Spuikom in Vlissingen hebben tent weer opgezet: wat kan de gemeente doen?', *Provinciale Zeeuwse Courant* 30 oktober 2024.

35 Toelichting op artikel 2.20 APV Amsterdam (*Gemeentebblad* 2021, 175407).

36 Het betreft de gemeenten Delft, Haarlemmermeer, Leeuwarden, Lelystad, Tilburg en Zwolle.

als liggen verboden.³⁷ Tevens zijn er gemeenten, zoals Venlo, waar het verbod om op de weg te slapen pas van kracht wordt bij extreme vrieskou.³⁸

3.3 C. Regelgeving op het gebied van milieu

De derde categorie die de Speciale Rapporteurs beschrijven, betreft regelgeving op het gebied van milieu, volksgezondheid of afvalbeheer. Deze regelgeving verbiedt bijvoorbeeld het achterlaten van zwerfafval, de ongeautoriseerde inzameling van afval, in het openbaar koken, eten of drinken of het doen van de natuurlijke behoefte in het openbaar. Zoals in Tabel 1 is te zien, onderscheiden wij twee subcategorieën van bepalingen in de APV's die zien op verboden inzake milieu.

Ten aanzien van de eerste subcategorie (C1) blijkt dat alle APV's van de G4 wildplassen en -poepen verbieden. Binnen de G40 komt dit verbod voor in 39 van de 41 APV's. Enkel de gemeenten Lelystad en Gouda kennen een dergelijke verbodsbepaling in de APV niet.³⁹ Het is dus in 96% van de onderzochte gemeenten verboden om in het openbaar de behoefte te doen.

Onder de tweede categorie (C2) vallen verboden die zien op zwerfafval, maar ook op het verontreinigen van de weg en het water. Onder deze subcategorie zijn dus zowel bepalingen geschaard die expliciet zien op (het achterlaten van) zwerfafval, alsook bepalingen die 'afval en verontreiniging' strafbaar stellen. Een dergelijk verbod komt binnen de G4 alleen terug in de APV van Amsterdam. In de G40 wordt het verbod slechts vijf keer aangetroffen.⁴⁰ Dit betekent dat slechts dertien procent van de onderzochte gemeenten in de APV een dergelijke strafbaarstelling hebben opgenomen. Een verklaring voor deze bevinding is dat veel gemeenteraden ervoor hebben gekozen om dit gedrag strafbaar te stellen via afvalstoffenverordeningen.⁴¹

3.4 D. Bedelverboden

De volgende categorie (D) betreft de verboden die bedelen om geld of andere waardevolle zaken strafbaar stellen.⁴² Tabel 1 laat zien dat in drie van de vier APV's van de G4 en in 37 van de 41 APV's van de G40 een bedelverbod voorkomt. Dit betekent dat 89% van de 45 grootste gemeenten van Nederland een bedelverbod kent. Daarbij zij tevens opgemerkt dat het Besluit personenvervoer 2000 (Bp 2000) een bepaling bevat die bedelen in het openbaar vervoer strafbaar stelt.⁴³ Hoewel deze landelijke regelgeving buiten het bestek van dit onderzoek valt, vinden wij het volgende het vermelden waard. Recent onderzoek heeft aangetoond dat Utrecht, de enige

37 Bijvoorbeeld in de gemeenten Amstelveen, Breda, Delft en Haarlemmermeer.

38 Volgens de APV Venlo (*Gemeentebld* 2022, 85656) is daarvan sprake bij een gevoelstemperatuur van -10 of lager.

39 Zie art. 4:8 APV Lelystad 2021 (*Gemeentebld* 2024, 142448); vervallen, thans opgenomen in artikel 6.1 van de Verordening fysieke leefomgeving.

40 Het gaat om de APV's van Apeldoorn, Arnhem, Haarlemmermeer, Hilversum en Schiedam.

41 Dat is bijvoorbeeld het geval in de gemeenten Alphen aan den Rijn, Haarlem, Groningen en Lelystad. Deze verordeningen vallen buiten het bestek van dit onderzoek, maar kunnen wel worden meegenomen in een toekomstige analyse.

42 Zie Schipaanboord, Van Tongeren & Vols 2026 (*supra* noot 22).

43 Zie art. 52 lid 1 onder g Bp 2000.

gemeente binnen de G4 die geen lokaal bedelverbod in de APV heeft opgenomen, in de statistieken juist is oververtegenwoordigd als het gaat om strafbeschikkingen die zijn opgelegd op grond van het bedelverbod uit het Bp 2000.⁴⁴

3.5 E. Verboden informele arbeidsactiviteit

In de APV's is eveneens nagegaan in welke mate daarin bepalingen voorkomen die vormen van informele arbeidsactiviteit in het openbaar verbieden. De Speciale Rapporteurs noemen onder meer venten, straatverkoop en straathandel.⁴⁵

Alle APV's van de gemeenten binnen de G4 bevatten een bepaling die het optreden als straatartiest zonder vergunning verbiedt (E1). Voor de G40 geldt dat 39 van de 41 gemeenteraden een dergelijke verbodsbepaling hebben opgenomen in hun APV. In drie van de vier APV's van de G4 is een verbod op venten (E2) opgenomen; alleen de APV van Den Haag kent dit verbod niet. In de G40 komt het verbod in 39 van de 41 APV's voor.

Het verbod op spelen om geld op de openbare weg (E3) is eveneens in drie van de vier van de gemeenten van de G4 verboden. Ook hier geldt dat de APV van de gemeente Den Haag een dergelijke bepaling niet kent. Binnen de G40 komt dit verbod slechts zeven keer voor.⁴⁶ Binnen de G4 vermelden twee APV's een verbod op openbare fietsverkoop (E4);⁴⁷ ten aanzien van de middelgrote gemeenten uit de G40 is dit slechts in vier APV's het geval.⁴⁸

3.6 F. Kraakverboden

Evenals de eerste categorie bepalingen die de status van dakloos zijn strafbaar stelt, zijn anno 2024 geen kraakverboden terug te vinden in de lokale verordeningen. Dit is een logisch gevolg van het landelijk verbod op kraken dat door de Wet Kraken en Leegstand in 2010 is geïntroduceerd.⁴⁹ Het is daarom niet mogelijk om op lokaal niveau kraken strafbaar te stellen.⁵⁰

3.7 G. Parkeerverboden

Als laatste categorie criminaliserende regelgeving komen de parkeerverboden (G) aan bod. Bij deze categorie gaat het om verboden of tijdsbeperkingen ten aanzien van parkeren. Op deze wijze trachten gemeenteraden te voorkomen dat mensen een auto of camper langdurig ergens parkeren en dit voertuig als uitvalsbasis, opslagruimte of slaapplek gebruiken. Tabel 1 laat zien

44 Zie Schipaanboord, Van Tongeren & Vols 2026 (*supra* noot 22).

45 Zoals hiervoor aangeven zijn alle bepalingen die betrekking hebben op de afvalverzameling- en sortering wegens overlap met wat de Speciale Rapporteurs onder (C) aanhalen, voor het bestek van dit onderzoek door ons onder (C) meegenomen.

46 Het betreft de gemeenten Arnhem, Heerlen, Helmond, Schiedam, Tilburg, Venlo en Zwolle.

47 Het betreft de gemeenten Amsterdam en Utrecht.

48 Het gaat om de gemeenten Delft, Eindhoven, Groningen en Leiden.

49 Zie M. Vols, *Recht in de marge*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

50 Zie Brouwer & Schilder 2015 (*supra* noot 30), p. 31-39.

dat alle vier de APV's van de G4 een verbod op langdurig parkeren bevatten. Binnen de G40 bevatten 35 van de 41 APV's een dergelijk verbod.

Uit toelichtingen op de APV's blijkt dat een verbod op langdurig parkeren bijvoorbeeld voortkomt uit de wens om parkeerdruk op de openbare weg te voorkomen of om het ontsieren van het uiterlijk aanzien van de gemeente tegen te gaan.⁵¹ Dit neemt echter niet weg dat zulke verbodsbepalingen dakloze mensen onevenredig kunnen treffen. Doordat veel gemeenten een tijdsrestrictie van drie dagen aan het parkeren verbinden, wordt het dak- en thuislozen immers moeilijk(er) gemaakt om een langdurige verblijf- en slaapplek te creëren.

4 Handhaving met strafbeschikkingen

De voornoemde verbodsbepalingen kunnen op verschillende manieren worden gehandhaafd. Er is geen landelijke database waarin alle lokale handhavingsacties worden geregistreerd. Er zijn bovendien 'informele' vormen van handhaving die niet worden geregistreerd, zoals het waarschuwen, wegsturen of zelfs wegpesten van dakloze mensen.⁵² Daarnaast kan het gemeentebestuur de openbare ruimte zodanig inrichten dat het onaantrekkelijk wordt om daar (lang) te verblijven of te slapen.⁵³ Bestrafing door de strafrechter na overtreding van een bepaling uit de APV is de klassieke, formele vorm van handhaving.⁵⁴ Handhaving kan ook plaatsvinden via het opleggen van andere sancties, zoals het opleggen van een gebiedsverbod, een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang aan dakloze overtreders.⁵⁵ Registraties voor buitenslapen, drinken of plassen, kunnen bovendien meegenomen worden bij het aanvragen van een 'vertrekbesluit' bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst.⁵⁶

In dit artikel richten wij ons op één specifieke, maar veelvoorkomende vorm van juridische handhaving, namelijk het opleggen van een strafbeschikking. Politieambtenaren of buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) die een overtreding van een APV constateren, kunnen procesverbaal opmaken en een aankondiging van een strafbeschikking aanbieden.⁵⁷ Het CJIB ('Het Centraal Justitieel Incassobureau') – de landelijke instantie die de strafbeschikkingen int – publiceert jaarlijks de cijfers over het aantal opgelegde strafbeschikkingen. Wij hebben deze data verzameld en geanalyseerd en presenteren in deze paragraaf de resultaten. Zie Tabel 2 voor een overzicht.

51 Zie de toelichting op artikel. 5:6 APV Utrecht (*Gemeentebled* 2024, 519257).

52 Zie over 'pesten': 'Rapport wangedrag boa's Deventer: daklozen kleineren en collega's aan tafels boeien', NOS 19 mei 2025, beschikbaar via <https://nos.nl/artikel/2567992-rapport-wangedrag-boa-s-deventer-daklozen-kleineren-en-collega-s-aan-tafels-boeien>. Zie ook C. de Waard, 'Politie ontruimt daklozenkamp bij Papegaaisbolwerk', *Sleutelstad* 14 augustus 2025.

53 Dit staat bekend als *hostile architecture*. Zie Blok 2024 (*supra* noot 34).

54 Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 15 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL3179; Rb. Midden-Nederland 28 januari 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:303, r.o. 7. Zie ook Schipaanboord, Van Tongeren & Vols 2026 (*supra* noot 22).

55 Zie bijvoorbeeld ABRvS 15 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4936.

56 Zie T. van der Pal, 'Nederland zet steeds meer dakloze arbeidsmigranten het land uit. "Ja, dit is wel een bekende overlastgever"', *Trouw* 16 november 2025.

57 Het gaat om de regeling in art. 257b Wetboek van Strafvordering en het Besluit OM-afdoening. Zie M. Kessler, *De strafbeschikking*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

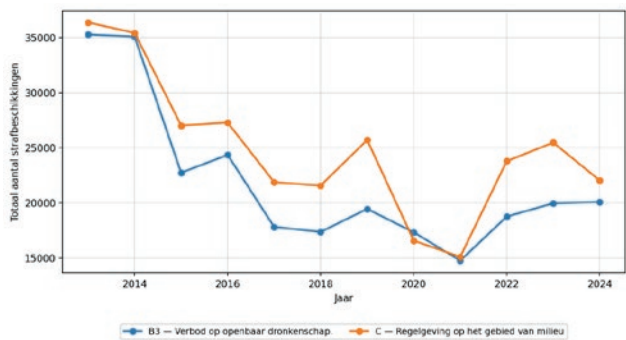
Tabel 2
 Categorieën, relevante feitcodes en aantal strafbeschikkingen

Categorie	Aantal relevante feitcodes	Totaal aantal opgelegde strafbeschikkingen
A: Status dakloze	0	0
B1: Verbod hinder gebouwen	4	56.522
B2: Verbod samenscholing/ongeregeldheden	9	20.540
B3: Verbod openbaar dronkenschap	5	262.847
B4: Verbod hinder openbare plaatsen	16	66.288
B5: Verbod wildkamperen	1	3.306
B6: Verbod slapen (in voertuigen) openbare weg	3	24.344
C: Regelgeving op het gebied van milieu	33	298.062
D: Bedelverboden	1	12.085
E: Verboden informele arbeidsactiviteit	9	7.842
F: Kraakverboden	0	0
G: Parkeerverboden	4	827
Totaal	85	752.663

4.1
 Handhaving over de jaren

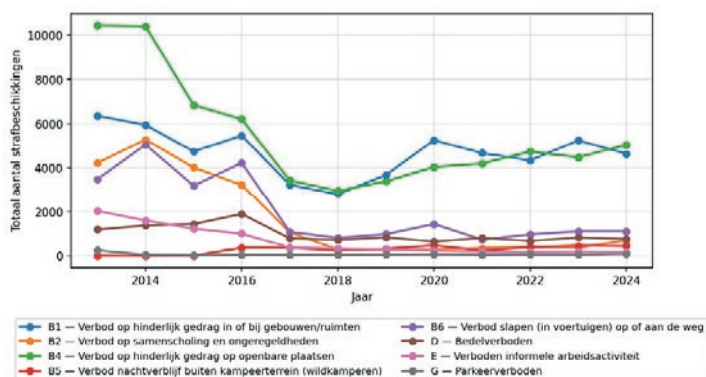
In de CJIB-data zijn geen feitcodes gevonden betreffende overtredingen van bepalingen die de status van ‘daklozen’ criminaliseren (categorie A) of die kraken verbieden (categorie F). Dit lag in de lijn der verwachtingen gezien het schrappen van het landelijk verbod op landloperij in 2000 en de introductie van het landelijk kraakverbod in 2010.

Voor twee categorieën zijn heel veel strafbeschikkingen opgelegd. Het gaat om verboden betreffende openbare dronkenschap (B3) en alle verboden die vallen onder regelgeving omtrent milieu (C). Nagenoeg elk jaar zijn meer dan 15.000 strafbeschikkingen opgelegd, maar de algemene trend is neerwaarts, met af en toe een opleving. Het blijft van belang op te merken dat niet al deze strafbeschikkingen aan dakloze mensen zijn opgelegd.



Figuur 1
 Strafbeschikkingen categorieën B3 en C

Het aantal strafbeschikkingen voor de overige categorieën van relevante verboden, geeft een iets gevarieerder beeld. Zo laat Figuur 2 zien dat het hoogste aantal strafbeschikkingen dat wordt opgelegd de overtreding van verboden betreft die zien op het tegengaan van hinder op openbare plaatsen (B4) of in of nabij gebouwen (B1). Het aantal strafbeschikkingen voor die categorieën in 2024 is ten opzichte van 2013 echter flink afgenomen: het gaat om een afname van ongeveer 52% voor strafbeschikkingen in categorie B4 en 27% voor strafbeschikkingen in categorie B1. Het aantal strafbeschikkingen voor overtredingen die zien op samenscholing en ongeregelde heden (B2) was in 2013 nog aanzienlijk, maar loopt in 2024 terug naar 714. Dat is een afname van 83%.



Figuur 2 Strafbeschikkingen categorieën B1, B2, B4-6, D, E en G

Hetzelfde beeld zien we terug ten aanzien van het aantal strafbeschikkingen voor slapen (in voertuigen) op of aan de weg (B6). Waar in het 'topjaar' 2014 nog 5.062 strafbeschikkingen worden opgelegd, loopt dit aantal terug naar 1.123 in 2024. Het gaat om een afname van bijna 78%. Daarbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat er in 2014 geen aparte feitcode was voor wildkamperen (B5) en dat strafbeschikkingen voor wildkamperen tot 2016 ook onder de categorie B6 vielen. Het aantal strafbeschikkingen voor wildkamperen is na de introductie van een aparte feitcode echter relatief gering en schommelt elk jaar tussen de 200 en 450, dus het ligt niet in de lijn der verwachtingen dat in 2013-2015 een groot deel van de strafbeschikkingen in categorie B6 zag op wildkamperen. De strafbeschikkingen in categorie B5 worden voornamelijk in toeristische gebieden aan de Zeeuwse kust en op de Waddeneilanden uitgeschreven, en lijken voornamelijk te zien op toeristen die buiten campingterreinen kamperen.⁵⁸

Het verschil in het aantal strafbeschikkingen voor buiten slapen (B6) tussen 2016 (4.239 strafbeschikkingen) en 2017 (1.097 strafbeschikkingen) is opmerkelijk. Daar is sprake van een afname van 74% in een jaar. In 2018 en verder neemt het aantal strafbeschikkingen in deze categorie eerst nog verder af en stijgt het in 2020 weer tot 1.450 strafbeschikkingen in dat jaar. In 2021 worden vervolgens flink minder strafbeschikkingen opgelegd dan in 2020: een afname van bijna 49% naar 744 wildslaapboetes. Vervolgens stijgt het aantal strafbeschikkingen weer tot 1.123 in 2024, wat een toename is van ongeveer 51% in een jaar tijd.

58 In de gemeenten Schouwen-Duiveland en Veere worden jaarlijks de meeste strafbeschikkingen vanwege wildkamperen uitgeschreven.

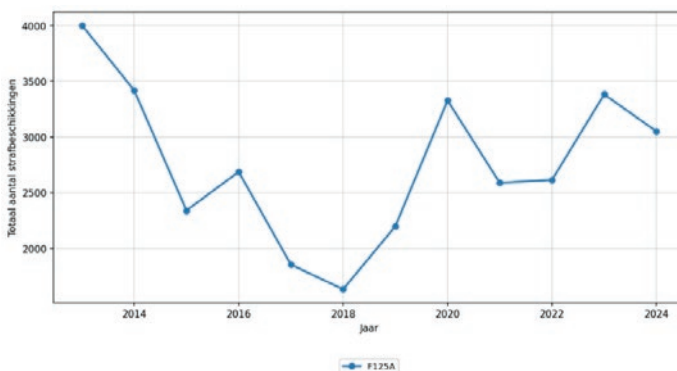
Het aantal strafbeschikkingen in de andere categorieën is in vergelijking met de reeds besproken categorieën (B en C) in absolute zin flink lager, maar nog steeds aanzienlijk. Zo ligt het aantal strafbeschikkingen voor bedelen (D) in 2024 op 775. Dat is een afname van 59% ten opzichte van het ‘topjaar’ 2016 waarin 1.902 strafbeschikkingen werden opgelegd. Een sterkere afname is te zien voor strafbeschikkingen voor informele arbeidsactiviteiten (E). Waar in 2013 nog 2.039 strafbeschikkingen werden opgelegd, is dit aantal teruggelopen naar ‘slechts’ 166 in 2024: een afname van bijna 92%.

Het aantal strafbeschikkingen ten aanzien van parkeerverboden die relevant zijn voor de criminalisering van dakloosheid (G) is in de hele periode 2013-2024 relatief laag geweest. Gemiddeld werden 68 strafbeschikkingen per jaar uitgedeeld. In 2013 ging het om het hoogste aantal (247) en in 2024 lag het aantal ongeveer 64% lager (89 strafbeschikkingen).

4.2 Specifieke feitcodes

Het gebruik van de algemene categorieën kan het beeld van de handhaving wat vertekenen: niet alle verboden in de categorieën zien uitsluitend op gedrag van dakloze mensen, en niet alle overtredingen zullen worden begaan door alle dakloze mensen. Wij hebben daarom enkele specifieke feitcodes gedetailleerder geanalyseerd.

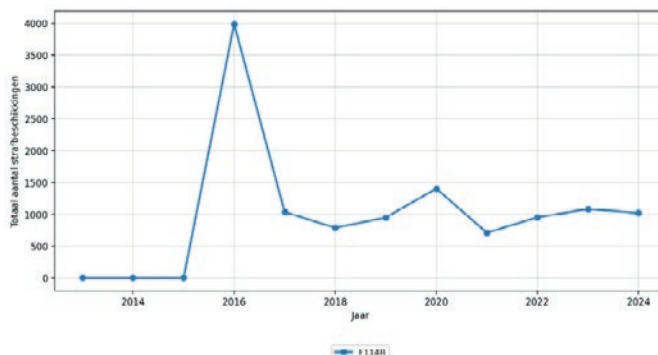
De eerste feitcode die wij meer gedetailleerd onder de loep nemen is F125A (deze valt onder categorie B1). Die feitcode ziet op het zich zonder redelijk doel in een portiek, poort, raamkozijn of drempel ophouden, zitten of liggen. Het ligt voor de hand dat dakloze mensen dit gedrag (bovengemiddeld) zullen vertonen, omdat zij geen andere plek hebben om te rusten of de dag en nacht door te brengen.⁵⁹ Figuur 3 laat zien dat het aantal strafbeschikkingen voor dit specifieke gedrag doorgaans tamelijk hoog ligt, maar dat het fluctueert. Het valt op dat het aantal strafbeschikkingen in 2013 nabij de 4.000 ligt, vervolgens flink afneemt, en vervolgens in 2020 weer een niveau van net onder de 3.500 bereikt. In de coronajaren neemt het aantal strafbeschikkingen weer wat af, maar vervolgens blijft het aantal boven de 3.000 liggen.



Figuur 3 Strafbeschikkingen voor zonder redelijk doel in portiek, poort, raamkozijn of drempel ophouden, zitten of liggen

⁵⁹ Zie K. de Jong, ‘Overlast door daklozen loopt uit de hand: ‘Ze bedreigen ons’’, *Omroep Gelderland* 5 maart 2025, via <https://www.gld.nl/nieuws/8277977/overlast-door-daklozen-loopt-uit-de-hand-ze-bedreigen-ons>.

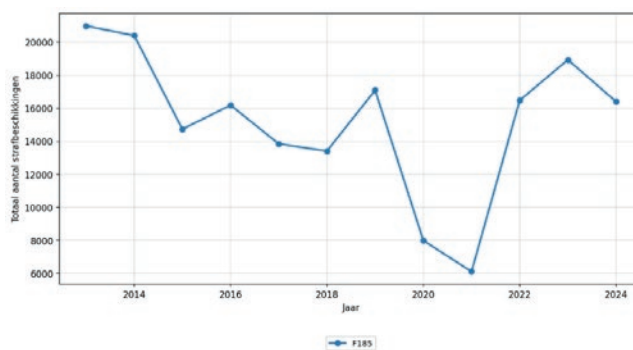
De tweede specifieke feitcode betreft F114B. Deze feitcode ziet op buiten slapen, meer in het bijzonder de weg als slaapplek gebruiken, en valt onder categorie B6. Figuur 4 laat zien hoe vaak een strafbeschikking ten aanzien van die gedraging gedurende de jaren is opgelegd.



Figuur 4 Strafbeschikkingen voor de weg als slaapplek gebruiken

Het blijkt dat de feitcode in 2016 is geïntroduceerd en in dit jaar gelijk tot een recordaantal strafbeschikkingen leidde. Het aantal opgelegde strafbeschikkingen daalt vervolgens flink, en schommelt tot 2024 rond de 1.000 per jaar.

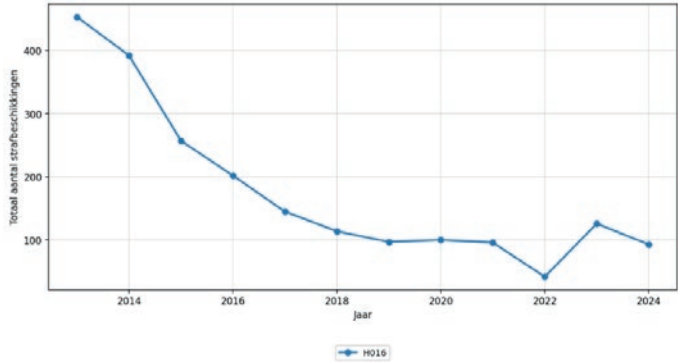
Een andere specifieke feitcode (F185) ziet op het binnen de bebouwde kom buiten daarvoor bestemde plaats de behoefte doen (categorie C). Het aantal opgelegde strafbeschikkingen voor deze gedraging ligt flink hoog. We zien in Figuur 5 dat zelfs in de coronajaren 2020 en 2021 er nog meer dan 6.000 strafbeschikkingen per jaar zijn opgelegd vanwege wildplassen en -poepen. In de andere jaren ligt dat aantal zelfs fors hoger.



Figuur 5 Strafbeschikkingen voor binnen de bebouwde kom buiten daarvoor bestemde plaats de behoefte doen

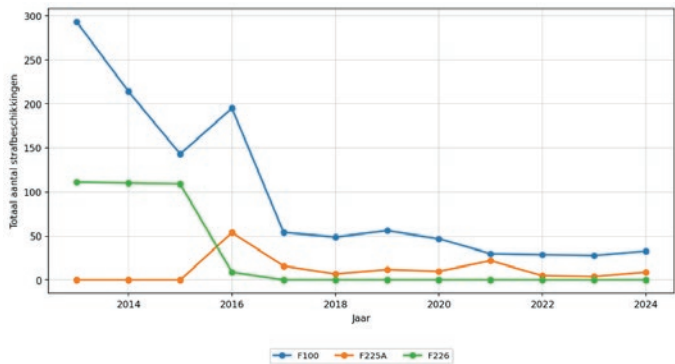
Het is natuurlijk van belang om (nogmaals) te benadrukken dat deze strafbeschikkingen zeer waarschijnlijk (lang) niet allemaal aan dakloze mensen worden opgelegd. Ook andere overtreders (zoals uitgaanspubliek) worden waarschijnlijk geregeld geconfronteerd met een dergelijke strafbeschikking.

Figuur 6 gaat over feitcode H016, die ziet op het doorzoeken en verspreiden van afvalstoffen of inzamelmiddelen die gereed staan ter inzameling. Deze feitcode valt onder categorie C. Ook ten aanzien van deze gedragingen is sprake van een gering en afnemend aantal jaarlijks opgelegde strafbeschikkingen.



Figuur 6 Strafbeschikkingen voor doorzoeken of verspreiden afval

In Figuur 7 laten we de ontwikkeling zien van het aantal strafbeschikkingen ten aanzien van informele arbeidsactiviteiten (E). Het gaat om strafbeschikkingen opgelegd voor het optreden als artiest, fotograaf, tekenaar of filmoperateur waar dat niet is toegestaan (F100), het venten op door het college van burgemeester en wethouders aangewezen (verboden) openbare plaatsen (F225A) en het (ver)kopen van fietsen en dergelijke anders dan vanuit rijwieldetailhandelsbedrijven (F226). Wederom is de trend dalend en het aantal opgelegde strafbeschikkingen, zeker de laatste zes jaren, zeer gering.



Figuur 7 Strafbeschikkingen informele arbeidsactiviteiten

5 Discussie

Onze analyse laat een wisselend beeld van lokale criminalisering van dakloosheid zien. Ten aanzien van de zeven categorieën van criminaliserende wetgeving die de Speciale Rapporteurs onderscheiden, valt op dat in de onderzochte APV's geen bepalingen te vinden zijn die de status van daklozen en krakers criminaliseren. Dit valt goed te verklaren in het licht van het komen te vervallen van het landelijk verbod op landloperij in het Wetboek van Strafrecht in 2000, en het inwerkingtreden van het landelijk kraakverbod met de Wet Kraken en Leegstand in 2010.

