Raad van State

voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak

's-Gravenhage, 2 december 2024

Aan
Ministerie van Asiel en Migratie
Directeur Wetgeving en
Juridische Zaken
[redacted]
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Ons kenmerk: 24-06388
Betreft: Consultatiereactie Wetsvoorstel tweestatusstelsel en wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet

Geachte [redacted]

Graag maak ik hierbij gebruik van de gelegenheid een reactie te geven namens de Afdeling bestuursrechtspraak op het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet inclusief aanpassing van de geldigheidsduur van de asielvergunning voor bepaalde tijd en het Wetsvoorstel tweestatusstelsel.

De Afdeling bestuursrechtspraak wil haar grote zorgen uiten over de gevolgen van de voorgenomen wetgeving voor de rechtspraak. Het gaat om de volgende onderdelen:

- het terugbrengen van de geldigheidsduur van een asielvergunning voor bepaalde tijd van vijf naar drie jaar (ook al voorgesteld in een eerder wetsvoorstel, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 691, nr. 2);
- het afschaffen van de asielvergunning voor onbepaalde tijd;
- het schrappen van de voornemenprocedure;
- het efficiënter behandelen van herhaalde aanvragen;
- het schrappen van de mogelijkheid tot nareis voor meerderjarige kinderen en ongehuwde partners;
- de verruimde mogelijkheden voor ongewenstverklaring;
- het invoeren van een tweestatusstelsel.

Deze voorstellen zullen vrijwel allemaal leiden tot een forse extra werkbelasting van de IND. In de memories van toelichting worden die extra werkbelasting en de daarmee gepaard gaande hoge kosten ook onderkend. Daarbij moet bedacht worden dat door de voorstellen tegelijkertijd in te voeren de lasten en kosten van de afzonderlijke voorstellen zoals die in de memories van toelichting worden beschreven, ook nog worden gecumuleerd.

Ik vraag aandacht voor het feit dat de wetsvoorstellen in het verlengde daarvan ook bij de rechtspraak, zowel in eerste instantie bij de rechtbanken als daarna ook in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak, tot een grote werkverzwaring en hoge kosten zullen leiden. Door de korte reactietermijn van een week is het voor de

Afdeling bestuursrechtspraak niet mogelijk geweest om – samen met de rechtbanken – een inschatting te maken van de precieze omvang van de toename van procedures. Duidelijk is echter nu al dat hoe dan ook veel meer geprocedeerd zal worden in beroep bij de rechtbanken, en bij verlies in hoger beroep. Maar ook verwacht ik dat er in ieder geval gedurende een aantal jaren na invoering relatief meer hoger beroepen zullen worden ingesteld omdat de voorgenomen maatregelen tot nieuwe rechtsvragen zullen leiden die moeten worden beantwoord.
Ik licht de voorziene effecten voor de rechtspraak hieronder verder toe. Ik wil daarmee de stelling in de memorie van toelichting (Asielnoodmaatregelenwet, paragraaf 4.2) dat de financiële gevolgen van de maatregelen "vooral betrekking hebben op de uitvoering, met name de IND" in belangrijke mate aanvullen: de IND zal het zwaarst belast worden, maar in het verlengde daarvan zal de extra belasting van de rechtspraak evenzeer enorm zijn.

Als de geldigheidsduur van de asielvergunningen voor bepaalde tijd wordt teruggebracht en geen asielvergunning voor onbepaalde tijd meer mogelijk is, moet de IND vaker herbeoordelen of asiel nog aangewezen is en zullen er volgens de memorie van toelichting ook vaker intrekkingen volgen. Daarover zal zeker geprocedeerd worden (zie voor het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State hierover bij het eerdere wetsvoorstel: Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 691, nr. 4, p. 5). Ook zullen vreemdelingen andere vergunningen met een onbepaalde duur aanvragen, bijvoorbeeld een reguliere vergunning voor onbepaalde tijd of een EU-vergunning als langdurig ingezetene. Bij afwijzing zal dat ook weer tot procedures leiden. De mogelijke tijdwinst die de memorie van toelichting daartegenover zet doordat minder naturalisatieverzoeken zullen worden gedaan, zal aan die toename in rechtszaken naar mijn mening weinig kunnen afdoen. In de rechtspraak is het aantal zaken daarover nu relatief beperkt.