Als we de strafbaarstellingen voor de vijf overgebleven categorieën bekijken, dan valt een vrij repressief beeld op. Gemeenteraden maken in grote mate gebruik van hun wetgevende bevoegdheid om gedragingen in hun gemeente via de APV strafbaar te stellen. Wij onderscheiden veertien subcategorieën of typen gedragingen die op lokaal niveau strafbaar kunnen zijn gesteld. Ten aanzien van deze veertien subcategorieën zijn 'slechts' drie typen gedragingen in alle onderzochte gemeenten strafbaar gesteld. Het betreft de verboden op hinder in en rondom gebouwen, samenscholing en ongeregelde heden, en openbaar dronkenschap. Wat betreft de andere subcategorieën lijken flink wat regionale verschillen te bestaan in de mate van lokale criminalisering van dakloosheid. Vooral verboden die zien op zwerfval en informele arbeidsactiviteiten lijken minder geregeld voor te komen in de APV's. Het is echter mogelijk dat deze verboden in andere verordeningen toch van kracht zijn in de gemeenten.

Uit de CJIB-data blijkt dat voor de meerderheid van de besproken feitcodes een dalende trend van het aantal strafbeschikkingen waarneembaar is. Daaruit valt echter niet af te leiden dat dakloze mensen ook minder strafbeschikkingen opgelegd hebben gekregen. Het is denkbaar dat vanwege specifiek handhavingsbeleid het aantal strafbeschikkingen aan dakloze mensen juist gelijk is gebleven of is toegenomen, maar dat niet-dakloze mensen juist minder strafbeschikkingen hebben gekregen. Een contra-indicatie voor de stelling dat dakloze mensen juist meer strafbeschikkingen hebben gekregen, is echter dat ook het aantal strafbeschikkingen voor specifiek op dakloze mensen ziende categorieën, zoals buiten slapen (B5-6) en bedelen (D), is afgenomen. Ook het aantal strafbeschikkingen voor andere in paragraaf 4.2 sterk aan dakloosheid te relateren feitcodes, is vaak afgenomen.

Het blijft de vraag wat deze afname van het aantal aan criminalisering van dakloosheid te relateren strafbeschikkingen kan verklaren. Een mogelijke verklaring is dat het OM als beleid voert om gedaagden zonder postadres te dagvaarden in plaats dat een strafbeschikking wordt opgelegd. Dit valt af te leiden uit een recent vonnis van de rechtbank Midden-Nederland.⁶⁰ Toch zijn er nauwelijks uitspraken over overtreding van voornoemde verboden door dakloze mensen in de gepubliceerde jurisprudentie te vinden.

Een andere mogelijke verklaring is dat het kleiner wordend aantal strafbeschikkingen het gevolg is van een dalend aantal dakloze mensen dat op straat verblijft en slaapt. Deze groep wordt in de praktijk zeer waarschijnlijk het meest met de verboden en handhaving geconfronteerd. Hoewel uit diverse metingen blijkt dat het totaal aantal dakloze mensen de afgelopen

60 Zie Rechtbank Midden-Nederland 28 januari 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:303, r.o. 7. In deze laatste uitspraak werd het Openbaar Ministerie overigens niet-ontvankelijk verklaard vanwege "evidente onevenredigheid van de vervolgingsbeslissing". Volgens de kantonrechter had "geen redelijk denkend lid van het Openbaar Ministerie (...) kunnen oordelen dat met die vervolging nog enig door strafrechtelijke handhaving beschermd belang gediend kan zijn" om een dakloze man te dagvaarden ter zake van buitenslapen (zie r.o. 17).

jaren flink is toegenomen,⁶¹ lijkt het aantal 'buitenslapers' in de onderzochte periode te schommelen. In het eerste decennium van deze eeuw is dit waarschijnlijk het gevolg geweest van het 'Plan van Aanpak maatschappelijke opvang' dat in 2006 van kracht werd.⁶² Het doel van dit plan was onder andere het aantal buitenslapers en 'chronische dakloosheid' in de grote steden met behulp van een persoonsgerichte aanpak fors te verminderen. In 2014 werd geconcludeerd dat deze aanpak succesvol is geweest.⁶³ In meer recente jaren lijkt het aantal buitenslapers juist weer toe te nemen.⁶⁴

Anno 2025 is de omvang van de groep dakloze mensen die in de buitenruimte verblijft in absolute zin nog steeds tamelijk groot. Toch gaat het hier om een minderheid van het totaal aantal dakloze mensen. Uit een recente ETHOS-telling in 57 gemeenten bleek 10% van de getelde dakloze mensen te verblijven in de openbare ruimte. De grootste groep dakloze mensen (31% van het totaal) verbleef bij familie, vrienden of derden.⁶⁵ In diverse gemeenten (onder meer Amsterdam, Utrecht en Groningen) wordt recentelijk echter gewezen op een groeiend aantal buitenslapers.⁶⁶ De recente groei van het aantal buitenslapers zou kunnen verklaren dat uit politiedata blijkt dat het aantal meldingen vanwege 'overlast door zwervers' juist de laatste jaren weer flink toeneemt. Een grote(re) meldingsbereidheid zou overigens ook van invloed kunnen zijn op het gestegen aantal politiemeldingen. Het is daarmee de vraag of de afname van het aantal strafbeschikkingen zich in de komende jaren voortzet.

Een andere mogelijke verklaring voor het dalend aantal, aan criminalisering van dakloosheid te relateren, opgelegde strafbeschikkingen, is dat het streng beboeten van bepaalde overtredingen een zodanige prikkel heeft gegeven dat (dakloze) overtreeders niet langer, of in ieder geval veel minder, buiten slapen, in een portiek zitten, als straatartiest optreden of bedelen. Het is voorstelbaar dat zij vanwege de strenge handhaving geen, of juist andere overtredingen begaan. Het kan ook zijn dat dakloze mensen voor andere overtredingen worden beboet dan de overtredingen die hierboven zijn besproken. Zo kan het handhavingsbeleid van politie, gemeenten en opsporingsambtenaren veranderd zijn, waardoor de focus op andere type overtredingen is komen te liggen.⁶⁷ Reden voor deze herprioritering zou de recente maatschappelijke en politieke ophef over buitenslaap- en bedelboetes kunnen zijn. Een andere verklaring kan zijn dat mensen zich verplaatsen naar gebieden waar minder wordt gecontroleerd. Dit zouden zowel verplaatsingen naar een nabijgelegen gemeente kunnen betreffen waar het verbod bijvoorbeeld niet geldt, maar

61 CBS 2025 (*supra* noot 1), Kuijpers, Schel, Scheepers & Smeekens 2025 (*supra* noot 2).

62 Zie M. Tuynman & M. Planije, *Het kan dus!*, Utrecht: Trimbos 2014.

63 Tuynman & Planije 2014 (*supra* noot 62).

64 Zie bijvoorbeeld <https://straatconsulaat.nl/in-de-media/het-aantal-buitenslapers-in-en-rond-groningen-neemt-hard-toe-sloppenwijkje-in-het-bos/> en Ombudsman Rotterdam-Rijnmond, 'Integrale aanpak dak- en thuisloosheid met focus op buitenslapers', via <https://orr.nl/web/uploads/2025/07/Voor-print-Integrale-Aanpak-Dak-en-thuisloosheid-met-focus-op-buitenslapers-kaders-en-richting.pdf>.

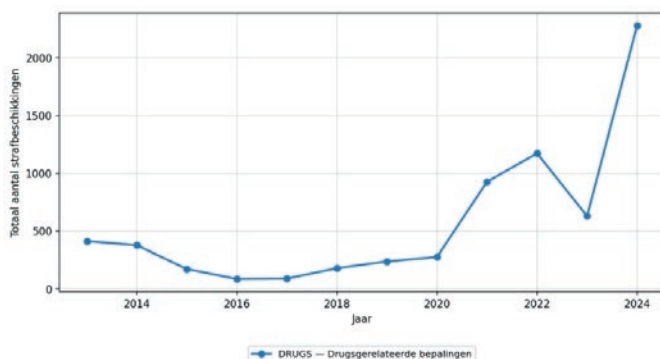
65 Zie Kuijpers e.a. (*supra* noot 2), p. 10.

66 Zie bijvoorbeeld W. Groeneveld, 'Het aantal buitenslapers in en rond Groningen neemt hard toe: sloppenwijkje in het bos', *Sikkom* 25 juli 2024, via <https://sikkom.nl/stadsontwikkeling/Het-aantal-buitenslapers-in-en-rond-groningen-neemt-hard-toe-sloppenwijkje-in-het-bos-44258881.html>; De Utrechtse Internet Courant, 'Aantal buitenslapers in Utrecht neemt toe' 2 oktober 2024, via <https://www.duic.nl/algemeen/aantal-buitenslapers-in-utrecht-neemt-toe/>; G. de Swarte, 'Amsterdam heeft dubbel zoveel buitenslapers', *De Regenboog.org* 8 oktober 2025, via <https://www.deregenboog.org/nl/nieuws/amsterdam-heeft-dubbel-zoveel-buitenslapers>.

67 Dit is onder andere het geval in Hongarije: zie Kunos 2025 (*supra* noot 19), p. 137.

ook verplaatsingen naar randen van of gebieden in gemeenten waar het buitenslapenverbod minder strikt wordt gehandhaafd.⁶⁸

Het handhavingsbeleid kan zich bovendien in de loop van de jaren meer hebben gericht op de handhaving van verboden rondom bijvoorbeeld drugsoverlast in plaats van handhaving van verboden rondom buiten slapen, straatoptredens en bedelen. Figuur 8 laat zien dat het aantal strafbeschikkingen voor druggerelateerde verboden uit de APV's volgens de CJIB-data de laatste jaren flink is toegenomen. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen welke verklaringen gegeven kunnen worden voor deze sterke toename in handhavingsacties op het gebied van lokale drugsgelateerde verboden.



Figuur 8 Strafbeschikkingen voor drugsgelateerde APV-overtredingen

Een andere mogelijke verklaring voor het afnemen van het aantal strafbeschikkingen betreft de inzet van andere handhavingsmiddelen dan strafbeschikkingen in het geval van dakloze overtreders. Uit onderzoek blijkt dat burgemeesters uit grotere gemeenten zeer geregeld gebiedsverboden opleggen aan dakloze overtreders.⁶⁹ Er wordt dan niet (alleen) gekozen voor een strafbeschikking, maar voor de oplegging van deze herstelsanctie. Op basis van het gebiedsverbod is het de dakloze persoon verboden zich te bevinden in het vastgestelde gebied waar zij bijvoorbeeld overlast veroorzaakten. Veelal zijn zij echter van dit gebied afhankelijk voor toegang tot opvang en zorg. Overtreding van het verbod is een misdrijf in de zin van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht en kan ernstige consequenties tot gevolg hebben.⁷⁰ Het is mogelijk

68 Hoewel het aantal strafbeschikkingen voor het zonder redelijk doel ophouden in portieken, poorten, raamkozijnen en drempels na een flinke afname na 2013 in 2020 weer in de buurt komt van het niveau van 2013, is het aantal strafbeschikkingen voor de weg als slaapplek gebruiken aanzienlijk afgenomen. Dit laatste betreft de gedraging die onder feitscode F114b wordt beboet. Van Rooy (zie <https://merelvanrooy.substack.com/p/opnieuw-meer-boetes-voor-slapende>) concludeert in een bijdrage van maart 2026 dat in 2025 een groei waarneembaar is van het aantal boetes uitgedeeld ten opzichte van het jaar ervoor. Het jaar 2025 valt buiten het bestek van ons onderzoek, maar het is zondermeer een interessante bevinding en een niet eenvoudig te verklaren stijging in het licht van alle maatschappelijke ophef, zoals Van Rooy ook reeds beargumenteerde.

69 Zie C. Boxum e.a., *OOV-monitor, editie 2024*, Groningen: Pro Facto 2025, p. 10-12; Schipaanboord & Vols 2024 (*supra* noot 23).

70 Zoals plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. Zie hieromtrent A.E. Schipaanboord & M. Vols, 'Overlast veroorzaakt door daklozen en de wet MBVEO', CCV 10 maart 2024, via <https://hetccv.nl/themas/veilige-woonleefomgeving/overlast-veroorzaakt-door-daklozen-en-de-wet-mbveo/>.

dat binnen het handhavingsbeleid in recente jaren meer wordt ingezet op deze herstelsancties dan op strafbeschikkingen. Een gebiedsverbod is waarschijnlijk veel ingrijpender voor de dakloze overtreder dan een strafbeschikking.

Een meer technische verklaring voor het dalend aantal strafbeschikkingen is dat gemeenten mogelijk niet langer gebruikmaken van de strafbeschikking, maar besluiten om een 'bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte' (BBo) als bedoeld in art. 154b Gemeentewet op te leggen in het geval van overtredingen van de APV. In dat geval int de CJIB de boete niet, maar doet het gemeentebestuur dat zelf. In 2012 bleek uit onderzoek dat de BBo in geen enkele gemeente was ingevoerd, en dat in zeker 270 gemeenten strafbeschikkingen konden worden opgelegd.⁷¹ Nadien is geen onderzoek meer verricht naar het aantal gemeenten dat voor de BBo heeft gekozen. Uit een korte online verkenning blijkt dat in ieder geval de gemeente Den Haag sinds 2016 gebruikmaakt van de BBo.⁷² Enkele andere gemeenteraden hebben sinds 2023 een verordening over de BBo ingesteld. Het gaat in elk geval om de gemeenten Amsterdam,⁷³ Breda,⁷⁴ Stichtse Vecht,⁷⁵ Vlaardingen,⁷⁶ Vlieland,⁷⁷ en Zwijndrecht.⁷⁸ Soms sluiten deze verordeningen het opleggen van bestuurlijke boetes voor verboden zoals hierboven besproken, zoals het bedelverbod, expliciet uit.⁷⁹ Andere verordeningen beperken zich tot overtredingen van de Afvalstoffenverordening.⁸⁰

Het aantal opgelegde bestuurlijke boetes vanwege overlast in de openbare ruimte is niet in de CJIB-data te vinden. Bestudering van de CJIB-data zal dus een ietwat vertekend beeld van de (bestraffende) handhaving tegen dakloosheid geven, zeker als meer gemeenten kiezen voor de invoering van de BBo. Het is van belang om te vermelden dat politieambtenaren in de betreffende gemeenten nog steeds een strafbeschikking kunnen aankondigen, en dat deze strafbeschikkingen in de gemeenten die kiezen voor de BBo dus ook in de CJIB-data zullen blijven voorkomen.

6 Conclusie

In de voorgaande paragraaf hebben wij de belangrijkste bevindingen reeds samengevat en kritisch beschouwd. Dat gaan wij hier niet uitgebreid overdoen. Kortgezegd toont ons onderzoek aan dat dakloosheid anno 2024 in Nederland op lokaal verbodsniveau volop is gecriminaliseerd. Er zijn regionale verschillen, maar in de grote Nederlandse gemeenten bevatten alle APV's bepalingen die dakloosheid criminaliseren. Sommige verboden zijn heel duidelijk gericht op het weren van (overlast door) dakloze mensen: zo bevat meer dan de helft van de onderzochte

71 Zie S. Flight, A. Hartmann & O. Nauta, *Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast*, Amsterdam: DSP-groep 2012, p. 29.

72 Zie Verordening bestuurlijke boete overlast openbare ruimte Den Haag 2023.

73 Zie Verordening Bestuurlijke Boete Overlast in de Openbare Ruimte.

74 Zie Verordening Bestuurlijke boete overlast openbare ruimte Breda 2020.

75 Zie Verordening Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte Stichtse Vecht 2024.

76 Zie Verordening bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte Vlaardingen.

77 Zie Verordening bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte gemeente Vlieland 2025.

78 Zie Verordening Bestuurlijke boete overlast openbare ruimte Zwijndrecht 2023.

79 Zie art. 2 van de APV van de gemeente Stichtse Vecht.

80 Zie art. 1 van de APV van de gemeente Zwijndrecht.

APV's verboden ten aanzien van slapen in de openbare ruimte of wildkamperen. Ook bedelen is in de grote meerderheid van de gemeenten verboden. Andere verbodsbepalingen noemen dakloosheid doorgaans niet expliciet, maar worden wel gebruikt om overlast van dakloze mensen aan te pakken. Zo bevatten nagenoeg alle APV's verboden op het gebied van hinder op straat of rond gebouwen.

Op handhavingsniveau zien wij dat verschillend wordt opgetreden tegen overtreding van de verboden. Voor sommige verboden lijkt fors ingezet te worden op handhaving: het aantal strafbeschikkingen voor bijvoorbeeld openbare dronkenschap ligt flink hoog, al blijft onduidelijk hoe vaak vanwege deze overtreding handhavend wordt opgetreden jegens dakloze mensen. Voor andere verboden (die zien op bedelen en buiten slapen) ligt het aantal strafbeschikkingen lager, maar ook ten aanzien van deze strafbepalingen wordt tamelijk actief gehandhaafd. Een interessante bevinding is dat de afgelopen jaren over de gehele linie minder strafbeschikkingen worden opgelegd ter zake van de gedragingen die onder de typologie van de Speciale Rapporteurs vallen, en daarmee in verband worden gebracht met de criminalisering van dakloosheid. Deze afname betekent echter niet dat dakloze mensen per definitie minder vaak worden gesanc-tioneerd. De rol die variatie in (lokaal) handhavingsbeleid hierin speelt is niet onderzocht.

De bevindingen in dit paper nodigen uit tot het doen van vervolgonderzoek om variatie tussen gemeenten in kaart te brengen. Interessant is te verkennen wat factoren zijn die hebben bijgedragen aan een plaatselijke afname of toename van het aantal opgelegde strafbeschikkingen. Daarnaast kan het vergelijken van de (lokale) Nederlandse situatie met andere landen bijdragen aan een beter begrip van hoe en waarom (overlast gerelateerd aan) dakloosheid persisteert. Tevens kan een dergelijke rechtsvergelijking verhelderen voor welke uitdagingen landen staan om een effectief systeem te ontwikkelen om dakloze mensen te ondersteunen.

Het forse aantal opgelegde strafbeschikkingen staat op gespannen voet met de ambities van de Nederlandse overheid om in 2030 dakloosheid volledig uitgebannen te hebben,⁸¹ en het aantal mensen dat in armoede leeft te halveren ten opzichte van 2015.⁸² Een streven dat wij prijzenswaardig vinden, maar waarbij wij twijfelen aan de haalbaarheid ervan gezien de jarenlange verschralling van sociale voorzieningen en opvangmogelijkheden, en de beperkt beschikbare woonruimten en financiële middelen om het woonprobleem adequaat te kunnen adresseren.

Vanuit mensenrechtelijk perspectief kijken wij met spanning naar de ontwikkelingen in Straatsburg. Het EHRM zou in toekomstige procedures navolging kunnen geven aan de *Lăcătuș*-uitspraak uit 2021. In dit arrest werd geoordeeld dat de handhaving van een algeheel lokaal bedelverbod strijdig was met art. 8 EVRM.⁸³ In de meer recente ontvankelijkheidsbeslissing *Dian t. Denemarken* sloeg het EHRM echter een meer terughoudende toon aan. In die zaak leverde volgens het Hof de handhaving van een bedelverbod geen schending van art. 8 EVRM op.⁸⁴ Tot op heden is er in Nederland nog niet geprocedeerd over de mensenrechtelijke houdbaarheid van lokale (bedel)verboden, al oordeelden Ganty en Quispel in een recent media-optreden bij Argos dat meerdere gemeenten vanwege de Europese jurisprudentie de in hun ogen te ruim

81 Nationaal Actieplan Dakloosheid Eerst een Thuis, 2022, p. 29.

82 *Kamerstukken II*, 2021/22, 24515, nr. 643.

83 EHRM 19 april 2021, 14065/15 (*Lăcătuș/Zwitsersland*) Ganty 2021 (*supra* noot 22); Ploszka 2024 (*supra* noot 22); Schipaanboord, van Tongeren & M. Vols 2026 (*supra* noot 22), p. 59-76.

84 Zie EHRM 21 mei 2024, 44002/22 (*Dian/Denemarken*).

opgestelde bedelverboden moeten aanpassen.⁸⁵ Het is maar zeer de vraag of alle door ons geïdentificeerde lokale verboden voor de nationale en Europese rechter stand zullen houden. Een meer recente uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten waarin werd geoordeeld dat Frankrijk het Europees Sociaal Handvest schendt door op lokaal niveau armoede en bedelarij te criminaliseren biedt eveneens hoop.⁸⁶ Waarschijnlijk helpen rechterlijke veroordelingen bij het uitoefenen van druk op (lokale) overheden om te zoeken naar menswaardige oplossingen en alternatieven voor onze dakloze medemens en zo te kunnen voldoen aan de door de overheid zelf opgestelde doelstellingen.

In dat verband is hoopvol dat de rechtbank Midden-Nederland onlangs het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk verklaarde in de vervolging van een persoon die bij station Utrecht Centraal lag te slapen en daarmee de APV zou hebben overtreden. Volgens de rechter is geen sprake van 'een afweging over de nut en noodzaak van de strafvervolgung'.⁸⁷ De rechtbank vervolgt: 'Dat gaat geheel voorbij aan de bedoeling van de lokale regelgever en aan de hiervoor geschetste maatschappelijke en bestuurlijke context. Bovendien belast het de schaarse zittingsruimte van de kantonrechter.'⁸⁸

Ook andere signalen zijn hoopvol. Wij constateren niet alleen een daling in het aantal opgelegde strafbeschikkingen over de afgelopen twaalf jaren, maar ook een toenemende verontwaardiging en onbegrip over het boetebeleid aangaande dakloze mensen. Het debat hierover heeft ertoe geleid dat recentelijk in sommige gemeenten is besloten tot afschaffing van bepaalde verboden en in andere gemeenten niet langer wordt gehandhaafd op die verboden.⁸⁹ Toekomstig onderzoek zal moeten aantonen of deze voorzichtige trend zich zal voorzetten.

85 Zie J. van Staalduine 'Nederlandse steden overtreden met bedelverbod Europese regels' 18 december 2025, via <https://argos.vpro.nl/artikelen/bedelverbod-van-zeven-nederlandse-steden-overtreedt-europese-regels>.

86 ECSR 5 maart 2026, complaint number 224/2023 (*Feantsa e.a./Frankrijk*) (*supra* noot 11).

87 Rb. Midden-Nederland 28 januari 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:303.

88 Rb. Midden-Nederland 28 januari 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:303.

89 Zie bijvoorbeeld J. van Raalte, 'Leiden schrappt verbod op bedelen en buiten slapen voor daklozen', *Trouw* 28 mei 2025; J. van Loo, 'Bedelverbod in Zwolle blijft voorlopig van kracht ondanks andere wens van gemeenteraad', *De Stentor* 11 februari 2025.

DE CHIȘINĂU VERKLARING VAN DE RAAD VAN EUROPA-LIDSTATEN OVER HET EVRM EN MIGRATIE

Een kritische analyse

Lize Glas, Kushtrim Istrefi, Antoine Buyse & Corina Heri *

Samenvatting | In deze bijdrage wordt de Chișinău Verklaring over het EVRM en migratie besproken. Deze verklaring is door de Raad van Europa-lidstaten aangenomen op 15 mei 2026. De bijdrage beschrijft het proces naar de verklaring, bespreekt de verklaring inhoudelijk en schetst de mogelijke gevolgen van de verklaring.

Trefwoorden | [EVRM], [EHRM], [mensenrechten], [asiel], [migratie], [politiek]

DOI | 10.54195/NTM.28098

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

1 Inleiding¹

Op 15 mei 2026 namen de 46 lidstaten van de Raad van Europa de Chișinău Verklaring aan – een unieke verklaring vanwege het gehaaste proces dat tot de verklaring heeft geleid en vanwege de focus van de verklaring op één enkel thema: de migratierechtspraak van het EHRM.² Hoewel er veel redenen zijn om opgelucht te zijn over de inhoud van de verklaring, blijkt uit deze bijdrage dat er ook redenen tot bezorgdheid zijn. Wij leggen eerst uit waarom het proces zo uitzonderlijk en gehaast was (paragraaf 2) en geven daarna een algemene indruk van de verklaring, waarin we zowel de redenen tot opluchting als de redenen tot zorg toelichten (paragraaf 3). Vervolgens gaan we in op enkele meer specifieke punten in de Chișinău Verklaring, met name punten die nog niet uitgebreid aan bod zijn gekomen in andere analyses op basis van de conceptverklaring (paragraaf 4). In het laatste deel schetst deze bijdrage de mogelijke gevolgen van de verklaring (paragraaf 5).

2 Een haastig proces

Nog nooit was de aanloop naar een politieke verklaring over het EVRM zo kort. Alhoewel de weg naar Chișinău niet eenvoudig was, was de rit die de staten naar de Moldavische hoofdstad

■ Mr. dr. L.R. Glas is respectievelijk universitair hoofddocent internationaal en Europees recht aan de Radboud Universiteit; dr. K. Istrefi is universitair hoofddocent Human Rights and Public International Law aan de Universiteit Utrecht; prof. dr. A.C. Buyse is hoogleraar rechten van de mens in multidisciplinair perspectief aan de Universiteit Utrecht en dr. C. Heri is universitair hoofddocent Human Rights and Climate Change aan de Vrije Universiteit Brussel.

1 Een grotendeels vergelijkbare publicatie van dezelfde auteurs verscheen eerder in het Engels: L.R. Glas, K. Istrefi, A.C. Buyse & C. Heri, 'Open-Minded or Open-Ended? The Chișinău Declaration on the ECHR and Migration', *echrblog.com*, 15 mei 2026.

2 Comité van Ministers, 'Chișinău Verklaring', CM(2026)99-final, 15 mei 2026.

bracht zeer kort.³ Het proces was bovendien vanuit twee perspectieve ongebruikelijk. Ten eerste werd het proces ingezet door een open brief van negen staten in mei 2025,⁴ die buiten de formele kanalen om ging. Ten tweede volgden spoedig erna inspanningen van de secretaris-generaal van de Raad van Europa om het proces binnen meer formele diplomatieke en institutionele kanalen te brengen. Deze gang van zaken heeft ertoe geleid dat de meeste inbreng van andere spelers dan staten zoals Raad van Europa-instellingen, ngo's en academici niet formeel in het proces is meegenomen. Die inbreng hebben die andere spelers veeleer ad hoc en op eigen initiatief openbaar gemaakt. Op deze manier hebben veel relevante actoren zich aangesloten bij de inmiddels beruchte 'open-minded conversation' waar de brief van negen staten naar verwijst. Het proces heeft een bredere (wetenschappelijke) discussie in beweging gezet, onder meer door een inmiddels grote groep academici die zich bezighoudt met het EVRM: de AGORA Group.⁵ Twee dingen vallen op in deze: ten eerste proberen veel reacties de feiten over de Straatsburgse migratierechtspraak uiteen te zetten, om zo vooringenomen ideeën of vooroordelen van andere spelers zoals staten en politici te ontcrachten. Ten tweede benadrukken de reacties de waarde van het EVRM-systeem en de verplichtingen die daaruit voortvloeien.⁶

Wat het eerste punt betreft – de feiten – hebben velen geprobeerd het idee te weerleggen dat de rechtspraak van het Hof een belangrijke belemmering vormt voor het nationale migratiebeleid.⁷ De Nederlandse regering heeft ook onderschreven dat deze rechtspraak geen belemmering vormt voor haar migratiebeleid, waarover meer in paragraaf 4.2. Het Hof heeft hier ook een rol in gespeeld door informatie te verstrekken over zijn eigen migratierechtspraak, wat waarschijnlijk de enige manier is waarop het Hof kan bijdragen aan de conversatie. Zoals blijkt uit een document van het Hof dat het publiceerde in februari 2026 heeft slechts 2 procent van de klachten die het de afgelopen tien jaar verwerkte betrekking op migratie en concludeerde het in dezelfde periode in slechts 6 procent van de zaken waarin het zich uitsprak over migratie dat sprake was van een schending van een EVRM-bepaling.⁸

Wat betreft het tweede punt hebben vrijwel alle niet-statelijke actoren – van nationale mensenrechteninstellingen tot de commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa, en van orden van advocaten tot mensenrechten-ngo's – het cruciale belang benadrukt van de Verdragsnormen, het naleven van de Straatsburgse rechtspraak en het respecteren van de onafhankelijkheid van het EHRM.⁹ Hoewel de open brief het debat wellicht in één richting heeft gestuurd, wijzen vrijwel al deze andere bijdragen in de tegenovergestelde richting door de waarde van het EVRM te benadrukken en vormen ze een steunpilaar voor de mensenrechten en het EHRM. Veel van deze bijdragen zijn via een informele weg terechtgekomen bij het CDDH (Steering Committee for Human Rights) – het gespecialiseerde diplomatieke overleg-orgaan over mensenrechten binnen de Raad van Europa – en het Comité van Ministers. Het afgelopen jaar heeft dus niet alleen de kritiek van de Verdragsstaten zichtbaar gemaakt, maar evenzeer

3 Zie ook A. Donald & A. Forde, 'The Chişinău Process: Dialogue or Duress?', *echrblog.com*, 14 april 2026.

4 Lettera aperta, 22 mei 2025, beschikbaar op governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_aperta_22052025.pdf.

5 Te volgen op LinkedIn.

6 Zie voor enige relevante publicaties de website echrblog.com/future-of-the-convention/.

7 Zie in het Nederlands M. van Emmerik e.a., 'Nederland op weg naar Chişinău. Over de Raad van Europa en migratierechtspraak', *NJB* 2026 p. 1138-1147; L.R. Glas, J. Krommendijk & A. Pijnenburg, 'Kabinet-Jetten: Gooi mensenrechten niet overboord om migratie te beperken', *De Hofvijver* 2026, afl. 175.

8 EHRM, 'The Court's case-law on migration matters', februari 2026, echr.coe.int.

9 Verschillende bijdrages staan opgesomd in (*supra*) noot 7.

de veelzijdige steun voor het EHRM-systeem van vele anderen. Tot slot laat het proces zien dat de Raad van Europa meer moet doen om zijn zelfverklaarde beleid om gestructureerde inbreng van het maatschappelijk middenveld in de organisatie in te bedden, serieuzer te nemen – de Europese democratie bestaat immers niet alleen uit staten, maar ook uit mensen, bewegingen en organisaties.

3 Algemene indruk

Chişinău Verklaring wijkt af van de uitdrukkelijke kritiek op de rechtspraak van het EHRM die is vervat in de eerdergenoemde brief van negen staten,¹⁰ die Nederland niet ondertekende, en de gezamenlijke verklaring van 27 staten,¹¹ die Nederland wel ondertekende¹². Deze gemeenschappelijke verklaring van 27 staten werd op dezelfde dag aangenomen als waarop alle 46 staten instemden met het inwerkingstellen van het proces dat tot de Chişinău Verklaring heeft geleid.¹³ In tegenstelling tot de brief vermeldt de Chişinău Verklaring niet dat de staten meer ruimte zouden moeten hebben om zelf te beslissen wanneer zij ‘criminal foreign nationals’ uitzetten.¹⁴ Ook herhaalt de Chişinău Verklaring niet de bijzonder problematische delen uit de gezamenlijke verklaring van 27 staten, waaronder de noodzaak om de interpretatie van artikel 8 EVRM (recht op familie en gezinsleven) opnieuw in evenwicht te brengen en de reikwijdte van artikel 3 EVRM (folterverbod) te beperken ‘to the most serious issues in a manner which does not prevent State Parties from taking proportionate decisions on the expulsion of foreign criminals, or in removal or extradition cases’.¹⁵

Het initiatief van secretaris-generaal Berset van de Raad van Europa om de discussies over migratie en het EVRM binnen de Raad van Europa nieuw leven in te blazen door op 10 december 2025 een informele ministersconferentie te organiseren,¹⁶ lijkt een deel van de kritiek van de eerst negen en vervolgens 27 staten te hebben geneutraliseerd. Dit was tot op zekere hoogte te verwachten: het bereiken van consensus over een politieke verklaring tussen alle 46 lidstaten van de Raad van Europa vergt immers compromissen, en niet alle staten sloten zich aan bij het verzet dat tot uiting kwam in de gemeenschappelijke verklaring, dat waren er immers 27.

De ontwerp-elementen voor de verklaring die het CDDH op 20 maart 2026 publiceerde,¹⁷ zijn grotendeels overgenomen in de Chişinău Verklaring. De preambule van de verklaring erkent de buitengewone bijdrage van het EHRM-systeem aan de mensenrechten en de rechtsstaat. Ook herbevestigen de staten hun ‘deep and abiding’ toewijding aan het Verdrag. Bovendien wordt

10 Lettera aperta (*supra* noot 4).

11 ‘Joint Statement to the Conference of Ministers of Justice of the Council of Europe’, 10 december 2025, gov.uk/govern ment/news/joint-statement-to-the-confe rence-of-ministers-of-justice-of-the-council of-europe.

12 Zie hierover ook A.C. Buyse & J. Krommendijk, ‘Moderniseren’ van mensenrechten als schadelijke aanval op de rechtsstaat’, nederlandrechtsstaat.nl, 16 juni 2025; L.R. Glas & J. Krommendijk, ‘Ook Nederland wil dat het EHRM zijn migratierechtspraak herziet’, nederlandrechtsstaat.nl, 18 december 2025.

13 Informal Ministerial Conference, ‘Conclusions’, 10 december 2025, coe.int.

14 Lettera aperta (*supra* noot 4).

15 Joint statement (*supra* noot 11).

16 ‘Speaking notes of the Secretary General and the Deputy Secretary General to the 1539th meeting of the Ministers’ Deputies’, 7 oktober 2025, SG/Inf(2025)29.

17 CDDH, ‘CDDH outcome document containing elements for a political declaration’, 20 maart 2026, CDDH(2026)R3_EXTRA_ Addendum.

de steun van de staten voor de onafhankelijkheid van het Hof en zijn *living instrument*-interpretatiemethode opnieuw bevestigd. Hoewel deze bepalingen belangrijk zijn, komen ze niet als een verrassing gezien de inhoud van eerdere vergelijkbare politieke verklaringen.¹⁸

Toch zijn er enkele punten in de Verklaring die nadere en kritische aandacht verdienen. Een daarvan is de volgende stelling: ‘inherent in the whole of the Convention is a search for a fair balance between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual’s fundamental rights’.¹⁹

Het algemeen belang wordt vóór de individuele rechten genoemd, terwijl het doel van het Verdrag juist is om individuele rechten te beschermen, niet het algemeen belang. Het algemeen belang kan overigens wel een rol spelen in de vorm van legitieme doelstellingen die een staat mag nastreven bij het beperken van een relatief recht dat, anders dan een absoluut recht, ruimte biedt voor gerechtvaardigde beperkingen. Bovendien is het vinden van een dergelijk evenwicht niet ‘inherent’ aan het gehele Verdrag zoals nu staat opgetekend in de verklaring. Zoals de verklaring ook benadrukt,²⁰ is bijvoorbeeld het in artikel 3 EVRM neergelegde folterverbod absoluut, zodat er in zaken die onder de reikwijdte van die bepaling vallen geen plaats is voor het afwegen van het algemeen belang tegen het individueel belang.

Het citaat dat we zojuist hebben besproken, is kenmerkend voor de gehele verklaring, die is opgesteld met de staten als uitgangspunt, en niet het individu. Blijkbaar hebben de staten veel bevestiging nodig dat welbekende EVRM-doctrines van blijvend belang zijn. Het Verdragsstelsel is inderdaad subsidiair; bovendien benadrukt de verklaring dat staten een *margin of appreciation* hebben,²¹ dat het Hof geen hof van vierde aanleg is,²² en dat staten ‘the undeniable sovereign right’ hebben om controle uit te oefenen op migratie.²³ Ook benadrukt de verklaring dat de staten een fundamentele plicht hebben ‘to guarantee the right to everyone within their jurisdiction to live in peace, freedom and security, notably by protecting public safety and national security and preventing disorder and crime’.²⁴ Het is veelzeggend dat de staten na het woord ‘notably’ in het citaat verwijzen naar een redelijk generieke fundamentele plicht om mensen te beschermen in plaats van naar expliciete verplichtingen die op hen rusten en die voortvloeien uit specifieke Verdragsrechten (of naar artikel 8, lid 2, EVRM waarin de beperkingsclausule bij dit artikel staat). Dat de staten en niet het individu het uitgangspunt zijn van de verklaring blijkt ook uit het feit dat het belang van de naleving van artikel 8 EVRM, dat het recht van een ieder op respect voor privé- en gezinsleven waarborgt, nergens wordt benadrukt. In plaats daarvan begint de eerste paragraaf over die bepaling als volgt: ‘Article 8 allows public officials to expel a foreign national from their territory’ zelfs wanneer dit een beperking oplevert van artikel 8 EVRM.²⁵ Opnieuw lijkt de inbreuk op een recht in de verklaring voorrang te krijgen boven de verplichting om het recht te beschermen. Het zijn deze formuleringen en impliciete boodschappen die de verklaring niet eenduidig maar juist deels zorgwekkend maken. Daar komt nog bij

18 Zie <http://www.coe.int/en/web/execution/political-declarations>.

19 Chişinău Verklaring (*supra* noot 3), preambule.

20 Chişinău Verklaring (*supra* noot 3), par. 22.

21 Chişinău Verklaring (*supra* noot 3), pars. 4-5.

22 Chişinău Verklaring (*supra* noot 3), par. 11.

23 Chişinău Verklaring (*supra* noot 3), par. 18.

24 Chişinău Verklaring (*supra* noot 3), par. 20.

25 Chişinău Verklaring (*supra* noot 3), par. 31.

dat de verklaring meer specifieke zorgwekkende punten bevat zoals wij in de volgende paragraaf zullen toelichten.

4 Een viertal zorgwekkende punten

In deze paragraaf lichten wij vier inhoudelijke punten uit de verklaring toe die in eerdere bijdrages over de (concept) verklaring nog niet uitgebreid zijn besproken.

4.1 Diplomatieke garanties inzake uitlevering en uitzetting

Met betrekking tot artikel 3 EVRM stelt de verklaring dat ‘recourse to diplomatic assurances may obviate a risk of violation of Article 3 following expulsion or extradition’.²⁶ Diplomatieke garanties zijn inderdaad al toegepast in uitleverings- en uitzettingszaken en kunnen er soms aan bijdragen dat iemand geen ernstige Verdragsschending ondervindt door de ontvangende staat. Het Hof heeft in verschillende uitspraken geoordeeld dat diplomatieke garanties het reële risico op schending van de Verdragsrechten wegnemen. Tegelijkertijd kunnen dergelijke garanties ernstige problemen opleveren. In andere uitspraken heeft het Hof dergelijke garanties dan ook bijvoorbeeld ontoereikend geacht vanwege hun vage bewoordingen, het ontbreken van toezicht-mechanismen²⁷ of het bestaan van een wijdverbreide praktijk van foltering²⁸. Het EHRM heeft verschillende criteria geformuleerd die eraan bij moeten dragen dat diplomatieke garanties geloofwaardig en betrouwbaar zijn en dat een reëel risico op mishandeling en foltering wordt vermeden. De meest gedetailleerde checklist stelde het Hof op in *Othman (Abu Qatada) t. het Verenigd Koninkrijk*, waarin elf factoren staan voor het beoordelen van de betrouwbaarheid van diplomatieke toezeggingen die veel verder gaan dan kwesties die betrekking hebben op artikel 3 EVRM.²⁹

Het Hof heeft criteria opgesteld om te waarborgen dat diplomatieke toezeggingen niet worden gebruikt als schijnvertoning om mensenrechtenverplichtingen te omzeilen. Het Hof lijkt zich bewust te zijn van dergelijke risico’s. Zelfs Raad van Europa-lidstaten komen diplomatieke toezeggingen niet altijd te goeder trouw na. Zo werd een Azerbeidzjaanse soldaat die was veroordeeld voor de moord en poging tot moord op twee Armeniërs in Boedapest onmiddellijk gratie verleend en in hoge functies hersteld na zijn uitlevering van Hongarije aan Azerbeidzjan, ondanks de diplomatieke garanties van Azerbeidzjan.³⁰ Daarom is bij Raad van Europa-lidstaten aanzienlijke zorgvuldigheid vereist om ervoor te zorgen dat diplomatieke garanties niet worden misbruikt of gemanipuleerd.³¹

Het EHRM het gebruik van diplomatieke garanties niet heeft ontmoedigd. Tegelijkertijd zijn dergelijke garanties niet altijd betrouwbaar. De speciale rapporteur van de VN inzake

26 Chişinău Verklaring (*supra* noot 3), par. 30.

27 EHRM 25 april 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0425JUD007138610 (*Savridin Dzhrayev/Rusland*), par. 174.

28 EHRM 18 februari 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0218JUD005413108 (*Baysakov e.a./Rusland*) par. 49.

29 EHRM 17 januari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0117JUD000813909 (*Othman (Abu Qatada)/Verenigd Koninkrijk*), par. 189.

30 EHRM 26 mei 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0526JUD001724713 (*Makuchyan en Minasyan/Azerbeidzjan en Hongarije*).

31 C. Ryngaert & K. Istrefi, ‘An Azeri kills an Armenian soldier at a NATO training in Budapest: the ECtHR decides a rare case of State responsibility and presidential pardon’, *strasbourgobservers.com*, 29 juni 2020.

foltering en andere wrede, onmenselijke en vernederende behandeling heeft uitgelegd dat diplomatieke garanties inherent onbetrouwbaar zijn wanneer de mensenrechtensituatie in de ontvangende staat bijzonder gebrekkig is of wanneer een staat geen effectieve controle heeft over zijn functionarissen.³²

Het voorgaande suggereert dat diplomatieke garanties controversieel blijven en vaak niet het werkelijke risico van schendingen van artikel 3 EVRM in uitleverings- en uitzettingszaken wegnemen. Daarom moet het deel van de verklaring waarin staat dat diplomatieke garanties het risico van een schending van artikel 3 EVRM na uitzetting of uitlevering kunnen wegnemen, met de nodige voorzichtigheid worden behandeld, met name aangezien het Hof diplomatieke garanties al redelijk flexibel benadert.

4.2 Publiek vertrouwen en het Verdragssysteem

Volgens de verklaring zijn de migratie-gerelateerde uitdagingen voor de verdragsstaten driedelig: het onvermogen om personen die zijn veroordeeld voor of worden beschuldigd van een ernstig misdrijf uit te kunnen zetten, massale toestroom van migranten en het inzetten migratiestromen als politiek drukmiddel – de zogenaamde instrumentalisering van migratie.³³ In de verklaring staat dat het niet adequaat aanpakken van deze uitdagingen het vertrouwen van het publiek in het Verdragssysteem kan verzwakken.³⁴ Deze zin is mogelijk voorgesteld door het Verenigd Koninkrijk, aangezien de zin aansluit bij een centraal thema uit de toespraak die de Lord Chancellor en Secretary of State for Justice Mahmood hield in Straatsburg in 2025, hoewel de verklaring minder krachtige bewoordingen gebruikt.³⁵

De gekozen formulering over vertrouwen van het publiek in het Verdragssysteem veronderstelt dat het publiek bekend is met het systeem en zich daarover een mening heeft gevormd. Bovendien wordt verondersteld dat het vertrouwen van het publiek kan worden beïnvloed door de manier waarop migratie-gerelateerde uitdagingen worden aangepakt. De kans dat al deze drie veronderstellingen kloppen, is echter klein, aangezien uit recente statistieken blijkt dat de meerderheid van de ondervraagden in zes Raad van Europa-lidstaten toegeeft weinig te weten over het EVRM. In het Verenigd Koninkrijk zegt 49 procent niet veel te weten over het EVRM, en 15 procent zegt er helemaal niets van af te weten.³⁶ In Frankrijk, Duitsland, Italië, Polen en Spanje zeggen de ondervraagden dat ze weinig (42-53 procent) tot niets (15-29 procent) over het Verdrag weten. Het is illustratief dat 90-85 procent van de respondenten in deze vijf landen denkt dat het EHRM een EU-orgaan is.³⁷

De manier waarop de Chișinău Verklaring verwijst naar publiek vertrouwen geeft voorrang aan de *vermeende* publieke opinie boven de realiteit van de bescheiden mate van bescherming die het EVRM biedt aan migranten. De verwijzing is bovendien problematisch omdat zij zo

32 'Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Notes by the Secretary-General', A/60/316, 30 augustus 2005.

33 Chișinău Verklaring (*supra* noot 3), pars. 20, 34-40.

34 Chișinău Verklaring (*supra* noot 3), par. 16.

35 S. Mahmood, 'Speech', gov.uk, 18 juni 2025. Mahmood verwees in haar toespraak naar uitholling van het publieke vertrouwen en afwijkingen van de 'publieke redelijkheid'.

36 YouGov, 'What do Britons really think about leaving the ECHR?', yougov.com, 8 oktober 2025.

37 YouGov, 'How do Europeans in five major countries see the ECHR?', yougov.com, 19 februari 2026.

kan worden geduid dat het Hof verantwoordelijk is voor iets wat niet onder zijn bevoegdheid valt: het aanpakken van migratie-gerelateerde uitdagingen en de gevolgen daarvan op het vertrouwen van het publiek in het Verdragssysteem. De verklaring laat ruimte voor deze interpretatie omdat zij niet verduidelijkt wie hiervoor wél verantwoordelijk is.

Het is waarschijnlijker dat juist het proces dat aan de verklaring voorafging en de inhoud ervan het vertrouwen van het publiek in het Verdragssysteem verzwakken. Door zich op slechts één thema – migratie – te richten, versterkt de Verklaring mogelijk het ‘false narrative’ dat de migratierechtspraak van het Hof zeer problematisch is.³⁸ Waarom zou de Verklaring anders überhaupt worden aangenomen? Dit narratief is bijvoorbeeld wijdverbreid in het Verenigd Koninkrijk, waar driekwart van de mediaberichten (n=379) die het EHRM noemden zich richtten op de toepassing van het Verdrag op migratiecontrole. Veel van die berichten waren gebaseerd op misvattingen.³⁹

Dit narratief heeft ook in Nederland voet aan de grond gekregen. De Tweede Kamer nam met een twee-derde meerderheid een motie aan waarin werd opgemerkt dat de uitzetting van asielzoekers die alle rechtsmiddelen hebben uitgeput en van ‘criminele asielzoekers’ regelmatig niet kan plaatsvinden omdat dit in strijd zou zijn met het EVRM.⁴⁰ De regering heeft echter later uitgelegd dat het EVRM ‘voldoende ruimte biedt om strafrechtelijke veroordeelde (gevestigde) vreemdelingen te kunnen uitzetten’ en dat het EVRM geen ‘primaire belemmering’ vormt voor Nederland.⁴¹ Een soortgelijke discussie heeft plaatsgevonden in Zwitserland, waar een parlementaire motie werd aangenomen die beweerde dat het EVRM beperkingen oplegt aan het vermogen van staten om op te treden tegen ‘criminele migranten’. Deze motie stuitte op bezwaren van de uitvoerende macht, die opmerkte dat de rechtspraak van het EHRM niet verder ging dan die van de nationale rechters.⁴²

4.3 ‘A democracy capable of defending itself’

Een bijzonder problematisch concept uit de verklaring is dat van ‘a democracy capable of defending itself’. De Chişinău Verklaring tekent hierover op:⁴³

‘The concept of “democracy capable of defending itself,” as developed in the case law of the Court, may be relevant when States Parties face instrumentalisation of migration. A hostile State or other actor cannot be allowed to undermine European democracies and the values on which the Convention is founded and to abuse the system that it was established to protect.’

Het concept suggereert dat Verdragsrechten voor bepaalde groepen ‘anderen’ terzijde kunnen worden geschoven in geval van externe druk van vijandige staten, wat de weg vrijmaakt voor

38 E. Bates, ‘The CDDH’s Chişinău Report, Article 3 and the ‘extra-territorial’ context’, echrblog.com, 2 april 2026.

39 V. Adelmant, A. Donald & B. Çalı, ‘The European Convention on Human Rights and Immigration Control in the UK: Informing the Public Debate’, Bonavero Report 3/2-25, 4 September 2025, p. 3.

40 Kamerstukken II 2025/26, 36800, nr. 24.

41 Kamerstukken II 2025/26, 20043, nr. 160.

42 ‘Die Schweiz schliesst sich der Initiative zur Reform der Europäischen Menschenrechtskonvention an’, 25.3739, parlament.ch.

43 Chişinău Verklaring (*supra* noot 3), par. 39.

uitholling van de rechten van mensen die op de vlucht zijn wanneer zij op grote schaal om bescherming vragen, zeker gezien de conceptuele flexibiliteit van het concept. Door naar dit concept te verwijzen stelt de verklaring een hiërarchie van belangen voorop, waarbij de rechten van het individu ondergeschikt worden gemaakt aan de ‘weighty public interests of defending freedom and security’.⁴⁴ Hiermee negeert de verklaring de verplichtingen die op staten rusten om ook groepen ‘anderen’ te beschermen: zo omarmt zij bijvoorbeeld de beperking van de artikel 8 EVRM-rechten van uitgezette personen vanwege het algemeen belang, zonder echter te reppen over de rechten van het gezin van dergelijke personen. Onder dat gezin vallen met name minderjarige kinderen wier rechten zouden worden aangetast door het uitzetten van een ouder.⁴⁵ Dit is een kwestie die het Hof reeds in zijn rechtspraak heeft aangeroerd.⁴⁶ Door een dergelijke verplichting te negeren, kan de verklaring worden geïnterpreteerd als een weigering van de staten om de relevante Straatsburgse rechtspraak te onderschrijven en zo extra druk leggen op bescherming door het EHRM van kinderen in deze situatie.

4.4 Nieuwe benaderingen

Een ander zorgwekkend begrip is de hantering van het begrip ‘nieuwe benaderingen’ door de staten in de verklaring. In een ontwerptekst van de CDDH werden in plaats van de woorden ‘nieuwe benaderingen’ de woorden ‘innovatieve oplossingen’ genoemd. Deze twee woorden zijn de enige wijziging van de definitieve verklaring ten opzichte van de ontwerptekst.⁴⁷ Met ‘nieuwe benaderingen’ duidt de Verklaring de notoir problematische terugkeerhubs in derde landen aan.⁴⁸ De goedkeuring vanuit staten die in de beschrijving van deze nieuwe benaderingen van grote migratiestromen doorklinkt,⁴⁹ is verontrustend in het licht van een praktijk die in het verleden aanleiding heeft gegeven tot het opleggen van voorlopige maatregelen door het Hof. Michael O’Flaherty, commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa, heeft deze praktijk bovendien herhaaldelijk omschreven als problematisch en leidend tot ‘human rights violations in various countries worldwide’,⁵⁰ waardoor de praktijk een voorzichtige aanpak van de staten vereist. Ook nationale rechters hebben dergelijke plannen ongeldig verklaard. Een veelbesproken initiatief in dit verband is het omstreden Britse Rwanda-plan dat in 2023 door het Britse Hooggerechtshof onverenigbaar werd geacht met het beginsel van *non-refoulement*.⁵¹ Tegen deze achtergrond dreigt de in de verklaring gekozen benadering een signaal af te geven dat de creativiteit van staten stimuleert of beloont bij het vinden van nieuwe manieren om hun mensenrechtenverplichtingen te omzeilen in het licht van de druk die migratie met

44 Zie hierover ook paragraaf 2 van deze bijdrage.

45 Chișinău Verklaring (*supra* noot 3), pars. 31-33.

46 EHRM 19 september 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0919JUD000548822 (*Trapitsyna en Isaeva/Hongarije*).

47 CDDH (*supra* noot 17), pars. 61-66.

48 J. Rankin, ‘MEPs back plans for ‘return hubs’, raising fears of ‘human rights black holes’, *The Guardian* 26 maart 2025.

49 Chișinău Verklaring (*supra* noot 3), par. 46.

50 M. O’Flaherty, ‘Externalised asylum and migration policies and human rights law’, 4 september 2025, p. 5.

51 *R (on the application of AAA (Syria) and others) (Respondents/Cross Appellants) v Secretary of State for the Home Department (Appellant/Cross Respondent)*, [2023] UKSC 32.

zich meebrengt. De Britse krant *The Telegraph* heeft de verklaring alvast zo geïnterpreteerd: 'Europe backs Rwanda-style migrant camps in shake-up of ECHR'.⁵²

5 Gevolgen van de verklaring

Als we uitsluitend de tekst van de Verklaring in ogenschouw nemen, is er voor het EHRM geen reden om zijn migratierechtspraak te wijzigen. Een mogelijke interpretatie van de verklaring is dat de staten het Hof uitsluitend vragen om duidelijk en consistent te zijn en om verdere richtsnoeren en verduidelijkingen te geven over migratiekwesies die zij complex en belangrijk vinden. Zoals de onlangs benoemde EHRM-rechter Wissels bevestigde, zullen de Straatsburgse rechters 'natuurlijk' kennisnemen van de verklaring, maar zullen zij 'niet meteen anders gaan rechtspreken'. Wellicht zullen ze 'wel in hun motivering meer uitleggen', want, zo voegde zij toe: 'Ook in Nederland besteedt de rechter extra aandacht aan zijn uitleg als de zaak politiek gevoelig ligt'.⁵³

Hoewel de zware kritiek die in de brief van negen staten stond niet als zodanig terugkomt in de verklaring is de boodschap gedurende het hele proces dat voorafging aan aanname van de verklaring duidelijk: bepaalde staten zoals Italië en Denemarken, de voorttrekkers van de brief, hebben inhoudelijke bezwaren tegen de migratierechtspraak van het Hof en vinden dat het Hof meer terughoudendheid moet betrachten. Dit is geen nieuwe boodschap,⁵⁴ en het valt niet uit te sluiten dat het Hof er ontvankelijk voor is, ongeacht de precieze inhoud van de verklaring. Eerdere politieke verklaringen over het Hof hebben ons geleerd dat het Hof, in de woorden van zijn president, 'has been receptive to the messages conveyed in [previous political] declarations, which have also as a general rule been helpful to the Convention system'.⁵⁵ Het belangrijkste gevolg van eerdere verklaringen is dat het Hof meer belang is gaan hechten aan het subsidiariteitsbeginsel.⁵⁶ Empirisch onderzoek heeft bovendien duidelijk aangetoond dat het Hof minder bereid is nieuwe stappen te zetten in zijn rechtspraak wanneer het Hof op weerstand van de staten stuit.⁵⁷

Het is veelzeggend dat het Hof in het eerdere document over zijn migratierechtspraak van februari 2026 het belang benadrukte van de beoordelingen door de nationale autoriteiten. Naast toevoeging van een paragraaf getiteld 'subsidiariteit en gedeelde verantwoordelijkheid' legt het Hof uit dat, indien 'domestic authorities [...] have carried out a rigorous assessment of whether the individual would face a real risk of ill-treatment in the destination country', het onwaarschijnlijk is dat het zal concluderen dat een uitzetting of uitlevering een artikel 3 EVRM oplevert, zelfs indien de veiligheidssituatie in het ontvangende land moeilijk is. Het Hof benadrukt ook dat het in recente artikel 8 EVRM-zaken betreffende de uitzetting van migranten wegens strafbare feiten heeft onderstreept dat 'where the domestic courts have carefully examined

52 J. Crisp, 'Europe backs Rwanda-style migrant camps in shake-up of ECHR', *The Telegraph* 15 mei 2026.

53 R. Abels, 'Rechters hebben geen politiek doel. We bewaken de ondergrens van menselijke waarden', *Trouw* 23 april 2026.