Ook het schrappen van de nareismogelijkheden voor meerderjarige kinderen en ongehuwde partners zal ertoe leiden dat als alternatief andere, voor de IND bewerkelijke verblijfsprocedures worden gevoerd op grond van artikel 8 van het EVRM (zie ook de memorie van toelichting, die voor de IND in dit verband spreekt van een "waterbedeffect", wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet, onder 4.1.5). Over vrijwel alle afwijzingen zal de rechtspraak zich moeten buigen.

Bij de invoering van een tweestatusstelsel moet steeds door de IND worden gemotiveerd waarom een vreemdeling niet voor de 'beste' status (namelijk die van vluchteling) in aanmerking komt. Die status heeft in een tweestatusstelsel immers voordelen, onder meer op het gebied van gezinshereniging. Als een vreemdeling die status niet krijgt, maar wel de andere status (subsidiaire bescherming, bijvoorbeeld vanwege een oorlogssituatie in het land van herkomst), dan zal hij om die reden toch tegen de inwilliging van zijn aanvraag in beroep gaan. Juist onder het huidige stelsel heeft zo'n beroep geen zin, omdat daarmee niets kan worden bereikt. Voor de rechtspraak leidt de invoering van een tweestatusstelsel tot een grote toename in asielzaken. Volgens de memorie van toelichting verwacht de regering zelf dat 75% van degenen die een subsidiaire status hebben gekregen, in beroep zal gaan bij de rechtbanken. Ik acht dat een reële inschatting.

Raad van State

Omdat in het tweestatusstelsel voor gezinshereniging van statushouders met de subsidiaire beschermingsstatus strengere eisen gaan gelden, zal naar verwachting meer dan 90% van die aanvragen worden afgewezen volgens de memorie van toelichting. Het is mijn verwachting dat tegen vrijwel al deze afwijzingen zal worden geprocedeerd. Ik wijs er hier met nadruk op dat bij dit percentage, zo stelt de toelichting, nog geen rekening is gehouden met onder meer een toename van herhaalde aanvragen en een toename van procedures over niet-tijdig beslissen op aanvragen door de IND (wetsvoorstel Tweestatusstelsel, paragraaf 4.1). De behandeling van beroepen tegen niet-tijdig beslissen gaat bij de rechtbanken nu al ten koste van de behandeling van inhoudelijke zaken (Jaarverslag Rechtspraak 2023, pp. 13 en 37, en Jaarverslag Rechtspraak 2022, pp. 21 en 39-40).

Als asielbesluiten daarbovenop ook nog zonder voornemenprocedure worden voorbereid, komen – zeker in een tweestatusstelsel – eventuele gebreken in de besluitvorming pas in beroep aan het licht en zullen de rechtbanken naar verwachting meer besluiten vernietigen. De zaken kunnen ook minder efficiënt worden behandeld door de rechtbanken, bijvoorbeeld als de dossiers niet compleet zijn. De memorie van toelichting spreekt in dit verband van een "productiviteitsdaling in de beroepsfase" (wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet, paragraaf 4.1.4). Ik vind dat zeer zorgelijk en vrees dat dit te mild is uitgedrukt. Als de rechtbanken de zaken wegens gebreken moeten terugsturen voor een herbeoordeling, heeft dat overigens ook alsnog een extra werklast voor de IND tot gevolg (ook dit wordt in paragraaf 4.1.4 van de memorie van toelichting onderkend).

Dat het verruimen van de mogelijkheden voor ongewenstverklaring en het eerder afwijzen van herhaalde aanvragen eveneens tot meer beroepsprocedures zullen leiden behoeft tot slot geen toelichting.

Ik wil er met klem op wijzen dat niet alleen de IND, maar ook de vreemdelingenrechtspraak nu al overbelast is en met personeelstekorten te maken heeft. Extra belasting betekent structureel meer en langere procedures, in tegenstelling tot wat met de wetsvoorstellen beoogd wordt. Daarbij komt dat het Europese Migratiepact in juni 2026 moet zijn verwerkt in de Nederlandse wetgeving. Om dat voor elkaar te krijgen moet veel wetgevingswerk worden verzet. De implementatie brengt ook voor de praktijk veel veranderingen mee. Daar zullen de IND en de rechtspraak hun handen aan vol hebben, zowel voorafgaand aan het van kracht worden van het Migratiepact als na de invoering ervan. Als de uitvoering van het Migratiepact niet op tijd is gerealiseerd, bestaat het risico op dubbel werk, omdat vreemdelingen zich toch op het Migratiepact kunnen beroepen. Het Migratiepact bestaat namelijk grotendeels uit rechtstreeks werkende verordeningen. Allerlei extra rechtsvragen kunnen daardoor rijzen in de periode dat de uitvoering niet op orde is.