54 H. Tigroudja, 'Stop Blaming the Migrants: The Chişinău Process as the Symptom of a Global Pushback against Otherness', *echrblog.com*, 6 mei 2026.

55 CDDH (*supra* noot 17), par. 13.

56 L.R. Glas, 'From Interlaken to Copenhagen: What Has Become of the Proposals Aiming to Reform the Functioning of the European Court of Human Rights?', *Human Rights Law Review* 2020, p. 121-151, p. 134-135.

57 E. Yildiz, *Between Forbearance and Audacity. The European Court of Human Rights and the Norm against Torture*, Cambridge: Cambridge University Press 2023.

the facts, applying the Convention case-law, and have weighed up the applicant's personal interests against the more general public interest', het zijn eigen beoordeling van de klacht niet in de plaats zal stellen van die van de bevoegde nationale autoriteiten, tenzij er overtuigende redenen zijn om dat wel te doen.

Tegelijkertijd heeft het Hof de vrijheid genomen om een aantal verzoeken uit eerdere politieke verklaringen te negeren.⁵⁸ Zo heeft het tot nu toe geen gehoor gegeven aan de uitnodiging in de Kopenhagen Verklaring⁵⁹ die in de Chişinău Verklaring zo wordt herhaald: 'adapt its procedure to make it possible for other States Parties to indicate their support for the referral of a case to the Grand Chamber when relevant, which may be useful for drawing the attention of the Court to the existence of a serious issue of general importance within the meaning of Article 43(2) of the Convention'

Men kan zich afvragen of de 27 lidstaten die vorig jaar een kritische gemeenschappelijke verklaring aannamen, en met name de negen opstellers van de kritische brief, werkelijk tevreden zijn met de Chişinău Verklaring aangezien deze weinig tot geen kritiek bevat op de Straatsburgse migratierechtspraak en zij het Hof niet verzoekt dit deel van zijn rechtspraak aan te passen. Bijgevolg zouden zij hun aanval op het Hof wel eens opnieuw kunnen beginnen zodra het Hof een nieuwe uitspraak doet over bijvoorbeeld uitlevering, uitzetting of *pushbacks* aan de Belarussische grens⁶⁰. JA21-kamerlid Boomsma had geen nieuwe uitspraken nodig om zijn aanval te continueren: in *De Telegraaf* reageerde hij al voordat de verklaring was aangenomen dat de verklaring niet genoeg is 'om het primaat van de politiek te herstellen', want daarvoor 'is een protocol nodig'.⁶¹ Daags na aanneming van de verklaring bereidde hij al een aantal moties voor over het onderwerp EHRM en migratie.⁶² Erger nog, men kan zich afvragen of sommige staten zich nog wel willen houden aan het EHRM-systeem en willen handelen overeenkomstig de Chişinău Verklaring. Zo is Denemarken al van plan om uitzettingswetgeving aan te nemen die, zoals (de nu interim-)premier Frederiksen uitlegde, door deskundigen zou kunnen worden omschreven als strijdig met het Verdrag.⁶³

De Chişinău Verklaring zelf vermeldt niets over *follow-up*-maatregelen. Sommige leden van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE) hebben wel een ontwerpresolutie gesteund waarin de PACE wordt opgeroepen om een actieve rol te spelen tijdens het proces dat de secretaris-generaal heeft aangezwengeld.⁶⁴ Deze ontwerpresolutie is echter nog niet besproken binnen de PACE. Hoe dan ook zullen andere actoren binnen de Raad van Europa en daarbuiten nauwlettend in de gaten houden welke richting de migratierechtspraak van het Hof opgaat.

58 Glas (*supra* noot 56), p. 147-148.

59 Comité van Ministers, 'Kopenhagen Verklaring', 13 April 2018, par. 38.

60 M. Lysien, 'For better or for worse? Grand Chamber takes over cases concerning pushbacks at the Belarusian border', *strasbourgobservers.com*, 6 september 2024.

61 De Telegraaf, 'Nederland steunt nu wel Europese oproep om criminele asielzoekers makkelijker uit te zetten', 15 mei 2026.

62 Zie hierover uitgebreider https://www.linkedin.com/posts/jasper-krommendijk-6b963013_evrm-activity-7460950550822658049-WJY_?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=ACoAADnlfcUBm-75103QgRdi-R8uSt9XFMuU9TA.

63 S. Jacobsen & S. Jeppesen, 'Denmark plans tougher deportation laws, challenging European human rights framework', *Reuters* 30 januari 2026.

64 PACE, 'Motion for a resolution', doc. 16391, 22 april 2026. Zie ook PACE, 'Motion for a resolution', doc. 16387, 22 april 2026.

MENSENRECHTENMENS(EN)

In gesprek met John Morijn

Marloes van Noorloos & Jasper Krommendijk *

Samenvatting | In deze rubriek besteden we, aan de hand van korte interviews, aandacht aan mensen die een belangrijk deel van hun tijd besteden aan de rechten van de mens. We zullen academici en mensen 'uit de praktijk' tegenkomen, rechters en advocaten, ambtenaren en activisten. Wat houdt hen zoal bezig, en wat drijft hen?

DOI | 10.54194/NTM.28100

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

Op 12 april 2026 gingen Hongaren massaal naar de stembus en behaalde Péter Magyar met zijn oppositiepartij Tisza meer dan twee derde van de parlementszetels, waarmee er na zestien jaar een einde kwam aan de macht van Victor Orbán. Een historische verkiezingsuitslag, na een periode waarin Orbán en de zijnen de democratische rechtsstaat op allerlei manieren hebben ondermijnd. Onafhankelijke rechtspraak, media, journalistiek en academische vrijheid kwamen zwaar onder vuur te liggen, evenals rechten van minderheden zoals LHBTIQ+-ers, terwijl corruptie hoogtij vierde.

Maar hoe bouw je de rechtsstaat weer op na zo'n lange periode van verval? Jasper Krommendijk en Marloes van Noorloos van de NTM-redactie spraken daarover met John Morijn, bijzonder hoogleraar recht en politiek in de internationale betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen, vice-voorzitter van het Wetenschappelijk Comité van het EU Grondrechtenagentschap en sinds 2026 collegelid van het Adviescollege Toetsing Regeldruk. Eerder was John Morijn lid van het College voor de Rechten van de Mens en van de Adviesraad Migratie en was hij werkzaam op het gebied van Europese Unie en mensenrechten bij de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU. Hij heeft veel geschreven over *rule of law backsliding* in Hongarije en Polen en spreekt daarover regelmatig in de media.

Wat was jouw eerste reactie toen Magyar de verkiezingen won?

'Ik zat op live TV toen de eerste prognoses kwamen. Toen heb ik gezegd, en ik voel dat nog steeds, dat ik het eigenlijk niet kon geloven. Stel je voor dat je een voetbalwedstrijd speelt van elf tegen acht en je met acht spelers toch de wedstrijd weet te winnen, terwijl het doel voor de

- Prof. dr. mr. J. Krommendijk is hoogleraar Rechten van de Mens en directeur van het Onderzoekcentrum voor Staat en Recht (SteR), Radboud Universiteit en prof. mr. dr. M. van Noorloos is hoogleraar straf- en strafprocesrecht bij het Instituut voor Strafrecht & Criminologie.

anderen ook nog veel groter is. Zozeer waren alle verkiezingsregels in het voordeel van Orbán herschreven en zozeer was bijvoorbeeld het hele medialandschap helemaal op Orbán ingericht. Ze hebben dit resultaat gegenereerd zonder gebruik te maken van klassieke media, maar puur sociale media en ontzettend veel één-op-één-gesprekken met mensen door het hele land. Als ik er nu aan terugdenk, is het eigenlijk de heruitvinding van politiek: gewoon keihard campagne voeren en mensen echt overtuigen dat jouw visie beter is, met een duidelijke focus in de campagne. Ik had dat niet voor mogelijk gehouden. Na de Poolse verkiezingen in 2023 dachten mensen dat er eenmalig een wonder was gebeurd, maar in Hongarije is dat wonder eigenlijk nog veel groter. Dat geeft wel aan hoe Hongaren ondertussen echt met de handen in het haar zaten en hoe slecht de situatie was geworden.'

Je zei eerder in de media dat het heropbouwen van de Hongaarse rechtsstaat haast een mission impossible is. Kun je uitleggen hoe dat komt?

'Het is heel moeilijk om een rechtsstaat opnieuw op te bouwen zonder die rechtsstaat zelf af te breken. Stel, je breekt alles wat in zestien jaar Orbán is opgebouwd in één keer af en begint weer vanaf nul. Een beetje hetzelfde dilemma als in Polen: sinds 2015 zijn daar veel rechters irregulier benoemd. Je zou dus in 2023 kunnen zeggen, we halen gewoon die rechters in één keer uit het systeem en we ontslaan ze en we stellen nieuwe rechters aan. Dan krijg je een soort "bring your own judiciary"-dynamiek: degene die de verkiezingen wint, neemt eigen rechters mee. Dat zou nog een veel grotere bijl aan de wortel van de machtscheiding zijn.

Het lastige is: als je de verkiezingen wint nadat een ander de rechtsstaat heeft afgebroken, ben jij verantwoordelijk: "if they broke it, you own it", en jij zal erop worden aangekeken hoe je het aanpakt. Dat moet je met beleid doen, je hebt niet dezelfde opties als je voorgangers.

Juist vanwege rechtsstatelijke overwegingen worden mensen in allerlei functies natuurlijk voor veel langere tijd benoemd, zoals rechters. In Hongarije zijn die mensen gekozen door Orbán en zij kunnen nu opereren als "veto players": alles wat wordt bedacht om iets ten goede te wijzigen, kan in principe door hen worden geblokkeerd. Maar als je hen zou ontslaan, dan zou je de wet overtreden die is bedoeld om de rechtsstaat te beschermen. Zelfs als je in Hongarije een tweederdemeerderheid hebt zoals Magyar en je dus de Grondwet zou kunnen wijzigen, krijg je te maken met "veto players" die de boel kunnen vertragen. Zoals de president, die door Orbán is benoemd. Die kan wetten tegenhouden door ze aan het Constitutioneel Hof voor te leggen als ze mogelijk strijdig zijn met de Grondwet. Dat terwijl het Constitutioneel Hof nog helemaal "vervuild" is. Dus eigenlijk wil je die rechters zo snel mogelijk vervangen, maar daarmee breek je dan zelf de Grondwet, of je moet die zodanig aanpassen dat je de hele geest van de Grondwet moet doorbreken. Het is dus een ontzettend lastig dilemma om een werkbare situatie te creëren zonder de letter en de geest van de wet te doorbreken. Het beeld bestaat soms dat je *backsliding* kan keren door de film in omgekeerde volgorde af te spelen, maar zo werkt het niet. Als er eenmaal iets is gebroken, heb je te maken met een nieuwe situatie die je moet herstellen: "you can't unscramble an egg". En het allerbelangrijkste is dat de meeste mensen in Hongarije niet op Magyar hebben gestemd omdat ze ongerust waren over de rechtsstaat, maar omdat ze ongerust waren omdat het economisch niet goed ging. Dus hij zal worden afgerekend op hele andere dingen: met de rechtsstaat ga je geen stemmen trekken.'

Eind mei 2026 heeft de Europese Commissie een akkoord gesloten met premier Magyar voor toegang tot 16 miljard euro aan bevroren EU-fondsen. Hongarije moet dan wel vóór 31 augustus 2026 aan een

lange lijst voorwaarden voldoen. Wat voor maatregelen zijn dat, en is het realistisch dat Hongarije dat op tijd kan doen?

‘Het zit ingewikkeld in elkaar, als een soort spaghetti. EU-fondsen aan Hongarije waren op drie gronden geblokkeerd, en de deadline van 31 augustus geldt eigenlijk alleen voor de eerste grond.

- 1) Het coronaherstelfonds, vanwege corruptie en gebrek aan rechterlijke onafhankelijkheid;
- 2) Het niet voldoen aan de Conditionaliteitsverordening (2020/2092) vanwege de rechtsstatelijke problematiek, gebrek aan rechterlijke onafhankelijkheid en corruptie binnen staatsinstellingen;
- 3) Het niet voldoen aan de Verordening gemeenschappelijke bepalingen (2021/1060), vanwege het niet respecteren van het EU-Grondrechtenhandvest bij het uitgeven van EU-gelden, gelet op onder meer het gebrek aan toegang tot een onafhankelijke rechter en schendingen op het terrein van asiel en academische vrijheid.

Bij punt (3) is het lastige dat Orbán een deel van deze fondsen al heeft weten te “ontdooien” toen hij in 2023 met een strategisch wc-bezoek niet zijn veto kon inzetten en zodoende andere EU-leiders in staat heeft gesteld om toetredingsonderhandelingen met Oekraïne te starten. Hoewel de problemen met rechterlijke onafhankelijkheid verre van opgelost waren, was de Commissie akkoord dat hij het geld alsnog kreeg. Maar het Europees Parlement was het daar niet mee eens en is naar het HvJ EU gestapt, waar de zaak nu (*red: 15 juni 2026*) aanhangig is. Als het Hof het advies van de advocaat-generaal volgt, zou dat betekenen dat dat geld onrechtmatig vrij is gekomen.¹ Dan zou het rechterlijke onafhankelijkheidsprobleem toch ook al voor 31 augustus moeten worden opgelost, om de Covidfondsen vrij te geven. Het is een soort Mikadospel, waarbij je niet één stokje kunt weghalen zonder dat de rest in elkaar stort. Wat precies de deal is die Magyar nu heeft gesloten met de Commissie, is nog onduidelijk.’

Het lijkt niet heel realistisch te zijn dat de rechterlijke onafhankelijkheid in een paar maanden tijd kan worden ‘heropgebouwd’.

‘Absoluut. Het gaat dus met name om de bemensing van de hoogste gerechten, net als in Polen. In het Hooggerechtshof in Hongarije, de Kuria, is eigenlijk iedereen door Orbán benoemd. Maar stel dat wij met zijn drieën in het Hof zitten en ik ben de enige corrupte figuur. Dan gebeurde het tot op heden heel vaak dat alle politiek belangrijke zaken wonder boven wonder aan mij werden toegewezen.

Puur formeel kunnen jullie twee je dan wel onafhankelijk voelen en je ook zo gedragen, maar in de praktijk werkt dan het hele instituut niet echt meer als een rechterlijke instantie. De Commissie heeft daarom gezegd: je krijgt alleen het geld als je een *random* toewijzingsmodel maakt, maar dat is nooit echt van de grond gekomen.

En je kunt je voorstellen dat dit soort dingen doorvoeren een hele oplazer vergt. Je kan de rechters niet zomaar ontslaan, want dan krijg je weer het dilemma van tegen de Grondwet in handelen. Maar je kan je wel voorstellen dat als een aantal nieuwe mensen de leiding krijgt, dat je in elk geval corruptie een beetje kan isoleren en ervoor kan zorgen dat de niet-onafhankelijk-

¹ Conclusie AG Ćapeta 12 februari 2026, C-225/24, ECLI:EU:C:2026:88 (*Parlement/ Commissie*).

ke rechters nooit in hun eentje aan een belangrijke zaak werken. Op die manier kan je er wel een beetje omheen werken. Maar dat kost Hongarije veel meer tijd dan die twee maanden.'

En het punt van de Raad voor de rechtspraak die voor die onafhankelijkheid in benoemingen moest zorgen, maar aan de zijlijn kwam te staan? Is dit iets wat snel terug te draaien valt?

'In Polen is dat op een gegeven moment ook gewoon opgelost. Ze hebben het verlopen van het mandaat van een heel aantal mensen in de Raad voor de rechtspraak afgewacht en recentelijk zijn er nieuwe mensen op de reguliere manier benoemd.

In Hongarije zie je bijvoorbeeld dat net als in Polen rechters heel erg werden ontmoedigd om prejudiciële vragen aan het EU-Hof van Justitie te stellen, zeker over thema's die politiek gevoelig waren zoals migratie. Zo'n rechter maakt opeens geen promotie meer binnen de rechterlijke macht en gaat dan op een gegeven moment zelf weg. Ik heb zelf ook een aantal Hongaarse rechters leren kennen die zich wel onafhankelijk opstelden en daar ook over spraken tijdens conferenties: hen werd het leven onmogelijk gemaakt en ze werden niet herbenoemd. Ik denk dat het wantrouwen echt heel diep zit. Dat kun je niet van de ene op de andere dag veranderen. Een belangrijk verschil tussen Hongarije en Polen is wel dat er zo'n overweldigende meerderheid van Hongaren voor verandering heeft gekozen. In Polen heeft Tusk een coalitie gesmeed van partijen die eigenlijk collectief de verkiezingen hadden verloren. Dat scenario heb je in Hongarije niet, dus er zit veel meer volkswil achter verandering. Dat kan veel steun geven aan mensen die Hongarije in de goede richting willen veranderen.'

Je had het al over de media en over het academische landschap. Waar moet je beginnen om dat weer op te bouwen, nadat die zo om zeep is geholpen?

'Een onderschat element dat autocratisering binnen EU-landen kan bevorderen, is dat mensen makkelijk in een ander EU-land kunnen gaan werken. Heel veel getalenteerde wetenschappers werken al lang niet meer in Hongarije. Dat is dus de eerste uitdaging: hoe krijgen ze die weer terug? Daarnaast heb je te maken met propagandamachines waar veel overheidsgeld in zat, zoals het Matthias Corvinus Collegium (MCC), een soort communicatie-afdeling van de regering-Orbán vermomd als denktank. Daarvoor kun je gewoon wetgeving maken zodat er geen geld meer heen gaat. Maar het is veel moeilijker om de universiteiten zoals die nu bestaan en die dus heel erg zijn uitgehold, zowel qua talent als qua geld, weer een beetje een levenslijn te geven. Je moet beginnen met het aanpassen van de bestuursstructuur om de universiteiten weer echt in het publieke belang te laten functioneren, die onder andere aanleiding heeft gegeven om geld stop te zetten onder de rechtsstaatverordening. Dat heeft Magyar al aangekondigd. Wat ik zelf ontzettend belangrijk vind, is dat er weer Erasmus-uitwisselingen kunnen plaatsvinden, want één van de ontzettende slechte bijeffecten van deze hele episode is dat Hongaarse studenten niet meer op uitwisseling konden. Dat kan vrij makkelijk worden hersteld.

Eén van de dingen die me het meest is bijgebleven is dat een Poolse rechter tegen mij zei: we hebben te maken met een 10-80-10-probleem. Als je een democratie ontmantelt, heb je zo'n 10% van de mensen die vóór zo'n afbraak is en er zelfs gebruik van maakt door bijvoorbeeld sneller carrière te maken, dan zo'n 10% van de mensen die zich actief verzet tegen ontmanteling, maar ook 80% die zijn mond niet opentrekt, de *bystanders*. Die denkt aan de hypotheek en het betalen van het collegegeld van de kinderen. Die heb je natuurlijk in elke overheidsinstantie, ook in Hongarije: er zijn best een hoop mensen geweest die zich strategisch ambivalent hebben

opgesteld. Wat doe je dan: ga je hen dan toch op dit moment aanspreken op het feit dat ze zich niet actief hebben ingezet, en hen bijvoorbeeld overslaan bij promoties? Dat is echt een heel ingewikkelde vraag en ik kan me voorstellen dat daar nog best een hoop spanning over kan ontstaan.'

Je was tot je benoeming bij het Adviescollege Toetsing Regeldruk actief voor The Good Lobby Profs. Een concrete zaak waar je aan hebt gewerkt (MEDEL e.a.) gaat over het ontdooien van coronafondsen voor Polen door de Raad van Ministers, die eerder waren bevroren vanwege zorgen over de rechterlijke onafhankelijkheid. Verschillende rechtshulporganisaties waaronder MEDEL, stapten naar de Europese rechter. Na een voor velen teleurstellende uitspraak van het Gerecht stelden deze organisaties hoger beroep in.² De Grote Kamer van het HvJ EU komt wellicht dit jaar met een uitspraak. Kan je iets meer vertellen over jouw betrokkenheid?

'Het bestuderen van (her)democratisering heeft een specifiek Europeesrechtelijk aspect: nationale populistische partijen hebben nooit de volledige controle over het systeem waarin ze functioneren, want zij hebben niet op dezelfde manier controle over deze Europese dimensies. Dus je ziet dat met name strategisch procederen op Europees niveau vaak ontzettend nuttig kan zijn. Als je nog een onafhankelijke rechter bent in Polen of een zaak kunt aanspannen in Straatsburg, kan zo'n procedure op de langere termijn een heel belangrijke normerende functie hebben.

De MEDEL-zaak ontstond als volgt: op een gegeven moment stelde de Commissie eisen voor het ontdooien van corona-fondsen die ook betrekking hadden op rechterlijke onafhankelijkheid, en waarvan de vraag was: staan die rechtsstatelijke eisen niet als zodanig op gespannen voet met HvJ EU rechtspraak die juist veel strenger lijkt.

Toen werd de juridische vraag: kan de Europese Commissie dat geld aan feitelijk lichtere voorwaarden koppelen en daarmee de bindende kracht van HvJ EU uitspraken onderhandelbaar maken? Wij als wetenschappers vonden van niet, maar we merkten ook dat ook een aantal Poolse rechters daar heel ontevreden over was. Toen hebben vier rechtshulporganisaties de handen ineengeslagen om zowel de Europese Commissie als de Raad van Ministers voor het HvJ EU te slepen met de vraag: hoe werkt die coronafonds-conditionaliteit precies, en hoe ver gaat de discretionaire bevoegdheid van de Europese Commissie om daar zelf in een besluit in te nemen als dat ook raakt aan bindende rechtspraak van het Luxemburgse Hof over rechterlijke onafhankelijkheid? Een belangrijke constitutionele voorvraag is of een rechtshulpkoepel überhaupt *standing* heeft. Als individu kun je niet zomaar een zaak voor het HvJ EU beginnen, maar zijn rechters gewone individuen?

De rechtshulporganisaties zijn door het Gerecht niet-ontvankelijk verklaard, en dat gebeurde op een moment dat Tusk aan de macht was gekomen en er dus hoop was dat de boel makkelijker zou kunnen worden opgelost in Warschau; toen zijn de rechters in hoger beroep gegaan. Met een aantal collega's van de The Good Lobby Profs hebben we die rechtshulporganisaties vanaf het begin geholpen. Dat wil ik niet groter maken dan het is: de rechters zelf zitten achter die zaak. Wij hebben wel onze denkkracht aangeboden en onze strategische kennis van hoe je zo'n zaak aanpakt.

² Gerecht (GK) 4 juni 224, T-530/22 tot en met T-533/22, ECLI:EU:T:2024:363 (MEDEL e.a./Raad).

Als je zoiets doet als wetenschapper wordt dat vaak in de sleutel geplaatst van *scholactivism*, hè? Dus dat je als op een bepaalde manier je rollen vermengt als wetenschapper en ‘advocaat’/activist. Wat ontzettend belangrijk is, is dat je met name als jurist bedreven bent in wat ik de taal van de macht heb genoemd. Populisten gebruiken ook het recht om hun gelijk te halen, daar moet je niet naïef over zijn. Je kunt het recht dan ook gebruiken om de boel juist te beschermen.

Scholactivism is wat mij betreft een beetje een problematische termen in die zin dat ik me altijd afvraag: tegenover welke realiteit zou dat dan komen te staan? *Scholpassivism*? Je moet natuurlijk zorgen dat de manier waarop je je wetenschappelijke input geeft, zuiver blijft en dat je niet tegelijkertijd meerdere petten op hebt. Het is duidelijk dat wij meer achter de schermen opereren in deze zaak, terwijl rechters zelf hebben besloten om naar de rechter te stappen. Een wonderlijke gang van zaken, dat de rechter naar de rechter gaat om zijn gelijk te krijgen.’

Wat verwacht je van die zaak?

‘De advocaat-generaal heeft advies uitgebracht en dat is erg langs de lijn van hoe wij de zaak graag besloten zouden zien worden.’³

Wat er verder veranderd is, is dat er vorig jaar een verkiezing is geweest voor het presidentschap in Polen. De president van de populistische partij PiS, Nawrocki, blokkeert daardoor veel wetgeving van Tusk die juist de boel wil verbeteren voor Poolse rechters.

Als wetenschapper weet ik dat je een rechterlijke uitspraak niet moet of kunt voorspellen. Er spelen meer overwegingen dan puur juridische afwegingen voor de rechters in Luxemburg. Als ze er juridisch naar kijken, dan denk ik zoals de advocaat-generaal dat heeft gedaan. Die vindt dat de discretionaire bevoegdheid van de Commissie niet ongelimiteerd is. Maar ze zullen ook iets heel principieels moeten zeggen over *standing* van rechterskoepels: wie kan er een zaak aanbrengen?

Een aantal specifiek aanwijsbare rechters had in Polen problemen, want die konden niet werken. Maar dat zijn niet de mensen die deze zaak hebben aangespannen, want die zaak is vanuit het collectief. De dreiging die voor enkele specifieke rechters gold, geldt die ook voor hele beroepsgroepen? Is een rechter zo’n specifiek soort individu in de Europese rechtsorde dat alles wat een rechter individueel raakt, een collectief effect heeft op alle rechters? Immers, 95 procent van al het recht in de Europese Unie moet decentraal worden nageleefd en wat er met een rechter in Polen gebeurt raakt ook rechters elders. Dat zou een revolutie van een uitspraak zijn, een constitutioneel statement, omdat zo’n uitspraak daarmee veel krachtiger verankert wat de rol van rechters is.’

Iets heel anders: je bent bezig met een nieuw boek over voetbal en democratie: FC Democratie. Kan je iets meer vertellen over de reden van het schrijven van dit boek? Wat is de voornaamste boodschap?

‘Voor NTM-lezers sta ik een beetje te *preachen for the converted*. Ik hoef niet meer te gaan uitleggen wat de belangen zijn, wat het gevoel van urgentie is. Maar ik ben mij, juist door veel media-optredens te doen, gaan realiseren dat de urgentie die al onze lezers voelen niet zo breed wordt gevoeld. Ik was heel erg op zoek naar een andere taal. Bovendien ben ik een “glas halfvol”-

3 Conclusie AG Ćapeta 16 april 2026, C-555/24 P, ECLI:EU:C:2026:304 (*MEDEL e.a./Raad*).

denker en ik geloof heel erg in de zwijgende meerderheid. Die zouden zich wel degelijk zorgen maken als we deze conversatie zouden kunnen hebben in een taal die intuïtief is voor een veel bredere groep dan alleen mensen die praten in het juridische. Het idee voor dit boek ontstond eigenlijk in de Kuip. Ik hou erg van voetbal, dus ik ga vaak naar Feyenoord kijken. Ik moest de dag erop een interview geven aan Radio 1 over de rechtsstaat in Nederland. En toen dacht ik: eigenlijk is het heel vreemd dat morgen van de vijftigduizend mensen die om me heen staan er maar tien naar de radio gaan luisteren. Terwijl alle vijftigduizend mensen heel goed zouden kunnen invoelen waarom ik de urgentie voel. Als ik het maar op een andere manier uitleg, namelijk: iedereen hier begrijpt dat je een scheidsrechter nodig hebt om het geen totale chaos te laten worden op het veld. Iedereen begrijpt dat dat je spelregels nodig hebt om de boel een beetje in goede baan te leiden, dat je die op dezelfde manier op de beide partijen moet toepassen en dat de doelen aan alle beide kanten even groot moeten zijn. Dat je de spelregels niet halverwege het seizoen kan veranderen.

Dus toen het bij dat interview over de rechtsstaatverklaring van het kabinet ging, heb ik gezegd: stel je nou even voor dat aan het begin van het seizoen 18 eredivisieclubs een gemeenschappelijk persbericht uitbrengen en zeggen: ook dit jaar houden we ons aan de spelregels. Elke voetbalfan zou dat volstrekt absurd vinden. Dus ik merkte dat ik door het op die manier uit te leggen in een totaal ander register ging communiceren.

Wat ontzettend nuttig is geweest, is om me te confronteren met de hele simpele vraag: waar geloof ik eigenlijk in? Want je kan namelijk heel makkelijk het gevoel hebben dat iets fout gaat en je kan zelfs onder woorden brengen wat er fout gaat, maar je kan het pas goed gaan verdedigen als je ook onder woorden kan brengen waarom dat zo is en wat het bredere plaatje is. Als ik over de rechtsstaat praat in de media, merk ik dat veel mensen denken dat ik een inhoudelijke status quo aan het verdedigen ben. Omdat juist de oppositie nu de rechtsstaat aanvalt. Het ligt aan die rechters, daarom zitten we vast qua migratie en krijgen we klimaatonzin over ons heen, althans dat zeggen ze. Terwijl het hele idee van de rechtsstaat is dat je de basisstructuur verdedigt, en dat we op een hele felle manier van mening kunnen verschillen over of we meer aandacht moeten besteden aan klimaat of aan migratie of aan huisvesting. Dat is de hele essentie van het spel van democratie. Dus ik merk dat je het verdedigen van de rechtsstaat ook een beetje moet bevrijden van de politiek van het moment. Dat is de exercitie die ik aan het doen ben. Ik beleef er heel veel plezier aan, maar tegelijkertijd is het met enige afstand het moeilijkste wat ik ooit heb gedaan. Het boek schrijf ik voor een heel ander publiek, dus het is ook heel erg lastig om het element van puur van fan tot fan spreken op een goede manier vast te houden en niet alsnog een soort gezagsargument erin te brengen.'

Welke rol spelen mensenrechten daarin? Er klinkt weleens kritiek dat de uitleg van mensenrechten misschien te breed is geworden, dat het mensenrechtendebat zich op te veel onderwerpen is gaan richten. Hoe leg je dat dan uit in termen van een basisstructuur, basisregels en spelverdeling?

'Mensenrechten komen op allerlei verschillende manieren terug in het boek. Zo heb ik het over (sociale) media en vrijheid van meningsuiting, over het tegengaan van racisme, over het bevorderen van gelijke behandeling enzovoort. Ik zie democratie en rechtsstaat als onlosmakelijk aan elkaar gekoppeld. Nou, dan heb je natuurlijk te maken met meerderheidsbesluitvorming met inachtneming van de minimumbelangen van anderen. Het is wel iets waar ik over aan het nadenken ben, of we niet gaandeweg te veel onder die koepel van mensenrechten zijn gaan

brengen, ook al is dat vaak heel goed bedoeld. Soms zou het kunnen zijn dat het mensenrechtelijk toezicht te veel het politieke speelveld aan het oplopen is en daarmee wordt dat speelveld misschien wel kleiner dan het bedoeld is. Dan is de vraag hoe ver onafhankelijke toezichthouders moeten gaan: moeten die zich meer dienend opstellen in plaats van zichzelf in het politieke debat te mengen op zo'n manier dat het als een politieke interventie kan worden gezien? Ik weet niet op welke manier je dat goed zou kunnen scheiden, hoor.'

Sinds begin dit jaar werk je bij het Adviescollege toetsing regeldruk. Bevalt dat? Houd je vanuit die functie ook bezig met mensenrechten?

'Bij het Adviescollege toetsing regeldruk ligt de focus op het tegengaan van regeldruk en administratieve lasten. Veel mensen waren oprecht verbaasd: hoe kan je nou met zo'n mensenrechtenprofiel daar terecht willen? Ik zie juist veel verbanden op allerlei verschillende manieren. Allereerst denk ik dat een belangrijk deel van de voedingsbodem voor populistische politiek zit in onuitvoerbare wet- en regelgeving. Wat het Adviescollege toetst aan regeldruk gebeurt volgens dezelfde methode als de Raad van State. Welk probleem zijn we hier nou precies aan het oplossen en heb je daar wet- en regelgeving voor nodig? Dat sluit ook aan bij toen ik nog mensenrechtelijke toetsing deed bij de mensenrechtenclub van Binnenlandse Zaken, directie Constitutionele Zaken en Wetgeving.

Het tweede wat heel interessant is bij het werk bij het Adviescollege is de samenhang tussen het Europese en het nationale niveau. Wij kijken onder andere naar BNC-fiches. Dus we zijn al betrokken bij de beoordeling van nieuwe voorstellen van de Europese Commissie en je ziet de samenhang waar vaak allerlei nationale zaken uit ontstaan.

Als juridische geek vind ik het ook fantastisch om alle wet- en regelgeving hier te zien langskomen en vanuit het perspectief van regeldruk te kunnen bijdragen aan verbetering. Dat zijn verrassend genoeg vaak heel vergelijkbare vragen als bij mensenrechten: nut, noodzaak en proportionaliteit, eigenlijk algemene vragen over wetgevingskwaliteit.'

Tot slot. Heb je op basis van al jouw werkzaamheden in verschillende hoedanigheden advies over het gebruik van mensenrechten in lobby en het voeren van rechtszaken?

'Misschien een heel contra-intuïtief antwoord, maar ik denk dat het voor elke mensenrechtenverdediger in Nederland ontzettend nuttig is om eens drie maanden te proberen uit te leggen waar je in gelooft zonder het woord mensenrechten te gebruiken.

Bijvoorbeeld: wat wil ik precies verdedigen aan privacy, zonder gelijk artikel 7 en 8 Handvest en artikel 8 EVRM te noemen. Ik merk vaak dat het veel beter werkt om in beelden te spreken en in metaforen. Om goed uit te leggen wat de achterliggende gedachte is en dat op een goede manier te communiceren. Als je zegt: het moet nou eenmaal van de wet, want... dan is dat in feite een gezagsargument. Ik denk dat het huidige tijdsgewricht ons leert dat gezagsargumenten minder en minder gezaghebbend blijken. We moeten ons arsenaal als mensenrechtenverdedigers verbreden door betere communicators te worden.'

KRONIEK MENSENRECHTEN EN BEDRIJFSLEVEN

April – juni 2026

Paul van der Heijden, Manuella Bridgette Appiah & Noa van Tuijl *

Samenvatting | In deze periodieke bijdrage signaleert en analyseert de NJCM-werkgroep Mensenrechten en Bedrijfsleven actuele juridische en beleidsmatige ontwikkelingen op nationaal, Europees en internationaal niveau. Daarbij staat de wisselwerking tussen ondernemingsactiviteiten en mensenrechtelijke verantwoordelijkheden centraal. De kroniek richt zich op nieuwe wet- en regelgeving, rechtspraak, beleidsinitiatieven en andere normstellende kaders die relevant zijn voor het bedrijfsleven en mensenrechten. Vanwege de lopende wetgevingstrajecten zal een aantal onderwerpen in de kroniek een terugkerend karakter hebben.

DOI | 10.54195/NTM.28101

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

Internationaal

Internationaal Gerechtshof (IGH) geeft Advisory Opinion over stakingsrecht in ILO Conventie 87

Op 21 mei 2026 heeft het IGH de gevraagde Advisory Opinion gepubliceerd over de vraag of Conventie 87 van de Internationale Arbeidsorganisatie (International Labour Organisation, hierna 'ILO') uit 1948 over de vrijheid van vakorganisatie ook het stakingsrecht van werknemers en hun vakorganisaties beschermt. Die vraag was in november 2023 aan het IGH voorgelegd door de (tripartiete) ILO (zie *NTM* 2026, p. 136). Een antwoord op deze vraag is nodig omdat de werkgeversgroep in de ILO het bestendige oordeel van de toezichthoudende organen van de ILO (het Comité van Experts en de Commissie Vrijheid van Vakorganisatie) dat deze Conventie het stakingsrecht beschermt sinds 2012 betwisten. Vermoedelijk omdat de (niet-bindende) oordelen van deze twee ILO-organen wereldwijd toegepast worden door rechterlijke colleges en de werkgevers daar niet meer aan mee wilden werken. Tot grote ontsteltenis en woede van de vakbonden. Het woord 'staking' komt in het Verdrag niet voor, maar moet er volgens de toezichthoudende organen wel in worden gelezen. Langdurig intern overleg over het ontstane conflict binnen de ILO van 2012 tot 2023 leidde niet tot een oplossing. Daarom besloot een meerderheid in de Governing Body uiteindelijk in 2023, tegen de zin van de werkgeversgroep, om de vraag voor te leggen aan het IGH.

In de uitgebreid gemotiveerde Opinion komt het IGH met 10 tegen 4 stemmen tot de conclusie, aan de hand van de leidraad in de art. 31 en 32 van het Weense Verdrag over de uitleg van verdragen (1969), dat ILO Verdrag 87 inderdaad het stakingsrecht omvat.

- Prof. mr. P.F. van der Heijden is emeritus-hoogleraar internationaal arbeidsrecht aan de Universiteit Leiden, mr. M.B. Appiah is externe promovendus aan de Universiteit Leiden en ESG-manager bij Sunrock en mr. N. van Tuijl is Rijkstraineé bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Of hiermee het interne dispuut binnen de ILO is beslecht is nog onduidelijk. De Opinion van het IGH is niet bindend. Pas na de Governing Body vergadering van de ILO in november 2026 zal blijken hoe de ILO er verder mee gaat. De nu door het IGH bevestigde interpretatie van Verdrag 87 werd al jaren gevolgd door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, het Hof van Justitie van de EU, en andere mensenrechten gerechtshoven in Afrika en de Amerika's.¹

UNGP bestaan 15 jaar, 2011-2026

De United Nations Guiding Principles for Business & Human Rights (UNGP) bestaan vijftien jaar. Ze hebben in die tijd een belangrijke gedaantewisseling ondergaan zonder dat de tekst veranderd is. Deze UNGP zijn tot stand gekomen in 2011 in de VN-Mensenrechtenraad na een langdurige en zorgvuldige voorbereiding van zeven jaar door Harvard hoogleraar John Ruggie in opdracht van Secretaris-Generaal Annan. De UNGP hebben zich ontwikkeld van 'soft law' tot 'hard law'. Ze zijn een kompas geworden voor verantwoord maatschappelijk gedrag door bedrijven. Ook staan ze aan de wieg van de recente EU-Richtlijnen over rapportageverplichtingen van bedrijven over duurzaamheid (CSRD), en van 'due diligence' verplichtingen in de productieketens van grote internationaal opererende bedrijven (CSDDD).

De ontwikkeling van juridisch niet-bindende richtlijnen voor het bedrijfsleven naar 'hard law' is bijvoorbeeld terug te zien in de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag in de zaak van Milieudefensie tegen Shell over het terugbrengen van de CO2 uitstoot door het bedrijf.

Het Hof overwoog in deze onrechtmatige daad zaak dat de UNGP de zorgplicht van bedrijven concretiseren. Bedrijven moeten zich inspannen om negatieve mensenrechtengevolgen in hun hele waardeketen te voorkomen of te beperken. Dit geldt ook voor gevolgen in de productieketen waaraan het bedrijf niet direct zelf heeft bijgedragen. Deze zaak ligt thans in cassatie voor bij de Hoge Raad.²

Nieuw expertisecentrum voor Human Rights Due Diligence

In maart 2026 werd het Competence Centre for Human Rights Due Diligence gelanceerd.³ Dit is een initiatief van mondiale vakbonden, UNI Global Union & IndustriALL, Duitse vakbond DGB en de Friedrich Ebert Foundation. Het centrum wordt gefinancierd door de Duitse overheid⁴ en is gevestigd in Amsterdam. Het beoogt een platform te bieden waar vakbonden expertise en praktijkervaring kunnen opbouwen omtrent de implementatie van human rights due diligence (HRDD)-instrumenten. Het centrum kent drie strategische doelstellingen: (1) het versterken van de capaciteit van vakbonden om HRDD in te zetten ter bescherming van werk-

1 Zie de website van het IGH voor alle gewisselde stukken in deze procedure, inclusief het Nederlandse standpunt dat overeenkomstig de uitspraak was, en de tekst van de Advisory Opinion: [icj-cij.org](https://www.icj-cij.org/cases) onder de tag "cases".

2 Zie Gerechtshof Den Haag Shell zaak: ECLI:NL:GHDHA:2024:2099, paragraaf 7.26.

3 Competence Centre for Human Rights Due Diligence, 'Strengthening Respect for Workers' rights throughout Value Chains' (2026) beschikbaar via <https://hrdd-centre.org/> geraadpleegd op 14 mei 2026.

4 Competence Centre for Human Rights Due Diligence, 'Funding', beschikbaar via <https://hrdd-centre.org/funding/> accessed 14 May 2026.

nemersrechten, (2) het ondersteunen van strategische interventies gericht op handhaving van arbeidsrechten via HRDD-mechanismen, en (3) het bevorderen van een effectieve en door werknemers gedragen implementatie van HRDD door ondernemingen en beleidsmakers.⁵

Bij de oprichting van het centrum werd benadrukt dat wetgevingsinstrumenten, zoals het Duitse Lieferkettengesetz⁶ en de Europese Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD),⁷ werknemers wereldwijd nieuwe mogelijkheden bieden om hun rechten te beschermen. Tegelijkertijd bestaat de vrees dat deze wetgeving zonder adequate handhaving en betrokkenheid van werknemers dreigt te verworden tot een louter administratieve 'box-ticking exercise'. Het centrum biedt daarom⁸ een internationale helpdesk voor vakbonden en werknemersorganisaties, waar informatie en advies beschikbaar worden gesteld over het gebruik van HRDD-klachten- en handhavingsmechanismen. Daarnaast ontwikkelt het centrum pilotprogramma's binnen prioritaire waardeketens, waaronder de kledingindustrie en de sector van kritieke mineralen. Deze programma's zijn gericht op capaciteitsopbouw bij vakbonden en op het ontwikkelen van strategieën waarmee werknemers op betekenisvolle wijze kunnen participeren in HRDD-processen.

Het nieuwe competentiecentrum past binnen een bredere ontwikkeling binnen het HRDD-landschap, waarin steeds meer nadruk wordt gelegd op de actieve participatie van werknemers en vakbonden bij due diligence-processen. Deze ontwikkeling sluit aan bij de uitgangspunten van de hiervoor besproken UNGP, waarin stakeholderbetrokkenheid en toegang tot herstelmechanismen als essentiële voorwaarden voor effectieve due diligence worden beschouwd.⁸

Europees

Yves Rocher-zaak

Op 12 maart 2026 heeft de rechtbank van Parijs een belangrijke uitspraak gedaan over de verantwoordelijkheid van multinationale ondernemingen voor mensenrechtenschendingen bij buitenlandse dochterondernemingen. In de zaak tegen het Franse cosmeticaconcern Yves Rocher oordeelde de rechter dat het bedrijf tekort was geschoten in zijn wettelijke zorgplicht tegenover werknemers van een Turkse dochtermaatschappij.⁹

De zaak betrof de cosmetiefabriek Kosan Kozmetik Sanayi (hierna: KSS) van de Turkse dochteronderneming Flormar. In de fabriek werkten 379 werknemers. Na een lidmaatschaps-campagne van de vakbond Petrol-İş (hierna: de vakbond) zijn 157 werknemers lid geworden

5 Competence Centre for Human Rights Due Diligence, 'Our Mission and Strategy' (*Competence Centre for Human Rights Due Diligence*, 2026), beschikbaar via <https://hrdd-centre.org/our-mission-and-strategy/> accessed 14 May 2026.

6 Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten, beschikbaar via Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz.

7 European Union, 'Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on Corporate Sustainability Due Diligence and Amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859' (2024) 1760 Eurlex OJ L, beschikbaar via <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj>.

8 United Nations, 'Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework' (United Nations 2011). Bijvoorbeeld, principles 18 en 21.

9 Rechtbank Parijs, 34e kamer, 12 maart 2026, n° RG 22/04017, n° Portalis 352J-W-B7G-CWPR, r.o. 6-7.

van de vakbond. KSS is een rechtszaak gestart tegen de erkenning van de vakbond vanwege het toegenomen ledenaantal en heeft daarnaast 132 werknemers ontslagen.¹⁰ Dit heeft geleid tot demonstraties voor de fabrieken en het indienen van een klacht bij de Turkse arbeidsinspectie.¹¹

Aangezien KSS voor 51% in handen was van Yves Rocher, zijn 81 werknemers, de vakbond en de ngo's Sherpa en ActionAid France (hierna samen: de eisers) een rechtszaak gestart tegen Yves Rocher bij de rechtbank van Parijs.¹² De eisers stelden dat Yves Rocher onvoldoende maatregelen had genomen om schendingen van vakbondsvrijheid en collectieve arbeidsrechten te voorkomen op grond van de Franse zorgplichtwet uit 2017.¹³ Deze wet is grotendeels gebaseerd op de UNGP, die ook een inspiratie vormde voor de CSDDD, en verplicht grote ondernemingen onderzoek te doen naar de risico's op ernstige schendingen van mensenrechten, fundamentele vrijheden en de gezondheid en veiligheid van personen en het milieu binnen hun waardeketen, deze in kaart te brengen en te voorkomen. De resultaten van het onderzoek moeten worden verwerkt en gepubliceerd in een plan.¹⁴ Volgens de eisers waren de risico's op anti-vakbondspraktijken al geruime tijd bekend en had Yves Rocher deze risico's dan ook in dit plan moeten opnemen, maar dit heeft zij nagelaten.¹⁵ De Franse rechter oordeelde dat Yves Rocher in het plan wel aandacht had besteed aan de risico's bij leveranciers en onderaannemers, maar onvoldoende aan mensenrechtenrisico's binnen de eigen dochtermaatschappijen.¹⁶ Volgens de rechtbank had het bedrijf voldoende informatie om het risico op schending van vakbondsvrijheid in Turkije te herkennen en passende maatregelen te nemen.¹⁷ Als Yves Rocher het risico op mensenrechtenschendingen bij dochterondernemingen voldoende in kaart had gebracht, hadden er ook preventieve maatregelen kunnen worden genomen en hadden de schendingen kunnen worden voorkomen. Dit heeft Yves Rocher echter niet gedaan.¹⁸ De rechtbank kende dan ook schadevergoeding toe aan zes voormalige werknemers, aan de Turkse vakbond en een symbolische vergoeding aan de twee ngo's. Daarmee is dit de eerste Franse uitspraak waarin een onderneming aansprakelijk wordt gehouden wegens schending van de Franse zorgplichtwet voor activiteiten in het buitenland.¹⁹

10 Rechtbank Parijs, 34e kamer, 12 maart 2026, n° RG 22/04017, n° Portalis 352J-W-B7G-CWPR, r.o. 8-9

11 Rechtbank Parijs, 34e kamer, 12 maart 2026, n° RG 22/04017, n° Portalis 352J-W-B7G-CWPR, r.o. 9-10

12 Rechtbank Parijs, 34e kamer, 12 maart 2026, n° RG 22/04017, n° Portalis 352J-W-B7G-CWPR, r.o. 21-22.

13 Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 sur le devoir de vigilance, des sociétés mères et donneuses d'ordre, beschikbaar via <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000034290626/>.

14 Artikelen 225-102-1 v Code de Commerce.

15 Rechtbank Parijs, 34e kamer, 12 maart 2026, n° RG 22/04017, n° Portalis 352J-W-B7G-CWPR, r.o. 130-135.

16 Rechtbank Parijs, 34e kamer, 12 maart 2026, n° RG 22/04017, n° Portalis 352J-W-B7G-CWPR, r.o. 170-174.

17 Rechtbank Parijs, 34e kamer, 12 maart 2026, n° RG 22/04017, n° Portalis 352J-W-B7G-CWPR, r.o. 216-218.

18 Rechtbank Parijs, 34e kamer, 12 maart 2026, n° RG 22/04017, n° Portalis 352J-W-B7G-CWPR, r.o. 170-174.

19 Rechtbank Parijs, 34e kamer, 12 maart 2026, n° RG 22/04017, n° Portalis 352J-W-B7G-CWPR, r.o. 221-226. Negen werknemers hadden geen recht op een schadevergoeding. De overige werknemers hadden eerder een collectieve schikking getroffen en hebben ook geen recht op een schadevergoeding.

Nationaal

Invloed internationale mensenrechten op Nederlands cao-recht en arbeidsverhoudingen

De Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) bestaat volgend jaar (2027) 100 jaar. In die 100 jaar is er weinig aan die wet veranderd. Dat is een unicum in het trendgevoelige en aan economische ontwikkelingen onderhevige arbeidsrecht. Vanaf de 21e eeuw nemen de invloed van de internationale mensenrechten op nationale wetgeving en de drang tot wetswijziging toe als gevolg van globalisering en digitalisering. Onder de fundamentele arbeidsrechten van de ILO valt ook de organisatie- en collectieve onderhandelingsvrijheid van vakbonden en werkgevers.

Een cao kan niet bestaan zonder vakbondsvrijheid. En als vakbonden geen stakingsrecht hebben, staan ze er bij cao-onderhandelingen heel zwak voor. Een ander machtsmiddel hebben ze niet. In het Engels wordt dit treffend verwoord met de frase: ‘Collective bargaining without the right to strike is collective begging’.

Het stakingsrecht is in Nederland niet in een nationale wet geregeld en ook niet terug te vinden in de sociale grondrechten in de Grondwet. De Nederlandse Hoge Raad gebruikte in 1986 het Europees Sociaal Handvest (ESH) van de Raad van Europa, dat in art 6, in het kader van collectieve onderhandelingen, het recht op collectieve actie van vakbonden erkent.²⁰ Sindsdien heeft het stakingsrecht zich in Nederland ontwikkeld als rechtersrecht, mede beïnvloed door de oordelen van de toezichthoudende commissie op het ESH, het Europese Comité voor Sociale Rechten (ECSR). Dat Comité volgt weer de oordelen van de supervisie organen van de ILO omtrent ILO-Verdrag 87 (zie hierboven).

De ILO heeft ook op andere onderdelen van het collectieve arbeidsrecht in Nederland invloed uitgeoefend, met een beroep op de fundamentele Verdragen 87 en 98 over vakbondsvrijheid en collectieve onderhandelingsvrijheid. Kernpunt hiervan is dat de sociale partners autonomie genieten in hun onderhandelingen over de lonen en arbeidsvoorwaarden, en dat de overheid daar niet in mag ingrijpen, uitzonderingen in crisis-situaties daargelaten. Wel moet de overheid de geratificeerde ILO-Verdragen goed implementeren in de nationale wetgeving. Daarom heeft de ILO aan Nederland aanwijzingen gegeven om de onafhankelijkheid en representativiteit van vakbonden preciezer in de wet te regelen dan thans het geval is.²¹

Discriminatieverbod begrenst woonlandbeginsel in maritieme sector

Het College voor de Rechten van de Mens (het College) oordeelde op 18 augustus 2025 dat twee Nederlandse reders verboden onderscheid maakten door Filipijnse en Indonesische zeevaarders aanzienlijk lager te belonen dan Europese collega's aan boord van schepen onder Nederlandse vlag.²² In de cao voor de Handelsvaart staat dat zeevaarders die wonen in andere landen, zoals

20 HR 30 mei 1986, NJ 1986, 688.

21 Zie over dit alles de bijdrage van P.F. van der Heijden in het themanummer over 100 jaar cao: Internationale invloed op het Nederlandse cao-recht, *Tijdschrift Arbeidsrecht in Context, TAC*, 2026, p. 17 e.v.

22 College voor de Rechten van de Mens, 18 augustus 2025, oordeel 2025-75 en 2025-75. Het College heeft de zaken gevoegd behandeld vanwege de vrijwel gelijkkluidend verzoeken om een oordeel.

de Filipijnen of Indonesië niet worden beloond volgens deze cao, maar naar de maatstaven van hun woonland.²³ Het eerste oordeel betrof een Filipijnse man die loon ontvangt volgens de cao voor Filipijnse zeevaarders op Nederlandse vlaggenschepen.²⁴ De tweede zaak betrof een Indonesische man die wordt beloond volgens de cao voor Indonesische zeevaarders op Nederlandse werkschepen.²⁵ Daardoor verdienen zij aanzienlijk minder dan hun Europese collega's.