Ik wijs er tot slot op dat de extra belasting van de rechters en griffiers die vreemdelingenzaken behandelen, vanwege het huidige personeelstekort onherroepelijk ten koste zal gaan van hun inzet in andere zaken, ook buiten het vreemdelingenrecht. Het gaat daarbij ook om rechtszaken op andere terreinen waaraan de regering prioriteit wil geven en waarin het voor burgers en bestuursorganen van groot belang is snel duidelijkheid te krijgen over hun rechtspositie.

Raad van State

Daarom geef ik U dringend in overweging deze wetsvoorstellen niet in te voeren vooruitlopend op de implementatie van het Migratiepact, maar de opportuniteit, uitvoerbaarheid en bekostiging ervan in samenhang met die implementatie te beoordelen en af te wegen, waarbij ook beter kan worden beoordeeld welke gevolgen de voorstellen tezamen hebben voor de bescherming en rechtsbescherming van de mensen om wie het gaat.

Hoogachtend,
de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State,



Docusign Envelope ID: 9620CBBE-15A9-46B6-B444-E43D34F785CE

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Ingediend via e-mail: [redacted]
Ministerie van Asiel en Migratie
[redacted]

Den Haag, 2 december 2024
dossiernummer: 205834
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: [redacted]
e-mail: [redacted]

Betreft: Advies Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis

Geachte minister,

Op 25 november 2024 ontving de NOvA uw verzoek tot consultatie van de wet "Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wetsvoorstel tweestatusstelsel)'. De NOvA heeft haar adviescommissie vreemdelingenrecht gevraagd te adviseren.

Een rechtsstaat onwaardig wetgevingsproces

In haar advies geeft de adviescommissie de consequenties weer van uw besluit om een consultatietermijn van slechts één week te geven. De NOvA is geschrokken van de wijze waarop uw ministerie een groot aantal belangrijke wetsvoorstellen met vergaande consequenties voor asielzoekers, de asielketen en uiteindelijk de rechtsstaat met stoom en kokend water wil invoeren. De totstandkoming, maar ook het zorgvuldig bestuderen van een wetsvoorstel vergt tijd; een analyse en een afgewogen advies ook.

Een externe commissie[1] die in opdracht van de NOvA de rechtsstatelijkheid van het regeerprogramma heeft getoetst heeft zich zeer kritisch uitgelaten op tal van punten in het regeerprogramma, met name ook op het onderdeel asiel en migratie. Dat ketenpartners vervolgens maar één week de tijd hebben om te reageren op een wetsvoorstel versterkt deze kritiek. Het gaat dan overigens niet alleen over de rechtsstaat, maar ook over het serieus nemen van degenen die daar onderdeel van uitmaken.

[1] https://www.advocatenorde.nl/nieuws/negen-onderdelen-van-het-regeerprogramma-in-strijd-met-de-beginsele rechtsstatelijkheid

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

Docusign Envelope ID: 9620CBBE-15A9-46B6-B444-E43D34F785CE

De NOvA kan uit uw planningsbrief[2] opmaken dat er naast het wetsvoorstel twee andere wetsvoorstellen moeten worden voorgelegd aan de Raad van State. Dat hierover niets openbaar is gemaakt, maakt dat de NOvA ervan uitgaat dat ook deze vertrouwelijk en dus niet openbaar in consultatie zijn gegaan, te weten de asielnoodmaatregelenwet en wetsvoorstel Terugkeer en vreemdelingenbewaring. Ondanks het zeer grote belang van deze wetten en de belangrijke rol die de advocatuur heeft in de asielketen, is de NOvA niet gevraagd om over de inhoud van de voorstellen advies uit te brengen. Door de vertrouwelijkheid kan zij dit dus ook niet actief doen.

Het is bovendien zeer ongebruikelijk dat een wetsvoorstel vertrouwelijk ter consultatie gaat. Waarom dat thans wel gebeurt, is niet toegelicht of duidelijk geworden. Wij komen op die vertrouwelijkheid en de selectieve consultatieprocedure(s) binnenkort nog terug.