Het College oordeelde dat er sprake is van direct onderscheid op grond van nationaliteit in het geval van de Indonesische zeevaarder, aangezien zijn nationaliteit beslissend is voor het van toepassing zijn van de cao.²⁶ In het geval van de Filipijnse zeevaarder is sprake van indirect onderscheid op grond van nationaliteit en ras, omdat het woonlandcriterium in de praktijk voornamelijk mensen met de Filipijnse en Zuidoost-Aziatische etniciteit treft.²⁷

Het direct onderscheid van de Indonesische zeevaarder is niet gebaseerd op een ongeschreven regel van internationaal recht, zodat de reders geen beroep kunnen doen op de wettelijke uitzondering van artikel 2, lid 5, onder a van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). Het directe onderscheid kon dan ook niet worden gerechtvaardigd.²⁸ Het College overweegt dat er een Europese statenpraktijk is die het belonen naar woonland toestaat, maar dat bewijs voor een opinio juris ontbreekt.²⁹ Daarbij weegt het College als tegenbewijs mee dat in de Maritime Labour Convention van de ILO gelijke beloning aan boord van hetzelfde schip als richtlijn geldt. Het voorbehoud van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) bij de algemeen verbindend verklaring van de cao voor de Handelsvaart bevestigt dat de Awgb voorrang heeft wanneer het woonlandbeginsel in strijd is met de Awgb.³⁰

Voor de Filipijnse zeevaarder geldt dat het indirecte onderscheid ook niet kan worden gerechtvaardigd door de wettelijke uitzondering van internationaal gewoonterecht.³¹ De doelen van de reder om de concurrentiepositie te behouden en het eerlijk belonen van werknemers en daarbij de beschikbare middelen eerlijk te verdelen, zijn legitieme en passende doelen.³² Echter, de toepassing van het woonlandbeginsel achtte het college niet noodzakelijk om de twee nagestreefde doelen te bereiken.³³ Met dit oordeel komt het College terug op een eerdere lijn van de toenmalige Commissie Gelijke Behandeling uit 1997, die dergelijke loonverschillen nog toelaatbaar achtte.³⁴ Toentertijd sprak de Minister over het varen met 'goedkope buitenlandse schepelingen' dat 'reeds eeuwenlang de praktijk is', een praktijk die terug te voeren is tot de koloniale tijd.³⁵ Het College overweegt dat het bewustzijn is gegroeid over de gevolgen van koloniale structuren, maar dat deze ontwikkeling niet heeft plaatsgevonden in de maritieme sector. De eeuwenoude praktijk van het belonen naar woonland wordt niet principieel ter discussie gesteld en er wordt ook niet naar andere oplossingen gezocht om de concurrentiepositie

23 Artikel 3, lid 2 van de cao voor de Handelsvaart.

24 College voor de Rechten van de Mens, 18 augustus 2025, oordeel 2025-74, r.o. 3.1-3.5.

25 College voor de Rechten van de Mens, 18 augustus 2025, oordeel 2025-75, r.o. 3.1-3.3.

26 College voor de Rechten van de Mens, 18 augustus 2025, oordeel 2025-75, r.o. 6.13.

27 College voor de Rechten van de Mens, 18 augustus 2025, oordeel 2025-74, r.o. 6.13.

28 College voor de Rechten van de Mens, 18 augustus 2025, oordeel 2025-75, r.o. 6.24

29 College voor de Rechten van de Mens, 18 augustus 2025, oordeel 2025-75, r.o. 6.18-6.6.24.

30 College voor de Rechten van de Mens, 18 augustus 2025, oordeel 2025-75, r.o. 6.23.

31 College voor de Rechten van de Mens, 18 augustus 2025, oordeel 2025-74, r.o. 6.24

32 College voor de Rechten van de Mens, 18 augustus 2025, oordeel 2025-74, r.o. 6.26-6.27 en 6.31-6.32.

33 College voor de Rechten van de Mens, 18 augustus 2025, oordeel 2025-74, r.o. 6.41-6.42.

34 College voor de Rechten van de Mens, 18 augustus 2025, oordeel 2025-74, r.o. 6.41-6.42.

35 College voor de Rechten van de Mens, 18 augustus 2025, oordeel 2025-74, r.o. 6.38.

veilig te stellen.³⁶ Stichting Equal Justice Equal Pay is inmiddels een collectieve actie gestart bij de rechter waarbij meer dan 13.000 mensen zich hebben aangesloten om gelijke betaling te krijgen.³⁷

SOMO Data Hub

In april 2026 lanceerde³⁸ De Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO) de zogenoemde CSDDD Datahub³⁹, een databank met een overzicht van ondernemingen die naar verwachting onder de reikwijdte van de Europese Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) vallen. De CSDDD⁴⁰ verplicht ondernemingen tot het uitvoeren van passende zorgvuldigheid ('human rights and environmental due diligence') met betrekking tot mensenrechten- en milieurisico's binnen hun volledige waardeketen, zowel upstream als downstream. Met upstreamketen wordt bedoeld, onder andere ontwerp, winning, inkoop, productie, transport, opslag en levering van grondstoffen, producten en onderdelen. Downstreamketen zoals door de CSDDD wordt beoogd, ziet op distributie, transport en opslag van producten wanneer deze activiteiten voor of namens de onderneming worden verricht.

Het doel van de CSDDD verplichtingen is het identificeren, voorkomen, mitigeren en beëindigen van negatieve gevolgen voor mens en milieu. De richtlijn bouwt voort op bestaande internationale normen inzake verantwoord ondernemingsgedrag, waaronder de United Nations-richtlijnen inzake bedrijfsleven en mensenrechten UNGP.⁴¹ Volgens de huidige planning zullen de verplichtingen uit de CSDDD gefaseerd van toepassing worden vanaf juli 2029.

Tegen deze achtergrond beoogt de Datahub inzichtelijk te maken welke ondernemingen waarschijnlijk onder het toepassingsbereik van de richtlijn zullen vallen. Volgens SOMO bevat de databank gegevens over meer dan 2.900 ondernemingen, waaronder circa 1.400 ondernemingsgroepen. Daaronder bevinden zich tevens 83 ondernemingen uit Nederland. De Datahub is ontwikkeld als informatie-instrument voor stakeholders die betrokken zijn bij de monitoring en beoordeling van bedrijfsgerelateerde mensenrechtenschendingen en milieuschade, waaronder maatschappelijke organisaties, vakbonden, onderzoekers, journalisten, beleidsmakers en toezichthouders. Door informatie over potentieel onder de CSDDD vallende ondernemingen publiek toegankelijk te maken, beoogt de databank bij te dragen aan transparantie en toezicht op de implementatie van de Europese zorgvuldigheidsverplichtingen.

36 College voor de Rechten van de Mens, 18 augustus 2025, oordeel 2025-74, r.o. 6.38.

37 Zie www.seafarersclaim.com.

38 David Ollivier de Leth, 'Updated Datahub Shows 1,400 Corporate Groups Covered by Weakened CSDDD – SOMO' (SOMO, 14 April 2026), beschikbaar via <https://www.somo.nl/updated-datahub-shows-1400-corporate-groups-covered-by-weakened-csddd/>, accessed 14 May 2026.

39 SOMO, 'CSDDD Datahub' (SOMO, 2026), beschikbaar via <https://www.somo.nl/csddd-datahub/#look-for-company>, accessed 14 May 2026.

40 Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on Corporate Sustainability Due Diligence and Amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859 (2024/1760), p. 1.

41 UN Human Rights Council, 'Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework' (2011), beschikbaar via <https://doi.org/U.N. Doc. E/CN.4/2006/97>.

TUSSEN NEW YORK EN GENÈVE: VN-KRONIEK

Maart – mei 2026

Bram Burger, Janneke Bossenbroek & Oscar Feen *

Samenvatting | Deze kroniek beschrijft de gebeurtenissen in de diverse mensenrechtenorganen van de Verenigde Naties (VN) en belangrijke gerelateerde onderwerpen van maart tot mei 2026. In deze kroniek is er in het bijzonder aandacht voor de ontwikkelingen in Iran en het Midden-Oosten, met daarna een verslag over het Internationaal Gerechtshof en komen de politieke organen – de Veiligheidsraad en de Mensenrechtenraad. Vervolgens komen de gespecialiseerde Comités die toezien op de naleving van de verschillende VN-mensenrechtenverdragen aan bod.

DOI | 10.54195/NTM.28102

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

Iran

De Veiligheidsraad

De VN-Veiligheidsraad heeft op 11 maart resolutie 2817 (2026) aangenomen, die was ingediend door Bahrein namens de Samenwerkingsraad van de Golf (GCC) en mede-ingediend door 136 lidstaten. In de Resolutie werden de Iraanse aanvallen op het grondgebied van de Golfstaten en Jordanië als reactie op Amerikaanse en Israëlische aanvallen veroordeeld, en werd erin vastgesteld dat dergelijke daden zowel een schending van het internationaal recht vormen als ernstige bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid.¹ De Resolutie is sindsdien opgevolgd door verschillende maatschappelijke organisaties, waaronder honderd deskundigen op het gebied van internationaal recht in de Verenigde Staten (VS), die benadrukten dat de aanval door Israël en de VS een duidelijke schending van het Handvest van de VN vormt, en dat de wijze waarop de oorlog wordt gevoerd en de verklaringen van Amerikaanse functionarissen ook ernstige bezorgdheid wekken over schendingen van het internationaal humanitair recht, waaronder mogelijke oorlogsmisdaden.²

Volgens het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof kunnen functionarissen ook worden vervolgd voor het bevelen, uitlokken of aanzetten tot het plegen van een misdrijf dat heeft plaatsgevonden of is geprobeerd, mits er een voldoende verband bestaat tussen de verklaring en het misdrijf.³ In reactie hierop heeft het bureau van de juridisch adviseur van de VS een verklaring uitgegeven, waarin wordt betoogd dat de VS volledig binnen de erkende grenzen

■ B. Burger rondde een LL.M. Public International Law af aan de Universiteit Leiden en een LL.M. in International Human Rights & Environmental Law aan de University of New South Wales; O.S. Feen is doctorandus in internationaal ruimterecht aan de Katholieke Universiteit van Leuven en rondde een LL.M. Public International Law af aan de Universiteit Leiden; J.A. Bossenbroek rondde een LL.M. Public International Law af en een LL.M. Strafrecht aan de Universiteit Utrecht. Alle auteurs schrijven deze bijdrage op persoonlijke titel.

1 Resolutie 2817 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, *UN Doc S/RES/2817*, 11 maart 2026.

2 T. Dannenbaum e.a., 'Over 100 International Law Experts Warn: U.S. Strikes on Iran Violate UN Charter and May Be War Crimes', *Just Security*, 13 april 2026.

3 'Questions and Answers: US, Israel, Iran, and the Laws of War', *Human Rights Watch*, 8 april 2026.

van het internationaal recht met betrekking tot het gebruik van geweld en zelfverdediging handelen.⁴

Iraanse aanvallen op Golfstaten en de Mensenrechtenraad

Via Resolutie 61/1 van 25 maart 2026 uit de Mensenrechtenraad haar bezorgdheid over de daden van agressie van Iran tegenover derde landen, die niet betrokken zijn bij het gewapend conflict tussen Iran en de VS en Israël.⁵ Het herhaalt hiermee Resolutie 2817 van de Veiligheidsraad op 11 maart 2026, elders besproken in deze kroniek.⁶ De Raad eist volledige opvolging van Resolutie 2817 door Iran, alsook effectieve en onmiddellijke compensatie voor slachtoffers van de aanvallen in de Golfstaten. Resolutie 61/1 veroordeelt de daden van Iran streng, waaronder ook het limiteren van navigatie in de zeestraat van Hormuz, maar zwijgt verder over de restricties op navigatie naar aanleiding van de blokkade die de VS implementeerde op Iraanse havens.⁷ Op 8 april 2026 sloten de VS en Iran een fragiel staakt-het-vuren.⁸ Op het moment van schrijven zijn onderhandelingen nog bezig voor een definitief bestand.⁹

Midden-Oosten

Begin maart heeft het Kinderrechtencomité een persstatement uitgebracht over Iran en de bredere escalatie van het conflict in het Midden-Oosten. In het statement uit het Comité grote zorgen over het verlies van kinderlevens, het toenemende geweld en de impact hiervan op kinderen.¹⁰ Het Comité is verontrust over berichten over aanvallen op civiele infrastructuur, zoals scholen en ziekenhuizen, waarbij kinderen geraakt zijn. Het Comité verwijst specifiek naar de bombardementen op de Shajareh Tayyebah-meisjesschool in Minab, Iran, waarbij naar verluidt meer dan 160 kinderen zijn omgekomen.¹¹ 'Dit herinnert ons eraan dat kinderen tot de meest kwetsbaren in gewapende conflicten behoren en nooit als bijkomende schade mogen worden behandeld', aldus het Comité.¹²

Daarnaast bracht het Rassendiscriminatiecomité een statement uit over de nieuwe 'doodstraf voor terroristen-wet' in Israël. Hierin waarschuwt het Comité dat de nieuwe wet resulteert in

4 R. D. Rubinstein, 'Operation Epic Fury and International Law', *U.S. Department of State*, 21 april 2026.

5 Human Rights Council, 'Resolution adopted by the Human Rights Council on 25 March 2026: 61/1. Human rights implications of the unprovoked attacks by the Islamic Republic of Iran against Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia, the United Arab Emirates and Jordan', *A/HRC/RES/61/1*, 27 maart 2026.

6 Human Rights Council, 'Resolution adopted by the Human Rights Council on 25 March 2026: 61/1. Human rights implications of the unprovoked attacks by the Islamic Republic of Iran against Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia, the United Arab Emirates and Jordan', *A/HRC/RES/61/1*, 27 maart 2026.

7 J. Williams, 'Iran closes strait of Hormuz again "until US lifts blockade"', *The Guardian*, 19 April 2026.

8 C.M. Blanchard, C. Thomas, J. Zanotti, 'U.S.-Iran Ceasefire and Negotiations: Assessment and Issues for Congress', *US Congressional Research Service* (CRS), No. IN12678, 13 mei 2026; Kipling, E., 'Trump says Iran ceasefire is on "massive life support"' *BBC*, 12 mei 2026.

9 B. Ravid, 'New Iran peace proposal triggers tense Trump-Netanyahu call', *Axios*, 20 mei 2026.

10 'Iran: Chişinău must never be collateral damage, UN committee says', *OHCHR*, 4 maart 2026.

11 'Iran: Chişinău must never be collateral damage, UN committee says', *OHCHR*, 4 maart 2026.

12 'Iran: Chişinău must never be collateral damage, UN committee says', *OHCHR*, 4 maart 2026.

rassendiscriminatie tegen Palestijnen en een ernstige aantasting van mensenrechten.¹³ Het Comité uitte bezorgdheid over het feit dat de wet een doodstraf door ophanging als standaardstraf voor terrorisme hanteert, waarover de zaken door Israëlische militaire rechtbanken worden behandeld. Deze rechtbanken hebben exclusieve jurisdictie over Palestijnen in de bezette Palestijnse gebieden, terwijl Israëlische burgers niet onder de rechtsmacht van deze rechtbanken vallen.¹⁴ Het Comité noemde deze wet een *zware klap* voor mensenrechten, ook gezien het eerdere moratorium op executies door Israël sinds 1962 en het toenemende gebruik van de doodstraf in Israël en de bezette Palestijnse gebieden.¹⁵ Het Comité roept Israël op om onmiddellijk de wet in te trekken.¹⁶

Het Internationaal Gerechtshof (het Hof)

Tachtigjarig jubileum van het Hof

‘Vrede is de enige strijd die het waard is om gevoerd te worden maar gerechtigheid moet daarbij de leidraad zijn’.¹⁷ Het Internationaal Gerechtshof (hierna: ‘IGH’ of ‘Hof’) in Den Haag bestond op 17 april 2026 tachtig jaar en hield een plechtige zitting in de grote zaal, bijgewoond door onder meer Koning Willem-Alexander en António Guterres, secretaris-generaal van de Verenigde Naties.¹⁸ Rechter Iwasa Yuji, president van het Hof, benadrukte dat, hoewel de vragen die aan het Hof worden voorgelegd vaak complexer zijn en verschillen van wat men zich in 1945 had voorgesteld, de noodzaak van vreedzame middelen om verschillen tussen staten op basis van het recht op te lossen nooit is veranderd. Hij verklaarde dat er verontrustende tekenen zijn van terugtrekking uit internationale verplichtingen, groeiende weerstand tegen naleving van internationale afspraken en toenemende scepsis over de waarde van multilateralisme. In sommige gevallen is de rol van het recht zelf openlijk in twijfel getrokken. De rechtsstaat is afhankelijk van een gezamenlijke toezegging van staten om overeenkomsten na te leven en zich tot het recht te wenden wanneer er meningsverschillen ontstaan.¹⁹

13 ‘Israel’s discriminatory death penalty law marks grave human rights retrogression, UN anti-racism committee warns’, *OHCHR*, 1 mei 2026; ‘Statement 2 (2026) Statement on the Adoption of the “Death Penalty for Terrorists Law” in Israel’, *CERD*, 29 april 2026.

14 ‘Israel’s discriminatory death penalty law marks grave human rights retrogression, UN anti-racism committee warns’, *OHCHR*, 1 mei 2026; ‘Statement 2 (2026) Statement on the Adoption of the “Death Penalty for Terrorists Law” in Israel’, *CERD*, 29 april 2026.

15 ‘Israel’s discriminatory death penalty law marks grave human rights retrogression, UN anti-racism committee warns’, *OHCHR*, 1 mei 2026; ‘Statement 2 (2026) Statement on the Adoption of the “Death Penalty for Terrorists Law” in Israel’, *CERD*, 29 april 2026. Het Comité specificerde dat in januari 2026 9,243 Palestijnen in Israëlische detentie verblijven, waarvan 3,385 administratieve gedetineerden zonder proces.

16 ‘Israel’s discriminatory death penalty law marks grave human rights retrogression, UN anti-racism committee warns’, *OHCHR*, 1 mei 2026; ‘Statement 2 (2026) Statement on the Adoption of the “Death Penalty for Terrorists Law” in Israel’, *CERD*, 29 april 2026.

17 H.E. Annalena Baerbock, ‘PGA Remarks at the Solemn Sitting celebrating the 80th anniversary of the International Court of Justice’, The Hague’, 17 april 2026.

18 IGH, ‘The Court will hold a solemn sitting on 17 April 2026 at the Peace Palace in the presence of His Majesty the King of the Netherlands and the Secretary-General of the United Nations’, Press Release, 10 april 2026.

19 IGH, ‘Speech by HE Judge Iwasa Yuji, President of the International Court of Justice, at the solemn sitting held to mark the Court’s eightieth anniversary’, 17 april 2026.

Advies van het Hof over de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO)

Op 21 mei 2026 heeft het Hof opnieuw een advies uitgebracht over het stakingsrecht in het kader van Verdrag nr. 87 van de Internationale Arbeidsorganisatie. De aan het Hof voorgelegde vraag had betrekking op de vraag of het stakingsrecht van werknemers en hun organisaties wordt beschermd door Verdrag nr. 87.²⁰ De vraag werd voorgelegd door de Raad van Bestuur van het Internationaal Arbeidsbureau, dat verklaarde zich 'bewust te zijn van het feit dat er ernstige en aanhoudende meningsverschillen bestaan' tussen de tripartiete leden van de IAO, regeringen, werkgevers en werknemers.²¹ Volgens de werkgevers bevat Verdrag nr. 87 geen enkele bepaling waarvan de gangbare of letterlijke betekenis het bestaan van een stakingsrecht zou impliceren, terwijl de de *travaux préparatoires* (voorbereidende werken) die tot de aanneming ervan hebben geleid bevestigen dat het duidelijk niet de bedoeling van de opstellers was om het stakingsrecht binnen het toepassingsgebied van Verdrag nr. 87 op te nemen. De werknemersgroep is daarentegen van mening dat de bepalingen van Verdrag nr. 87 die het recht op organisatie garanderen, moeten worden begrepen in de context van het IAO-Verdrag, de Verklaring van Philadelphia, en rekening moeten houden met de daaropvolgende praktijk.²²

Het Hof oordeelde met tien stemmen tegen vier dat het stakingsrecht wordt beschermd en dat staken één van de belangrijkste activiteiten is die werknemers en hun organisaties ontplooiën. Verder is het stakingsrecht één van de belangrijkste instrumenten die zij gebruiken om hun belangen te behartigen en de arbeidsomstandigheden te verbeteren, waardoor de effectieve uitoefening van de vrijheid van vereniging, zoals beschermd door Verdrag nr. 87, wordt gewaarborgd. Het is belangrijk te benadrukken dat, hoewel de adviezen van het IGH niet juridisch bindend zijn, ze worden beschouwd als gezaghebbende bronnen voor juridische interpretatie.

Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN)

Op 13 mei 2026, iets minder dan een jaar nadat het IGH haar historische advies over klimaatverandering had uitgebracht, nam de Algemene Vergadering van de VN (AVVN) Resolutie A/80/L.65 aan, waarin de bevindingen van het Hof werden bevestigd.²³ Het Hof had in het eerdere advies geoordeeld dat de 'verplichtingen met betrekking tot de bescherming van het klimaatsysteem en andere delen van het milieu tegen antropogene broeikasgasemissies, in het bijzonder de verplichting om aanzienlijke grensoverschrijdende schade te voorkomen op grond van het internationaal gewoonterecht, verplichtingen erga omnes zijn of, in de context van verdragen, erga omnes partes'. Verder oordeelde het Hof dat, 'een schending door een staat van een van de door het Hof vastgestelde verplichtingen met betrekking tot klimaatverandering

20 IGH, *Right to Strike under the ILO Convention No. 87*, Advisory Opinion van 21 mei 2026.

21 IGH, *Right to Strike under the ILO Convention No. 87*, Advisory Opinion van 21 mei 2026; Jim Wilson, 'World's highest court: ILO convention protects workers' right to strike', *HRReporter*, 25 mei 2026.

22 IGH, *Right to Strike under the ILO Convention No. 87*, Advisory Opinion van 21 mei 2026; International Labour Organization, 'Interpretation of Convention No. 87 with respect to the right to strike', beschikbaar via: <https://www.ilo.org/topics-and-sectors/freedom-association/interpretation-convention-no-87-respect-right-strike>.

23 AVVN, 'Advisory Opinion of the International Court of Justice on the Obligations of States in Respect of Climate Change: draft resolution', A/80/L.65, 13 mei 2026.

een internationaal onrechtmatige daad vormt die de aansprakelijkheid van die staat met zich meebrengt'.²⁴

De Resolutie geïntroduceerd door Vanuatu werd aangenomen met 141 stemmen voor, acht tegen (Wit-Rusland, Iran, Israël, Liberia, Rusland, Saoedi-Arabië, de VS en Jemen) en 28 onthoudingen.²⁵ De VN roept alle staten op om hun respectieve verplichtingen uit hoofde van het internationaal recht na te komen om het klimaatsysteem te beschermen tegen antropogene broeikasgasemissies, en roept tevens de partijen op om hun respectieve verdragsverplichtingen na te komen.²⁶ De Resolutie verzoekt de secretaris-generaal daarnaast om, 'in overleg met de lidstaten', een rapport in te dienen met daarin 'manieren om de naleving van alle verplichtingen met betrekking tot de bevindingen van het Hof te bevorderen'.²⁷

VN-Veiligheidsraad

Naast alle andere besprekingen heeft de Veiligheidsraad zijn medeleven betuigd en zijn afkeuring uitgesproken over de verschillende incidenten die hebben geleid tot de dood van drie Indonesische en één Franse vredeshandhaver van de Interim-macht van de Verenigde Naties in Libanon (UNIFIL).²⁸

Mensenrechtenraad

61e reguliere sessie

De opening van de 61^e reguliere sessie van de Mensenrechtenraad (hierna: Raad) werd reeds besproken in kroniek 51(2). Deze kroniek staat nog kort stil bij enkele besluiten van de sessie, die plaatsvond van 23 februari tot 31 maart 2026. De specifieke besluiten hieronder besproken betreffen de onderwerpen genocide, gevolgen voor mensenrechten door Iraanse aanvallen in Golfstaten, en de mensenrechtensituatie in Palestina.

24 IGH, *Obligations of States in Respect of Climate Change*, Advisory Opinion van 23 juli 2026; AVVN, 'General Assembly Strengthens Fight against Climate Change, Adopting Contentious, Yet Broadly Supported Draft among Several Texts on Myriad topics', *GA/12760*, 20 mei 2026.

25 AVVN, 'General Assembly Strengthens Fight against Climate Change, Adopting Contentious, Yet Broadly Supported Draft among Several Texts on Myriad topics', *GA/12760*, 20 mei 2026.

26 Margaretha Wewerinke-Singh, 'From Opinion to Action: The General Assembly Votes to Operationalize the ICJ's Climate Advisory Opinion', *EJIL: Talk*, 22 mei 2026; 'General Assembly backs historic World Court climate crisis ruling', *UN News*, 20 mei 2026.

27 Margaretha Wewerinke-Singh, 'From Opinion to Action: The General Assembly Votes to Operationalize the ICJ's Climate Advisory Opinion', *EJIL: Talk*, 22 mei 2026; 'General Assembly backs historic World Court climate crisis ruling', *UN News*, 20 mei 2026.

28 Veiligheidsraad, 'Security Council Press Statement on Death of French Peacekeeper from United Nations Interim Force in Lebanon', *SC/16344*, 20 april 2026; Veiligheidsraad, 'Security Council Press Statement on Deaths of Three Indonesian Peacekeepers from United Nations Interim Force in Lebanon', *SC/16327*, 1 april 2026.

Genocide

In Resolutie 61/23 van 30 maart 2026, getiteld 'Prevention of Genocide', bevestigt de Raad het belang van het Genocideverdrag en ook het belang van het herkennen van vroegtijdige waarschuwingssignalen.²⁹ Onder andere hatelijke uitspraken van politieke leiders, systematische discriminatie en geweld tegen vrouwen en kinderen worden expliciet genoemd als specifieke indicatoren als vroegtijdige signalen. In dit verband spreekt de Raad specifieke zorgen uit over de manier waarop misbruik van nieuwe technologieën, zoals sociale media platformen, algoritmes en artificiële intelligentie, bijdragen aan het verspreiden van mis- en desinformatie, wat aanleiding geeft tot haatspraak en nationale, etnische, raciale of religieuze polarisatie.³⁰ De Raad spoort lidstaten aan om hun capaciteiten om genocide te voorkomen te versterken en is dankbaar voor lidstaten die het Genocideverdrag hebben ondertekend, met specifieke aandacht voor Djibouti, dat zich aansloot bij het verdrag sinds de vorige Resolutie (55/13)³¹ van de Raad. Resolutie 61/23 spreekt zich niet uit over specifieke huidige voorbeelden van genocidale praktijken, mogelijk vanwege de sterke politieke controverse van dergelijke aantijgingen. De Raad roept de AVVN op om in 2028 een high level event te organiseren ter ere van het tachtigjarige jubileum van het Genocideverdrag.

Mensenrechtensituatie in bezette Palestijnse gebieden

Ook uit de Raad haar diepe bezorgdheid over de mensenrechtensituatie in het bezette Palestijnse gebied, inclusief Oost-Jeruzalem, in Resolutie 61/4 van 27 maart 2026.³² De Raad herinnert Israël en derde staten aan de bevindingen van het IGH in Advisory Opinions in juli 2004³³ en juli 2024,³⁴ en ook aan het bevel van het Gerechtshof van januari 2024, waarin het Hof het recht van de Palestijnse bevolking op bescherming onder het Genocideverdrag bevestigde.³⁵ Ook de meer recente onrechtmatige wetgevende en administratieve maatregelen die Israël heeft genomen in het bezette Palestijnse gebied baren grote zorgen volgens de Raad. Zo heeft de Israëlische overheid maatregelen genomen om haar controle over land in de bezette gebieden uit te breiden en te bestendigen, onder meer door herclassificatie van land, invoering van eigen regelgeving en het faciliteren van vestiging van kolonisten, hetgeen bijdraagt aan feitelijke

29 Human Rights Council, 'Resolution adopted by the Human Rights Council on 30 March 2026: 61/23. Prevention of genocide', A/HRC/RES/61/23, 31 maart 2026.

30 Human Rights Council, 'Resolution adopted by the Human Rights Council on 30 March 2026: 61/23. Prevention of genocide', A/HRC/RES/61/23, 31 maart 2026.

31 Human Rights Council, 'Resolution adopted by the Human Rights Council on 3 April 2024: 55/13. Prevention of genocide', A/HRC/RES/55/13, 5 april 2024.

32 Human Rights Council, 'Resolution adopted by the Human Rights Council on 27 March 2026: 61/4. Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the obligation to ensure accountability and justice', A/HRC/RES/61/4, 30 maart 2026.

33 International Gerechtshof (IGH), *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion van 9 juli 2004.

34 IGH, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, Advisory Opinion van 19 juli 2024.

35 IGH, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, bevel van 26 januari 2024.

annexatie. De Raad spoort lidstaten van het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof aan om hun internationale verplichtingen na te komen en de uitstaande arrestatiebevelen³⁶ van het Strafhof uit te voeren met het oog op verantwoording voor misdaden. Deze Resolutie ontving 24 stemmen voor, vier tegen, en negentien onthoudingen waaronder Nederland.

Specifiek betreffende de Israëlische maatregelen omtrent nederzettingen in het bezette Palestijnse gebied, inclusief oost Jeruzalem, maar ook in de Syrische Golanhoogten, nam de Raad ook Resolutie 61/32 aan op 31 maart 2026.³⁷ De Resolutie roept Israël in de eerste plaats op om alle nederzettingenactiviteiten onmiddellijk te staken, bestaande nederzettingen te ontmantelen en zijn onrechtmatige aanwezigheid te beëindigen, in overeenstemming met het internationaal recht. Daarnaast moeten alle maatregelen die leiden tot landonteigening, gedwongen verplaatsing en discriminatie van Palestijnen worden stopgezet en hersteld. Tegelijkertijd worden derde staten en internationale organisaties opgeroepen geen steun te verlenen aan de nederzettingen (bijvoorbeeld via handel of investeringen) en actief maatregelen te nemen om betrokkenheid daarbij te voorkomen. In dit verband kan worden verwezen naar het besluit van het Nederlandse kabinet op 22 mei om een sanctiebesluit voor te leggen aan de Raad van State voor een verbod op handel uit onrechtmatige Israëlische nederzettingen.³⁸ Ten slotte benadrukt de Resolutie het belang van verantwoording en bescherming, door op te roepen tot optreden tegen geweld door kolonisten, het sanctioneren van daders en het waarborgen van effectieve rechtsmiddelen en herstel voor slachtoffers. Deze resolutie werd aangenomen met 34 stemmen voor (waaronder Nederland), drie stemmen tegen (Tsjechië, Ethiopië en Noord-Macedonië), en tien onthoudingen.

Mensenrechtencomité: Nederland schendt recht op privéleven

Volgens het Mensenrechtencomité (hierna: Comité) heeft Nederland het recht op privacy van een minderjarige³⁹ gewaarborgd door artikel 17 van het Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: Verdrag) geschonden door het verzamelen van DNA-materiaal tijdens diens arrest.⁴⁰ Op 4 april 2018 werd de betreffende 14-jarige veroordeeld voor twee feiten van diefstal en een taakstraf van veertig uur opgelegd, waarvan twintig voorwaardelijk.⁴¹ Op 16 augustus werd ook DNA-materiaal verzameld,⁴² waartegen de veroordeelde op 17 augustus meteen in hoger beroep ging. Dit beroep werd afgewezen, alsook het verzoek tot schadevergoe-

36 'ICC issues arrest warrants for Netanyahu, Gallant and Hamas commander', *UN News*, 21 november 2024.

37 Human Rights Council, 'Resolution adopted by the Human Rights Council on 31 March 2026 61/32. Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan', *A/HRC/RES/61/32*, 1 April 2026.

38 'Kabinet werkt aan sancties om goederen uit onrechtmatige Israëlische nederzettingen te weren van de Nederlandse markt', *Rijksoverheid*, 22 mei 2026, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2026/05/22/kabinet-stuurt-sanctiebesluit-tegen-illegale-israelische-nederzettingen-naar-raad-van-state>.

39 Omdat de klacht werd ingediend door een minderjarig persoon, zijn alle gegevens geanonimiseerd door het Comité.

40 'Netherlands violated child's right to privacy by storing his DNA profile, UN committee finds', *OHCHR*, 19 May 2026.

41 'Views adopted by the Committee under the Optional Protocol, concerning communication No. 3720/2020', *Human Rights Committee*, 11 March 2026, CCPR/C/145/D/3720/2020, (Hierna: 'HRC, CCPR/C/145/D/3720/2020'), par. 2.1.

42 HRC, CCPR/C/145/D/3720/2020, par. 2.2.

ding dat de veroordeelde indiende bij de Minister van Justitie en Veiligheid.⁴³ Na alle beschikbare nationale rechtsmiddelen te hebben uitgeput, richtte de veroordeelde zich tot het Comité.

De veroordeelde beroept zich op een schending van artikelen 14 (recht op eerlijk proces) en 17 (recht op privacy) van het Verdrag, omdat de huidige wetgeving geen beoordelingsruimte zou overlaten om te beslissen of het noodzakelijk is celmateriaal te verzamelen zodra aan de wettelijke voorwaarden is voldaan.⁴⁴ Vanwege de jonge leeftijd, beperkte ernst van de gepleegde feiten en de lichte straf, beargumenteert de veroordeelde dat het verzamelen van celmateriaal niet noodzakelijk was.⁴⁵ Bovendien komt de mogelijk geplande wetswijziging om te voldoen aan de opvattingen van het Comité⁴⁶ te laat, waardoor het DNA langer wordt bewaard dan redelijk is.⁴⁷ Daarnaast betoogt de veroordeelde dat de DNA-afname een onevenredige breuk vormt op het privéleven, en in strijd is met artikel 17 van het Verdrag.⁴⁸ Volgens de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (hierna: Wdov)⁴⁹ zal de officier van justitie bevelen dat van een veroordeelde celmateriaal zal worden afgenomen bij misdrijven zoals omschreven in artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering.⁵⁰ De enige uitzonderingen hierop betreffen (a) het reeds bestaan van een DNA-profiel van de verdachte; of dat (b) het aannemelijk is dat het verwerken van het DNA-profiel niet van betekenis zal kunnen zijn voor de voorkoming, opsporing, vervolging of berechting van de veroordeelde.⁵¹ Het Comité verwerpt het standpunt van de Staat⁵² dat geen onderscheid nodig is tussen minderjarigen en volwassenen in dit respect.⁵³ Minderjarigen verdienen volgens het Comité bijzondere bescherming, waarbij hun belang en privacy voorop moeten staan.⁵⁴ In dit geval is onvoldoende rekening gehouden met de jonge leeftijd van de veroordeelde, mede doordat de wet daarvoor geen ruimte bood.

Hoewel de DNA-afname rechtmatig was naar nationaal recht onder de Wdov, acht het Comité deze onevenredig, gelet op de zeer jonge leeftijd van de veroordeelde en de lange bewaartermijn van zijn DNA-profiel.⁵⁵ Het oordeelt aldus dat sprake is van een onevenredige inmenging in zijn privéleven en dus een schending van enkel artikel 17 van het Verdrag.⁵⁶ De Nederlandse staat moet naast het aanbieden van redelijke compensatie ook verzekeren dat het DNA-profiel van de veroordeelde uit de nationale databank wordt verwijderd.⁵⁷ Daarnaast moet het juridische en praktische stappen ondernemen om herhaling te voorkomen.

43 HRC, CCPR/C/145/D/3720/2020, par. 2.3-2.4.

44 HRC, CCPR/C/145/D/3720/2020, par. 3.1.

45 HRC, CCPR/C/145/D/3720/2020, par. 3.2.

46 HRC, CCPR/C/145/D/3720/2020, par. 3.2.

47 HRC, CCPR/C/145/D/3720/2020, par. 3.2.

48 HRC, CCPR/C/145/D/3720/2020, par. 3.2.

49 *Wet van 16 september 2004, houdende regeling van DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden)*, inwerkingtreding 1 januari 2020, BWBR0017212, inwerkingtreding 1 februari 2005.

50 Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden, artikel 2(1).

51 Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden, artikel 2(1).

52 HRC, CCPR/C/145/D/3720/2020, par. 4.18

53 HRC, CCPR/C/145/D/3720/2020, par. 7.10.

54 HRC, CCPR/C/145/D/3720/2020, par. 7.10.

55 HRC, CCPR/C/145/D/3720/2020, par. 7.11.

56 HRC, CCPR/C/145/D/3720/2020, par. 8.

57 HRC, CCPR/C/145/D/3720/2020, par. 9.

Comité inzake gedwongen verdwijningen

Tijdens de opening van de dertigste zitting van het Comité inzake Gedwongen Verdwijningen werd benadrukt dat gedwongen verdwijningen wereldwijd een aanhoudend en wijdverbreid probleem blijven, met sinds begin 2026 al 29 nieuwe urgente verzoeken en in 2025 in totaal 260, wat het totaal op 2239 zaken brengt.⁵⁸ Tegelijkertijd toont de urgentieprocedure ook resultaat, aangezien 546 zaken zijn afgesloten nadat vermiste personen werden gelokaliseerd, waarvan 427 levend,⁵⁹ ondanks ernstige capaciteitsproblemen en een vermindering van meer dan 30 procent van de vergadertijd in 2025.⁶⁰ Deze ontwikkelingen vinden plaats in een bredere context van toenemende druk op het internationale mensenrechtensysteem en de structurele liquiditeitscrisis van de Verenigde Naties,⁶¹ die ook het functioneren van verdragsorganen in gevaar brengt.⁶² Tegelijk wordt 2026 gepositioneerd als een belangrijk moment, omdat het de twintigste verjaardag van het Verdrag tegen Gedwongen Verdwijningen markeert. Deze mijlpaal wordt ondersteund door een wereldwijde campagne ('Victims first. Action now') om implementatie en ratificatie te versterken.⁶³ In substantief opzicht blijkt ook uit getuigenissen dat straffeloosheid en gebrek aan rechtsherstel nog steeds kernproblemen zijn, zoals geïllustreerd door langdurige onopgeloste zaken uit dictaturen (bijvoorbeeld Brazilië) en recente juridische ontwikkelingen om deze alsnog als misdrijven tegen de menselijkheid te vervolgen.⁶⁴ Tot slot wordt gewezen op een zorgwekkende trend waarin staten amnestieregelingen en verjaring proberen toe te passen op ernstige mensenrechtenschendingen, terwijl slechts 78 VN-lidstaten partij zijn bij het Verdrag, wat de noodzaak tot verdere ratificatie en implementatie onderstreept.⁶⁵

Het Comité tegen foltering (CAT)

Tijdens de vierentachtigste zitting van het CAT heeft het Comité de uitvoering van het Verdrag tegen foltering in Gabon, Italië, Pakistan en Tadzjikistan geëvalueerd.⁶⁶ In alle vier de landen constateerde het Comité terugkerende structurele problemen met betrekking tot straffeloosheid voor foltering en mishandeling, ontoereikende detentieomstandigheden, zwakke procedurele

58 Committee on Enforced Disappearances, 'Thirtieth session – Summary record (partial)* of the 558th meeting', CED/C/SR.558, 26 april 2026, par. 2.

59 Committee on Enforced Disappearances, 'Thirtieth session – Summary record (partial)* of the 558th meeting', CED/C/SR.558, 26 april 2026, par. 3.

60 Committee on Enforced Disappearances, 'Thirtieth session – Summary record (partial)* of the 558th meeting', CED/C/SR.558, 26 april 2026, par. 4.

61 O.a. Kronieken 51.2 en 50.4 bespraken de liquiditeitscrisis in meer detail.

62 Committee on Enforced Disappearances, 'Thirtieth session – Summary record (partial)* of the 558th meeting', CED/C/SR.558, 26 april 2026, par. 9.

63 Committee on Enforced Disappearances, 'Thirtieth session – Summary record (partial)* of the 558th meeting', CED/C/SR.558, 26 april 2026, par. 6.

64 Committee on Enforced Disappearances, 'Thirtieth session – Summary record (partial)* of the 558th meeting', CED/C/SR.558, 26 april 2026, par. 15-21.

65 Committee on Enforced Disappearances, 'Thirtieth session – Summary record (partial)* of the 558th meeting', CED/C/SR.558, 26 april 2026, par. 25-26.

66 'UN Committee against Torture publishes findings on Gabon, Italy, Pakistan and Tajikistan', CAT, 1 mei 2026.

waarborgen na arrestatie en onvoldoende onafhankelijke toezichtsmechanismen.⁶⁷ In het geval van Italië richtte het Comité zich vooral op de overbevolking in gevangenissen, de omstandigheden in detentiecentra voor migranten, beschuldigingen van buitensporig geweld door wets-handhavers en waarborgen met betrekking tot asielzoekers en non-refoulementverplichtingen.⁶⁸ Wat Pakistan betreft, uitte het CAT zijn bezorgdheid over gedwongen verdwijningen, het gebruik van militaire en antiterrorismerechtbanken, foltering in hechtenis, geweld door veiligheidstroepen en de beperkte uitvoering van anti-folterwetgeving ondanks recente juridische hervormingen.⁶⁹ Met betrekking tot Gabon behandelde het Comité kwesties in verband met detentieomstandigheden, langdurige voorlopige hechtenis, verantwoordingsplicht voor misstanden begaan door veiligheidspersoneel en bredere institutionele tekortkomingen na de politieke transitie van het land.⁷⁰ Voor Tadzjikistan uitte het Comité zijn bezorgdheid over berichten over foltering en mishandeling in detentie, druk op advocaten en actoren uit het maatschappelijk middenveld, de behandeling van politieke tegenstanders en activisten, en beperkingen die van invloed zijn op onafhankelijk toezicht en verantwoordingsplicht.⁷¹

De CAT heeft opnieuw vastgesteld dat Marokko de rechten heeft geschonden van Sahrawi-gedetineerden, die in verband staan met het protest in het kamp Gdeim Izik in de Westelijke Sahara in 2010.⁷² Het Comité stelde dat tien soortgelijke zaken die tot nu toe zijn onderzocht, wijzen op 'een consistent patroon van willekeurige arrestaties, eenzame opsluiting, foltering of mishandeling tijdens verhoren, en het daaropvolgende gebruik van onder dwang verkregen bekentenissen in gerechtelijke procedures'.⁷³ De klagers stelden verder vast dat, hoewel zij de folteringen en mishandelingen bij verschillende gerechtelijke autoriteiten hadden gemeld, zowel de nationale onderzoeksrechter als de openbare aanklager weigerden de beschuldigingen vast te leggen en afzagen van het instellen van een onderzoek naar deze beschuldigingen, met inbegrip van een medisch onderzoek.⁷⁴

Rassendiscriminatiecomité

'Racistische haatzaaiende uitspraken van politieke leiders, waaronder de President, in combinatie met verscherpte immigratiecontroles in de Verenigde Staten (VS), met name in de buurt van

67 'Committee against Torture Concludes Eighty-Fourth Session after Adopting Concluding Observations on Reports of Gabon, Italy, Pakistan and Tajikistan and its Annual Report', CAT, 1 mei 2026.

68 'Experts of the Committee against Torture Praise Absence of Deaths in Italian Juvenile Penal Institutions, Raise Questions on High Rates of Suicide in Prisons and the Practice of Outsourcing Migrant Detention to Albania', CAT, 16 april 2026.

69 'In Dialogue with Pakistan, Experts of the Committee against Torture Welcome the 2022 Act on Torture, Ask about the Reported Use of Torture by the Police and the Illegal Foreigners' Repatriation Plan', CAT, 23 april 2026.

70 'Experts of the Committee against Torture Praise Meeting in Gabon on the Méndez Principles, Raise Questions on Healthcare in Prisons and on Ritualistic Crimes', CAT, 22 april 2026.

71 'Experts of the Committee against Torture Welcome Tajikistan's Progress in Penitentiary Reform, Raise Questions on Training on the Convention and Prisoners Serving Life Sentences', CAT, 16 april 2026.

72 'Morocco: Gdeim Izik cases reveal torture, coerced confessions, and failure to investigate, UN committee finds', CAT, 20 mei 2026.

73 'Morocco: Gdeim Izik cases reveal torture, coerced confessions, and failure to investigate, UN committee finds', CAT, 20 mei 2026.

74 'Morocco: Gdeim Izik cases reveal torture, coerced confessions, and failure to investigate, UN committee finds', CAT, 20 mei 2026.

scholen, ziekenhuizen en religieuze instellingen, hebben geleid tot ernstige schendingen van mensenrechten', aldus het Rassendiscriminatiecomité.⁷⁵ Het Comité uitte specifieke bezorgdheid over het kleinerende taalgebruik en verspreiding van stereotyperingen over migranten, vluchtelingen en asielzoekers. Dit kan resulteren in aanzetten tot rassendiscriminatie en haatmisdrijven, zeker wanneer deze uitingen worden gedaan door politici en hoogstaande figuren, met name de President.⁷⁶ Voor de uitspraak maakte het Comité gebruik van zijn bevoegdheid onder de Procedure voor vroegtijdige waarschuwing en spoedmaatregelen.⁷⁷

Verder benoemde het Comité ook het systematische gebruik van profilering en arbitraire checks door *the Immigration and Customs Enforcement* (ICE) en *the Customs and Border Protection* (CBP), die hebben geresulteerd in arrestaties van vluchtelingen, asielzoekers, migranten en personen die als zodanig worden waargenomen.⁷⁸ Hierin is ook het gebruik van geweld een zorgwekkende factor, zo zijn er tussen begin januari en 10 maart 2026 acht personen overleden in ICE operaties.⁷⁹ Daarnaast uitte het Comité bezorgdheid over het besluit van de VS om bestaande richtlijnen en maatregelen in te trekken die immigratiehandvoeringsoperaties en arrestaties bij scholen, ziekenhuizen en religieuze instellingen te beperken. Dit belemmert personen in hun toegang tot essentiële voorzieningen zoals gezondheidszorg en onderwijs.⁸⁰

Ten slotte sprak het Comité zorgen uit over recente discriminerende maatregelen, waaronder de automatische afwijzing van lopende asielaanvragen van personen uit Afghanistan, een herbeoordeling van goedgekeurde asiel- en immigratieaanvragen die op of na 20 januari 2021 de VS zijn binnengekomen, en de opschorting van tijdelijke beschermde status voor burgers uit Afghanistan, Kameroen, Ethiopië, Haïti, Honduras, Myanmar, Nepal, Nicaragua en Zuid-Soedan.⁸¹ Het Comité roept de VS op om een evaluatie uit te voeren over recente maatregelen, een definitie aan te nemen op profilering op basis van ras bij de politie en dit te verbieden, en om rassendiscriminatie en haatmisdrijven te veroordelen en alternatieven te ontwikkelen voor detentie voor kinderen, families en personen in kwetsbare situaties.⁸²

Vrouwenrechtencomité

Het Vrouwenrechtencomité oordeelde op 5 maart 2026 dat Mexico's verplichte en langdurige toepassing van voorlopige hechtenis, gecombineerd met het ontbreken van genderspecifieke gezondheidszorg en het feit dat vrouwen niet in de buurt van hun familie konden verblijven in de enige federale vrouwengevangenis van het land, een schending vormt van het VN-Vrouwenvoerdrag.⁸³ De zaak was gestart door 22 vrouwelijke gedetineerden, die verbleven in de

75 'USA: Racial profiling and racist hate speech by political leaders heightened human rights violations against migrants and asylum seekers, UN committee warns', *OHCHR*, 11 maart 2026.

76 'USA: Racial profiling and racist hate speech by political leaders heightened human rights violations against migrants and asylum seekers, UN committee warns', *OHCHR*, 11 maart 2026.

77 'Decision 1 (2026)', *CERD* 10 maart 2026.

78 'Decision 1 (2026)', *CERD* 10 maart 2026.

79 'Decision 1 (2026)', *CERD* 10 maart 2026.

80 'Decision 1 (2026)', *CERD* 10 maart 2026.

81 'Decision 1 (2026)', *CERD* 10 maart 2026.

82 'Decision 1 (2026)', *CERD* 10 maart 2026.

83 *Tapia, Cruz and others/Mexico*, CEDAW/C/92/D/189/2022, 3 maart 2026; 'Mexico discriminated against women in decade-long pretrial detention, UN committee finds', *OHCHR*, 5 maart 2026.

federale vrouwengevangenis in Mexico. Alle nationale aanklachten tegen de eisers waren gelinkt aan georganiseerde misdaad. Volgens de Mexicaanse grondwet is bij deze misdrijven voorlopige hechtenis verplicht in de fase van de tenlastelegging. Ondanks dit vereiste is in de meeste zaken nog geen vooruitgang geboekt in jaren en hebben de gedetineerden nog geen zitting gehad in de rechtbank, terwijl drie van hen na tien jaar zijn vrijgesproken.⁸⁴

Verder ontbrak in de federale vrouwengevangenis medisch personeel, zoals generalisten, gynaecologen, psychiaters en kinderartsen, die nodig zijn om zorg te dragen voor de vrouwen en kinderen in de gevangenis. Ook kon hun familie de vrouwen niet bezoeken, gezien de lange afstanden en geringe inkomsten.⁸⁵ In 2023 waren er twaalf zelfmoorden in de gevangenis, waardoor ook het nationale mensenrechteninstituut een aanbeveling uitbracht, gericht op het gebrek aan adequate naleving op het gebied van het recht op toegang tot zorg.⁸⁶

Het Vrouwenrechtencomité oordeelde dat de eerdergenoemde methode van automatische detentie, zonder overweging van de individuele omstandigheden van het geval, in strijd zijn met het principe van proportionaliteit en vrouwen ongerechtvaardigd uitsloten van alternatieve of mitigerende maatregelen.⁸⁷ Ook had de detentie disproportionele maatregelen op vrouwen, met name in het contact met hun families. De hervormingen van de Mexicaanse grondwet in 2024 en 2025 hebben deze omstandigheden verergerd door het aantal misdrijven met automatische misdrijven te vergroten en rechterlijke toetsing te beperken.⁸⁸ Het Comité riep Mexico op om maatregelen te treffen in de gevangenis en compensatie te bieden aan de 22 aanklagers. Verder verzocht het Comité aan Mexico om de praktijk van automatische detentie op te heffen.⁸⁹

84 *Tapia, Cruz and others/Mexico*, CEDAW/C/92/D/189/2022, 3 maart 2026; 'Mexico discriminated against women in decade-long pretrial detention, UN committee finds', *OHCHR*, 5 maart 2026.

85 *Tapia, Cruz and others/Mexico*, CEDAW/C/92/D/189/2022, 3 maart 2026; 'Mexico discriminated against women in decade-long pretrial detention, UN committee finds', *OHCHR*, 5 maart 2026.

86 *Tapia, Cruz and others/Mexico*, CEDAW/C/92/D/189/2022, 3 maart 2026; 'Mexico discriminated against women in decade-long pretrial detention, UN committee finds', *OHCHR*, 5 maart 2026.

87 *Tapia, Cruz and others/Mexico*, CEDAW/C/92/D/189/2022, 3 maart 2026; 'Mexico discriminated against women in decade-long pretrial detention, UN committee finds', *OHCHR*, 5 maart 2026.

88 *Tapia, Cruz and others/Mexico*, CEDAW/C/92/D/189/2022, 3 maart 2026; 'Mexico discriminated against women in decade-long pretrial detention, UN committee finds', *OHCHR*, 5 maart 2026.

89 *Tapia, Cruz and others/Mexico*, CEDAW/C/92/D/189/2022, 3 maart 2026; 'Mexico discriminated against women in decade-long pretrial detention, UN committee finds', *OHCHR*, 5 maart 2026; In lijn met uitspraak van het Inter-Amerikaanse Hof voor de Rechten van de Mens in *García Rodríguez and others/Mexico*, 25 januari 2023.

CHRONIQUES STRASBOURGEOISES

Maart 2026 – juni 2026

Lucas Dikkers & Ayla Yayla *

Samenvatting | Wie aan Straatsburg en de mensenrechten denkt, denkt aan de jurisprudentie van het EHRM. Er gebeurt echter meer mensenrechtelijks in Straatsburg. In deze kroniek wordt verslag gedaan van activiteiten, beslissingen, aanbevelingen en standpunten van alle andere organen die zich binnen het raamwerk van de Raad van Europa bezighouden met mensenrechtenkwesties.

DOI | 10.54195/NTM.28103

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

Introductie

Het was een veelbewogen periode voor de Raad van Europa. De Raad van Ministers van de Raad van Europa nam op 15 mei de Verklaring van Chişinău aan.¹ In de aanloop naar die verklaring vond een controversieel proces plaats, waarin lidstaten buiten het organisatorische raamwerk van de Raad van Europa felle kritiek uitten op het EVRM en de uitleg die het EHRM daaraan gegeven zou hebben, met name aangaande migratie. De meeste commentaren over dat proces zijn kritisch.² Met de aangenomen verklaring lijkt het met een sisser af te lopen – althans, de verklaring is minder controversieel dan sommige eerdere stellingnames.³ Zo stelt de verklaring niet met zoveel woorden dat het EVRM onwenselijke beperkingen opwerpt wat betreft het uitzetten van buitenlandse criminelen, of dat de interpretatie die het EHRM aan het EVRM geeft democratische besluitvorming beperkt.⁴ Niettemin lijkt de inzet van de verklaring te zijn om de reikwijdte van het EVRM, in het bijzonder wat betreft migratie, in te perken – een doel dat verder gaat dan dat van eerdere politieke verklaringen van het Comité van Ministers.⁵ Voor verdere duiding verwijzen we graag naar de bijdragen van Glas et al. in deze aflevering van het Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten.⁶

Er is nog veel meer nieuws, zoals uit deze kroniek zal blijken. In Chişinău werd eerder in het jaar nog een verklaring aangenomen, en wel over sociale rechten. Deze werd aangenomen

■ Mr. L.P Dikkers is junior docent en promovendus bij de Radboud Universiteit. Mr. A. Yayla is docent publiekrecht bij de Hogeschool Leiden.

1 Chişinău Declaration, 15 mei 2026, beschikbaar via <https://rm.coe.int/pdf/09125948802bc2cc>. Zie ook Council of Europe foreign ministers adopt political declaration on the ECHR and migration, beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-foreign-ministers-adopt-political-declaration-on-the-echr-and-migration>.

2 Voor een overzicht met informatie en commentaren, zie <https://echrblog.com/future-of-the-convention/>.

3 Lina Sophie Müller, 'Crossing a Line in Plain Sight – The Chişinău Declaration and the Politics of Convention Interpretation', *Verfassungsblog* 1 juni 2026, beschikbaar via <https://verfassungsblog.de/crossing-a-line-in-plain-sight/>.

4 Dat was de inzet van de zogenoemde 'brief van 9' die het proces voorafgaand aan de verklaring in gang zette. De brief is beschikbaar via https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_aperta_22052025.pdf.

5 Müller 2026 (*supra* noot 3).

6 NTM/NJCM-Bull. 2026, p. 305. Voor een overzicht met informatie en commentaren, zie <https://echrblog.com/future-of-the-convention/>.

als sluitstuk van de *High Level Conference on Social Rights* die aldaar plaatsvond. Verder spreekt de Raad van Europa, en dan met name de Parlementaire Assemblee (PACE) zich fel uit over enkele zeer zorgelijke ontwikkelingen in Israël. Ook hebben enkele gremia van de Raad van Europa belangrijke rapporten gepubliceerd, waarin ook voor Nederland relevante bevindingen staan. Daarbij zijn er binnen het verband van de Raad van Europa weer enkele belangrijke ontwikkelingen aangaande Oekraïne te bespreken, en zijn er enkele updates aangaande de implementatie van uitspraken van het EHRM.