Door de NOvA niet te kennen in alle voorliggende wetsvoorstellen in combinatie met de strakke termijnen én de vertrouwelijkheid van de consultatie, zullen de bezwaren die getracht zijn weg te nemen met de invoering van een spoedwet in plaats van noodrecht in elk geval deels blijven bestaan. De asielketen (waaronder IND, rechtspraak, Vluchtelingenwerk en advocatuur) wordt immers alsnog grotendeels buitenspel gezet. Bovendien komt de kwaliteit van wetgeving ernstig in het gedrang.

Gezien de inhoud van genoemde planningsbrief is dit pas het begin. Binnen korte tijd wordt een aanzienlijk aantal wetgevingstrajecten in gang gezet. De NOvA vreest met grote vreze dat deze gang van zaken staande praktijk zal worden, met grote gevolgen voor onze democratische rechtsstaat.

De consultatiereactie

De NOvA heeft zoals gezegd advies ingewonnen bij de wetgevingsadviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: de adviescommissie) en sluit zich aan bij hun overwegingen. De adviescommissie ontraadt de invoering van een tweestatusstelsel en het verbinden van strengere voorwaarden aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden. Hoewel er enige ruimte is in het internationaal recht voor de beperking van gezinshereniging, stuit dit voorstel op serieuze mensenrechtelijke bezwaren. De adviescommissie heeft grote zorgen over de mogelijk discriminatoire werking die van deze regelgeving uit zou kunnen gaan en over het onvoldoende waarborgen van de belangen van kwetsbare mensen, waaronder kinderen. De NOvA wil daarom, voordat ze het advies verder toelicht, benadrukken dat het des te kwalijker is dat wetsvoorstellen als deze op vertrouwelijke basis, binnen een te korte tijd en aan een selectief groepje betrokken ketenpartners wordt voorgelegd.

Hieronder volgt integraal het advies van de wetgevingsadviescommissie vreemdelingenrecht:

Invoering van het tweestatussysteem zal leiden tot:

- Een zwaardere belasting voor de IND

De IND zal beter moeten motiveren waarom geen sterkere status wordt verleend en meer bezwaarprocedures zijn in nareiszaken.

[2] Afschrift Kamerbrief Tweede Kamer over planning wetgeving hoofdstuk 2 Regeerprogramma | Rapport | Rijksoverheid.nl

Docusign Envelope ID: 9620CBBE-15A9-46B6-B444-E43D34F785CE

- Meer procedures bij de rechtbank en de Raad van State

De vreemdeling heeft belang bij het doorprocederen voor een gunstiger verblijfsrecht en de vreemdeling zal vanwege de nieuwe berperkingen in nareiszaken ook vaker procederen.

- Het reeds overbelaste asielsysteem zal nog meer overbelast raken

Dit zal nog langere procedures tot gevolg hebben, net als meer toekenning van bestuurlijke en rechterlijke dwangsommen.

- Hogere kosten voor de asielketen

De IND, Raad voor de rechtspraak en Raad voor Rechtsbijstand krijgen te maken met de gevolgen van een hoger aantal procedures

Invoering van het tweestatussysteem zal niet leiden tot:

- Een aanzienlijke afname in het aantal nareizigers.

In een groot aantal gevallen zal na beroep aan de vreemdeling alsnog een vluchtelingenstatus worden toegekend. Ook zullen veel gezinsleden van subsidiair beschermden via de weg van artikel 8 of 14 EVRM of het IVRK alsnog aanspraak kunnen maken op gezinshereniging.

- Lagere instroom van asielzoekers

Vergelijkbare initiatieven in andere lidstaten hebben geenszins het effect gehad dat het aantal asielaanvragen significant is gedaald.

De beperking van nareis schendt de rechten van kinderen

De rechten worden geschonden van zowel alleenstaande minderjarige vreemdelingen die de nareis hebben aangevraagd als de kinderen die zijn achtergebleven.
Het IVRK bepaalt dat het belang van minderjarige kinderen een eerste overweging moet zijn bij alle besluiten over kinderen en dat aanvragen tot gezinshereniging met welwillendheid, menselijkheid en spoed dienen te worden behandeld. In het voorstel wordt onvoldoende rekening gehouden met de belangen van kinderen.

Onnodig langdurige scheiding van gezinsleden

De beperking van gezinshereniging zal zorgen voor een onnodig langdurige scheiding van gezinsleden. Vluchtelingen en subsidiair beschermden hebben dezelfde behoefte om samen te leven met naaste familie. Het onderscheid is arbitrair.