High Level Conference on Social Rights

Naast de politieke verklaring was Chişinău op 18 en 19 maart 2026 ook het toneel voor een conferentie over sociale rechten. Verschillende hoogwaardigheidsbekleders, waaronder de relevante ministers van de lidstaten van de Raad van Europa, vertegenwoordigers van de EU, de VN en de International Labour Organisation (ILO), belangenorganisaties en nationale mensenrechteninstituten kwamen naar Chişinău om te bezien hoe het Europees Sociaal Handvest (ESH) meer impact kan hebben. De Commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa, Michael O’Flaherty, bracht op de conferentie samen met de VN Speciale Rapporteur voor extreme armoede, Olivier de Schutter, een statement uit om aandacht te vragen voor armoede. Zij stellen vast dat met name kinderen door armoede geraakt worden; bovendien is het aantal kinderen dat met armoede te maken heeft met 25 procent erg hoog. Uitgaven aan armoedebestrijding zijn bovendien gedaald tussen 2021 en 2023. Het statement wijst verder op het belang van Artikel 30 ESH, het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting en het betrekken van mensen die zelf met armoede te maken hebben bij het vastleggen van nationale anti-armoede strategieën.⁷

Een ander centraal thema op de conferentie was het *New Democratic Pact for Europe*, een initiatief van de Raad van Europa en met name de Secretaris Generaal om democratie in Europa te versterken en misinformatie, straffeloosheid en autoritarisme tegen te gaan.⁸ Het pact is recentelijk een *buzzword* in de Raad van Europa geworden, maar omdat het pact qua ambitie erg omvangrijk is, is niet geheel duidelijk waar het precies voor staat.⁹ Wat daarvan ook zij: in de verklaring die op de conferentie door de lidstaten werd aangenomen is te lezen dat voor het versterken van democratie, sociale rechtvaardigheid erg belangrijk is.¹⁰ Zo stelt de verklaring dat de gebrekkige implementatie van sociale rechten een belangrijke oorzaak is van wantrouwen

7 ‘Social Rights: An Essential Component of the Fight Against Poverty’, beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/social-rights-an-essential-component-of-the-fight-against-poverty>.

8 Zie voor verdere info de website over het pact: <https://www.coe.int/en/web/new-democratic-pact-for-europe/home>.

9 Zie Lize R. Glas, ‘The Chişinău Declaration on the European Social Charter: Continued Attention, Commitment and Relevance’, *Strasbourg Observers* 24 April 2026’, beschikbaar via <https://strasbourgothers.com/2026/04/24/the-chisinau-declaration-on-the-european-social-charter-continued-attention-commitment-and-relevance/>. Zowijst Glas erop dat het pact behalve het aanpakken van democratische achteruitgang ook bedoeld is om klimaatverandering tegen te gaan.

10 RvE, ‘European countries reaffirm importance of European Social Charter at conference in Chişinău ’ (19 maart 2026), beschikbaar via https://www.coe.int/en/web/portal/-/european-countries-reaffirm-importance-of-european-social-charter-at-conference-in-chi?inău?p_l_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D14.

in publieke autoriteiten en democratische instituten. Lidstaten bevestigden in de verklaring daarom opnieuw hun volledige inzet bij het beschermen en implementeren van het ESH.¹¹ Een soortgelijke boodschap verkondigde Petra Bayr, voorzitter van de PACE: volgens haar tast de groeiende sociale onzekerheid het vertrouwen in democratie aan. Ze riep daarom op tot een omvangrijkere bescherming onder het ESH.¹²

Mensenrechten in Israël

In het verleden hebben verschillende gremia van de Raad van Europa zich reeds over Israël's ernstige mensenrechtenschendingen in het conflict met Palestina uitgelaten.¹³ De Raad van Europa heeft zich de afgelopen tijd uitgesproken over een aantal nieuwe, zeer ernstige ontwikkelingen. Joseph O'Reilly, Algemeen Rapporteur voor PACE met betrekking tot de situatie van vrouwen en kinderen in Palestina sprak zijn zorgen uit over de beslissing van de Israëlische regering om 37 ngo's, waaronder Oxfam, Save the Children en Médecins Sans Frontières, te verbieden om hun werk in Gaza en de Westelijke Jordaanoever uit te voeren. O'Reilly wijst erop dat toegang voor humanitaire organisaties een verplichting is onder verschillende internationaalrechtelijke standaarden.¹⁴ Daarnaast vraagt O'Reilly aandacht voor de zorgmedewerkers die illegaal door Israëlische autoriteiten worden vastgehouden en in veel gevallen worden gemarteld, vernederd, ondervoed en in sommige gevallen zelfs zijn overleden. Hij dringt erop aan dat zij worden vrijgelaten.¹⁵

Een comité van de PACE heeft daarnaast ook haar 'diepe zorgen' geuit over een wetsvoorstel in het Israëlisch parlement, dat de doodstraf in Israël uitbreidt en volgens experts in feite slechts Palestijnen raakt.¹⁶ Ook schreef Alain Berset, Secretaris Generaal van de Raad van Europa, een brief aan Amir Ohana, voorzitter van het Israëlische parlement en Isaac Herzog, president van Israël, met een stellige oproep om van het voorstel af te zien.¹⁷ Dat heeft niet geholpen; inmiddels is het wetsvoorstel aangenomen.¹⁸ Petra Bayr, voorzitter van de PACE, gaf te kennen dat dit de waarnemersstatus die Israël in de Raad van Europa in gevaar brengt, en Israël verder

11 De verklaring is beschikbaar via <https://rm.coe.int/declaration-en/48802b58fa>.

12 PACE, 'Petra Bayr: 'Protecting social rights is not a secondary political agenda, but the very foundation of democratic stability'' (19 maart 2026), beschikbaar via <https://pace.coe.int/en/news/10225>.

13 'Israel must stop targeting journalists and civilians in Gaza and allow unhindered delivery of humanitarian aid, says Parliamentary Assembly', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/portal/-/israel-must-stop-targeting-journalists-and-civilians-in-gaza-and-allow-unhindered-delivery-of-humanitarian-aid-says-parliamentary-assembly>.

14 'PACE rapporteur urges Israel to lift the ban on NGO access to the Palestinian territories', beschikbaar via <https://pace.coe.int/en/news/10208>.

15 'PACE General Rapporteur urges Israel to immediately release unlawfully detained healthcare workers from Gaza' beschikbaar via <https://pace.coe.int/en/news/10241>.

16 PACE 'PACE committee deeply concerned at proposal to expand the death penalty in Israel', beschikbaar via <https://pace.coe.int/en/news/10222>.

17 'Secretary General Alain Berset urges Israel to abandon plans to expand the death penalty', beschikbaar via https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-alain-beret-urges-israel-to-abandon-plans-to-expand-the-death-penalty?p_i_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D13.

18 Voor een korte uitleg over het wetsvoorstel, zie bijv.: Human Rights Watch, 'Adoption of death penalty law by the Israeli Knesset requires urgent EU measures', beschikbaar via <https://www.hrw.org/news/2026/04/02/adoption-of-death-penalty-law-by-the-israeli-knesset-requires-urgent-eu-measures>

van de waarden van de Raad van Europa verwijderd.¹⁹ Het PACE Comité betreffende cultuur, wetenschap, onderwijs en media veroordeelt verder het opzettelijk en gericht doden van lokale journalisten in Gaza door het Israëlische leger. Sinds 7 oktober 2023 zijn er in Gaza meer dan 220 journalisten door het Israëlische leger gedood. Het Comité hekelt daarnaast het verbod op toegang tot Gaza voor internationale journalisten, en de vernietiging van media-infrastructuur door Israëlische luchtaanvallen.²⁰

Oekraïne: accountability, herstel en democratische wederopbouw

Petra Bayr, heeft tijdens een ontmoeting met VN-Secretaris-Generaal António Guterres aandacht gevraagd voor verschillende lopende werkzaamheden van PACE. Zij informeerde Guterres over de inspanningen van PACE om verantwoording te bevorderen voor de Russische agressie tegen Oekraïne, de ontwikkeling van een nieuw platform voor Russische democratische krachten en het werk van PACE op het gebied van milieubescherming. Daarnaast bespraken Bayr en Guterres op welke terreinen PACE een verdere bijdrage kan leveren aan het werk van de Verenigde Naties, in het bijzonder met betrekking tot de uitvoering van het VN-Pact voor de Toekomst.²¹

De afgelopen periode stond daarnaast ook in het teken van verdere institutionele opbouw van het compensatiemechanisme voor Oekraïne. Het Register van Schade voor Oekraïne, dat binnen het kader van de Raad van Europa is ingesteld, heeft nieuwe categorieën van schadeclaims opengesteld voor rechtspersonen en de Oekraïense staat. Hierdoor kunnen voortaan niet alleen individuele schadegevallen, maar ook grootschalige economische verliezen als gevolg van de Russische agressie worden geregistreerd, waaronder schade aan infrastructuur, verlies van activa en verstoring van economische activiteiten. Volgens de Raad van Europa vormt dit een belangrijke volgende stap in het internationale compensatiemechanisme voor Oekraïne. Claims die aan de ontvankelijkheidsvereisten voldoen, zullen worden opgenomen in het register en vervolgens worden doorgestuurd naar de toekomstige *International Claims Commission*, die zal beslissen over eventuele schadevergoedingen.²²

Verder hing de aandacht voor herstel en compensatie nauw samen met de aanhoudende mensenrechtenschendingen in de door Rusland bezette gebieden van Oekraïne. Naar aanleiding van een nieuw VN-rapport over de situatie in deze gebieden benadrukte de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa dat mensenrechtenschendingen een centrale plaats

19 'PACE President: Knesset vote 'seriously jeopardises' Israel's observer status with the Assembly', beschikbaar via <https://pace.coe.int/en/news/10237>.

20 'Gaza: committee condemns Israel's killing of local journalists and Hamas's violations of press freedom', beschikbaar via <https://pace.coe.int/en/news/10278>.

21 United Nations General Assembly, Pact for the Future, Resolutie UN Doc A/RES/79/1 van 22 september 2024; 'PACE President meets the UN Secretary General in New York', beschikbaar via <https://pace.coe.int/en/news/10212>.

22 'Register of Damage for Ukraine: new claims categories concerning the Ukrainian state and legal entities opened', beschikbaar via https://www.coe.int/en/web/portal/-/press-freedom-day-protect-journalists-to-protect-democracy-1?p_l_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D5.

moeten krijgen in eventuele vredesonderhandelingen.²³ Het rapport documenteerde onder meer de opgelegde verkrijging van het Russische staatsburgerschap, beperkingen van de vrijheid van meningsuiting, de militarisering van kinderen, willekeurige detentie, foltering en deportaties van burgers. De Commissaris wees daarnaast op meldingen van de gedwongen verplaatsing van Oekraïense burgers uit het bezet gebied en de overbrenging van Russische burgers naar deze gebieden. Volgens de Commissaris kunnen dergelijke praktijken onder het internationaal recht als oorlogsmisdrijven worden aangemerkt. Tevens onderschreef Berset een oproep van de VN om in vredesonderhandelingen rekening te houden met de belangen van ontheemden, waaronder hun recht op een vrijwillige, veilige en waardige terugkeer.²⁴

De aandacht van de Raad van Europa ging echter niet alleen uit naar herstel van geleden schade en verantwoording voor mensenrechtenschendingen. Ook de democratische toekomst van Oekraïne stond nadrukkelijk op de agenda. Tijdens de vijfde strategische dialoog tussen Oekraïense autoriteiten en de Raad van Europa benadrukte de secretaris-generaal van PACE, Despina Chatzivassiliou, het belang van een tijdige voorbereiding van verkiezingen na afloop van de oorlog. Daarbij herhaalde zij het standpunt van PACE dat verkiezingen die plaatsvinden onder de staat van beleg niet aan democratische standaarden kunnen voldoen. Volgens Chatzivassiliou moesten de voorbereidingen voor verkiezingen desalniettemin reeds worden getroffen, omdat er weinig tijd beschikbaar zou zijn zodra de omstandigheden dit toelieten. Tevens bevestigde zij de voortdurende steun van de Raad van Europa voor de versterking van de Oekraïense democratische instellingen in het kader van de wederopbouw van het land en de verdere Europese integratie daarvan.²⁵

Vrouwenrechten en de verdere ontwikkeling van normen tegen gendergerelateerd geweld

Alain Berset heeft in het kader van Internationale Vrouwendag opnieuw benadrukt dat gendergerelateerd geweld in Europa en wereldwijd nog steeds veel voorkomt. Hij benadrukte dat één op de drie vrouwen in Europa te maken krijgt met partnergeweld en één op de zes met seksueel geweld. In dit verband onderstreepte hij opnieuw het belang van de implementatie van het Verdrag van Istanbul inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul).²⁶

De aandacht voor vrouwenrechten beperkte zich niet tot bestaande standaarden. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa nam ook twee nieuwe aanbevelingen aan op het gebied

23 Office of the High Commissioner for Human Rights, 'Forced displacement from territory of Ukraine occupied by the Russian Federation: forcible transfer and deportation, barriers to return, and the rights of internally displaced persons, 24 February 2022 – 31 December 2025' (20 March 2026), beschikbaar via <https://ukraine.ohchr.org/en/Forced-displacement-from-territory-of-Ukraine-occupied-by-the-Russian-Federation>.

24 'The suffering of people in Ukraine's temporarily occupied territories should not be ignored in peace talks', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-the-suffering-of-people-in-ukraine-s-temporarily-occupied-territories-should-not-be-ignored-in-peace-talks>.

25 'PACE Secretary General highlights growing trust with Ukrainian partners as latest high-level dialogue focuses on post-war governance', beschikbaar via <https://pace.coe.int/en/news/10239>.

26 Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, Istanboel, 11 mei 2011, Trb. 2012, 233; 'Strengthening Europe's commitment to women's rights and safety', beschikbaar via https://www.coe.int/en/web/portal/-/strengthening-europe-s-commitment-to-women-s-rights-and-safety?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D17.

van gendergelijkheid en non-discriminatie in de context van nieuwe technologieën. De eerste aanbeveling betreft de waarborging van gelijkheid in de ontwikkeling en toepassing van artificiële intelligentie en beoogt discriminatie in alle fasen van AI-systemen te voorkomen en te bestrijden. Daarnaast werd een aanbeveling aangenomen over de bestrijding van technologiegedreven geweld tegen vrouwen en meisjes.²⁷ Deze bevatte voor het eerst internationale normen die specifiek op deze vorm van geweld waren gericht en benadrukte het belang van een slachtoffergerichte benadering, toegang tot effectieve rechtsmiddelen en een bredere vorm van aansprakelijkheid die zich, naast het strafrecht, ook uitstrekt tot het civiele recht en het bestuursrecht.²⁸

Ondanks deze ontwikkelingen was PACE niet onverdeeld positief over de stand van zaken. In een ontwerp-resolutie stelde zij vast dat de implementatie van het Verdrag van Istanbul op veel punten achterbleef.²⁹ Hoewel het verdrag belangrijke resultaten had opgeleverd, was verdere politieke inzet noodzakelijk om de doelstellingen ervan daadwerkelijk te verwezenlijken. Daarbij werd zowel gewezen op het uitblijven van ratificatie door zeven lidstaten als op de lage aangiftebereidheid bij gendergerelateerd geweld. Om die reden riep PACE op tot hernieuwde politieke inzet, voldoende middelen en een versterkte implementatie van het verdrag. De ontwerp-resolutie werkte dit verder uit in een reeks meer concrete aanbevelingen, waaronder een op toestemming gebaseerde definitie van verkrachting en een betere bescherming van slachtoffers in familierechtelijke procedures.³⁰

Aansluitend op het voorgaande werkte PACE de juridische standaard verder uit in een aparte resolutie over de strafrechtelijke normering van seksueel geweld.³¹ Zij riep de lidstaten op om in hun nationale wetgeving een duidelijke definitie van instemming in seksuele relaties op te nemen, in lijn met het Verdrag van Istanbul. Daarbij werd benadrukt dat seksuele geweldsdelicten moeten worden gedefinieerd op basis van het ontbreken van vrije en geïnformeerde toestemming. Ook werd gevraagd om erkenning van verkrachting binnen het huwelijk, versterking van preventie en bewustwording rond gendergerelateerd geweld en volledige implementatie van het verdrag.³²

De ontwikkeling op dit terrein is ook voor Nederland van belang. Nederland heeft het Verdrag van Istanbul weliswaar reeds geratificeerd en heeft de afgelopen jaren verschillende stappen gezet ter versterking van de aanpak van seksueel en gendergerelateerd geweld, maar de binnen de Raad van Europa ontwikkelde standaarden laten zien dat de verwachtingen ten aanzien van staten blijven toenemen. Dat geldt in het bijzonder voor de aanpak van technologiegedreven geweld, de bescherming van slachtoffers binnen familierechtelijke procedures en de

27 Zie voor de aanbevelingen: Comité van Ministers van de Raad van Europa, Recommendation CM/Rec(2026)1 of the Committee of Ministers to member States on equality and artificial intelligence, 4 maart 2026.

28 'Dealing with new technologies, to ensure equality and protection of women from violence', beschikbaar via https://www.coe.int/en/web/portal/-/dealing-with-new-technologies-to-ensure-equality-and-protection-of-women-from-violence?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D17.

29 Raad van Europa, Parlementaire Vergadering, Promoting the Istanbul Convention and improving its implementation: building on lessons learnt, Report, Doc. 16372, 30 maart 2026, beschikbaar via <https://pace.coe.int/en/files/35918>.

30 'The Istanbul Convention saves lives: PACE committee calls for universal ratification and full implementation of the Convention', beschikbaar via <https://pace.coe.int/en/news/10231/the-istanbul-convention-saves-lives-pace-committee-calls-for-universal-ratification-and-full-implementation-of-the-convention>.

31 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 2650 (2026), Paving the way for a culture of consent, aangenomen op 22 april 2026, Doc. 16370, beschikbaar via <https://pace.coe.int/en/files/35999>.

32 'PACE calls for consent to be included in national legislation', beschikbaar via <https://pace.coe.int/en/news/10266/pace-calls-for-consent-to-be-included-in-national-legislation>.

verdere concretisering van het toestemmingsvereiste bij seksuele geweldsdelicten. De resoluties en aanbevelingen illustreren daarmee dat ook voor Nederland de ontwikkeling van de relevante mensenrechtenstandaarden nog niet stilstaat.

Monitoring en normontwikkeling inzake minderheden, detentie en democratie

De Raad van Europa heeft verder via het *Steering Committee on Anti-discrimination, Diversity and Inclusion* (CDADI) een studie³³ gepubliceerd over de promotie van regionale en minderheidstalen in Europa, met bijzondere aandacht voor het gebruik van deze talen in digitale en sociale media en in het onderwijs in taal, geschiedenis en cultuur. De studie stelt vast dat digitale media de zichtbaarheid en het gebruik van minderheidstalen hebben vergroot door lagere toegangsbarrières, de opkomst van nieuwe leermiddelen en het toenemende belang van AI- en taaltechnologieën, terwijl ook een sterke verwevenheid tussen traditionele en nieuwe media wordt geconstateerd. De Raad van Europa benadrukt het belang van betere integratie van onderwijs over de geschiedenis en cultuur van minderheidstalen in het reguliere onderwijs, versterking van taalonderwijs in relevante regio's, ondersteuning van digitale contentproductie en de oprichting van permanente adviesorganen voor minderheidstalen. De studie sluit met een overzicht van de stand van ratificatie van het Europees Handvest voor regionale of minderheidstalen,³⁴ dat door 25 staten is bekrachtigd en door acht andere staten is ondertekend.³⁵

Ook binnen de Raad van Europa vonden belangrijke ontwikkelingen plaats op het gebied van mensenrechtentoezicht. Tijdens haar recente vergadering stelde de Europese Commissie ter voorkoming van foltering (CPT) conclusies vast over bezoeken aan onder meer Azerbeidzjan, Frankrijk, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.³⁶ Daarnaast besprak de CPT nieuwe ontwerpstandaarden inzake immigratiedetentie en sociale zorginstellingen, die in juli 2026 formeel moeten worden aangenomen. En werden de bevindingen van recente ad hoc- en follow-upbezoeken en de planning van toekomstige bezoeken besproken. Het CPT keurde verder het bezoekprogramma voor 2027 goed en verwelkomde het zes nieuwe leden, waaronder een vertegenwoordiger van Nederland.³⁷

Dat detentieomstandigheden binnen de lidstaten van de Raad van Europa een belangrijk aandachtspunt blijven, blijkt uit de jaarlijkse strafrechtstatistieken (SPACE I). Die laten zien dat Europese gevangenisystemen in toenemende mate worden geconfronteerd met overbevolking en capaciteitsdruk, waarbij in meerdere landen de bezettingsgraad de beschikbare plaatsen benadert of overschrijdt. In Europa zaten op 31 januari 2025 ruim 1,1 miljoen personen in detentie, met aanzienlijke verschillen tussen lidstaten, terwijl gemiddeld één op de vier gedeti-

33 Council of Europe, Study on Certain Aspects of Regional or Minority Language Protection and Identification of Good Practices in Member States, CM(2025)180-add5final, Strasbourg: Council of Europe 2026.

34 Europees Handvest voor regionale of minderheidstalen (ETS nr. 148), Straatsburg, 5 november 1992.

35 'New study published on regional- and minority-language protection in Europe', beschikbaar via https://www.coe.int/en/web/portal/-/new-study-published-on-regional-and-minority-language-protection-in-europe?p1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D17.

36 De inhoud van deze rapporten is nog niet openbaar gemaakt.

37 The CPT adopts visit reports on Azerbaijan, France, the Netherlands, Italy, and the United Kingdom and welcomed six new members', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/the-cpt-adopts-visit-reports-on-azerbaijan-france-the-netherlands-italy-and-the-united-kingdom-and-welcomed-six-new-members>.

neerden zich in voorlopige hechtenis bevindt, wat in sommige landen bijdraagt aan verdere druk op detentiecapaciteit. De studie signaleerde verder structurele trends zoals een stijging van het aandeel oudere gedetineerden, een lichte toename van vrouwelijke gedetineerden en een relatief hoog aandeel buitenlandse gedetineerden in bepaalde landen. De Raad van Europa benadrukt dat deze ontwikkelingen belangrijke beleidsmatige en operationele uitdagingen vormen voor nationale gevangensystemen. Hoewel Nederland hierin geen afwijkende positie inneemt, blijft ook het Nederlandse gevangeniswezen gevoelig voor Europese trends, met name waar het gaat om capaciteitsmanagement en het gebruik van voorlopige hechtenis.

In het kader van democratische standaarden en lokale *governance* binnen de Raad van Europa werd vervolgens aandacht besteed aan verkiezingswaarneming in Nederland. Het Congres van Lokale en Regionale Autoriteiten kondigde aan een dertien-koppige delegatie te sturen om de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen van 18 maart 2026 te observeren, waarbij voorafgaand aan de verkiezingen gesprekken worden gevoerd met nationale autoriteiten, politieke actoren, media en het maatschappelijk middenveld, gevolgd door observatie op de verkiezingsdag in stembureaus verspreid over het land. De missie bouwt voort op eerdere observaties in 2022, waarin het verkiezingsproces positief werd beoordeeld maar onder meer aandacht werd gevraagd voor politieke financiering, haatzaaiende uitlatingen en het gebruik van volmachtstemmen.³⁸

Na afloop van deze verkiezingen publiceerde dezelfde Congresdelegatie haar bevindingen, waarin werd geconcludeerd dat de gemeenteraadsverkiezingen in Nederland over het algemeen goed georganiseerd verliepen met hoge mate van vertrouwen in het proces en consistente toepassing van procedures binnen een sterk gedecentraliseerd systeem. Tegelijkertijd werden zorgen geuit over meldingen van intimidatie en bedreigingen, met name gericht tegen vrouwelijke kandidaten, evenals over informatieverstoring en het gebruik van artificiële intelligentie tijdens verkiezingscampagnes. Structurele aandachtspunten zijn onder meer het ontbreken van uniforme regels inzake partijfinanciering op lokaal niveau, het gebruik van volmachtstemmen, de waarborging van het stemgeheim en de procedure voor de benoeming van burgemeesters, waarna werd aangekondigd dat hierover een ontwerpaanbeveling zal worden voorgelegd aan het Congres.³⁹

Implementatienieuws

De PACE heeft een nieuw netwerk gelanceerd om lidstaten aan te moedigen de uitspraken van het EHRM te implementeren. Het netwerk bestaat uit volksvertegenwoordigers uit alle lidstaten, en zal *best practices* over de meest effectieve manier om uitspraken politiek onder de aandacht te brengen uitwisselen. Petra Bayr benadrukte het belang van implementatie; zonder implementatie blijven de structurele problemen van het EHRM volgens haar onopgelost. María Elósegui, rechter bij het EHRM, verwelkomt het initiatief en roept volksvertegenwoordigers op een actieve rol in te nemen met betrekking tot implementatie.⁴⁰

38 'Council of Europe Congress to observe municipal elections in the Netherlands', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/congress/-/council-of-europe-congress-to-observe-municipal-elections-in-the-netherlands>.

39 'Municipal Elections in the Netherlands: well-organised and trusted procedures, but campaign finance should be improved', beschikbaar via <https://www.coe.int/en/web/congress/-/municipal-elections-in-the-netherlands-well-organised-and-trusted-procedures-but-campaign-finance-should-be-improved>.

40 'PACE launches a new network to promote implementation of Strasbourg Court rulings', beschikbaar via <https://pace.coe.int/en/news/10261>.

Recentelijk publiceerde het Comité van Ministers het jaarrapport over 2025 betreffende het toezicht op de uitvoering van EHRM-uitspraken.⁴¹ Het Comité van Ministers is verantwoordelijk voor dat toezicht, en was verheugd te kunnen rapporteren dat in 2025 het toezicht voor in totaal 949 zaken werd afgesloten – een kleine toename ten opzichte van 2024. Het comité rapporteert dat dit een teken is dat het systeem van toezicht van het Comité van Ministers vitaal en relevant is. Niettemin worden er ook een aantal welbekende moeilijkheden en knelpunten benoemd. Zo groeit het aantal binnenkomende zaken alsmaar, en duurt de implementatie van zo’n vijfhonderd *leading cases* – zaken die actie van de betreffende lidstaat vereisen, vaak in de vorm van een wetsaanpassing om te voorkomen dat dezelfde overtreding nogmaals zal voorkomen – al meer dan vijf jaar. Ook benoemt het comité dat Rusland niet meewerkt met de implementatie van uitspraken van het EHRM. Er is een grote hoeveelheid zaken die betrekking heeft op de oorlog tussen Rusland en Oekraïne – het comité voorziet daarom een significante verhoging van de werklast.⁴² Verder roept het rapport de lidstaten op om de capaciteit om op nationaal niveau uitspraken van het EHRM te implementeren, te vergroten; dit zou het Comité voor Ministers kunnen ontzien.⁴³

41 Comité van Ministers ‘Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights – 19th annual report of the Committee of Ministers’ (maart 2026), beschikbaar via <https://rm.coe.int/2025-annual-report/48802b1633>.

42 Jaarrapport Comité van Ministers maart 2026 (*supra* noot 41), p 10.

43 ‘Widespread progress implementing European Court of Human Rights rulings, but challenges remain’, beschikbaar via https://www.coe.int/en/web/portal/-/widespread-progress-implementing-european-court-of-human-rights-rulings-but-challenges-remain?p_1_back_url=%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Fnewsroom%3Fdelta%3D20%26start%3D13.