Nadere toelichting

De adviescommissie is van mening dat bij belangrijke wetgevingsprocessen het niet passend is om een reactietermijn te geven van slechts één enkele week, en dan ook nog in een opzet waarbij vertrouwelijkheid wordt gevraagd. Door deze opzet heeft de adviescommissie zich beperkt gezien in het betrekken van deskundigenadvies uit haar achterban. Immers, vertrouwelijkheid kan alleen worden gegarandeerd als het aantal personen dat gevraagd wordt om input te geven vanuit hun advocatuurlijke expertise beperkt blijft. De adviescommissie wil dan ook op dit punt reeds erop wijzen, dat de reactie die zij met dit stuk geeft een beperkte reactie is. Niet op alle aspecten kan voldoende gereflecteerd worden binnen de termijn en onder de omstandigheden die het ministerie heeft bepaald bij het doen uitgaan van deze consultatie.

De adviescommissie meent ook dat uit rechtsstatelijke en democratische waarborgen volgt dat niet kan worden volstaan met het onderhavige wetgevingsproces met een in tijd zeer beperkte besloten consultatie. Een open consultatie waarbij alle betrokken partijen en burgers met hun input kunnen

Docusign Envelope ID: 9620CBBE-15A9-46B6-B444-E43D34F785CE

bijdragen aan de kwaliteit van het wetgevingsproces, doet meer recht aan de genoemde waarborgen.

Uitdrukkelijk merkt de adviescommissie op, dat daarnaast nog aspecten onbesproken of onbelicht kunnen zijn, die bij een ruimere en openbare consultatie wél besproken hadden kunnen worden. Dit betekent ook dat op de punten waar géén commentaar op is gegeven, niet de conclusie mag worden getrokken dat de adviescommissie daar geen commentaar bij nodig zou vinden. De reden dat uitgebreider of extra commentaar ontbreekt is enkel gelegen in de beperkingen die het ministerie heeft opgelegd bij haar uitnodiging om een reactie in de consultatie.

Een externe commissie heeft in opdracht van de NOvA het regeerprogramma doorgelicht op rechtsstatelijkheid en de conclusie getrokken dat de voorgenomen maatregelen op een substantieel aantal punten de rechtsstatelijke toets niet kunnen doorstaan. Als in aanvulling daarop ook het democratisch proces om te komen tot wetgeving onder druk komt te staan, zonder dat hiervoor goede gronden zijn, vindt adviescommissie dat zeer bedenkelijk en ontraadt zij het ministerie dit proces voort te zetten, omdat het leidt tot minder gedragen en minder zorgvuldig geformuleerde of doordachte wetgeving.

De adviescommissie wijst in dit kader ook op een brief van het kabinet over het belang van transparantie in het wetgevingsproces[3], waarin is aangegeven:

> *"Het kabinet vindt een open en transparant proces voor de totstandkoming van wet- en regelgeving met participatie van belanghebbenden van groot belang voor de kwaliteit van wetgeving. In de eerste plaats kan dit bruikbare informatie opleveren over het precieze probleem, het te bereiken doel en de mogelijke alternatieven, maar ook over de mogelijke effecten, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de regels. Ten tweede zorgen meer openheid en consultatie ervoor dat ook belangen van burgers en bedrijven met minder invloed of kennis in beeld kunnen komen, en dat partijen zelf een rol kunnen spelen bij het oplossen van problemen. Ten derde kan transparantie de kans op aanvaarding en naleving van de beoogde wetgeving vergroten. Ten vierde kunnen insprekers soms worden betrokken bij het verder uitwerken van regels zodat deze beter uitvoerbaar worden. Ten slotte maakt meer transparantie het wetgevingsproces beter controleerbaar wat kan bijdragen aan meer vertrouwen in de overheid en legitimiteit van overheidshandelen. Daarom is het zorgen voor een transparant wetgevingsproces ook een belangrijk onderdeel van het streven van het kabinet naar een open overheid.5 Toch kunnen er goede redenen zijn waarom transparantie in bepaalde gevallen niet wenselijk is. Zo zal het belang van transparantie altijd afgewogen moeten worden tegen gerechtvaardigde belangen van vertrouwelijkheid, bij voorbeeld in het geval van persoonsgegevens of bedrijfsvertrouwelijke gegevens. Ook kan transparantie soms onevenredig grote onwenselijke (neven)effecten hebben, bijvoorbeeld in financiële zin bij fiscale regelgeving door anticiperend gedrag, en moet transparantie niet belemmerend werken voor het kunnen leveren van serieuze kritiek."*

De wijze waarop wordt omgegaan met onderhavig wetsvoorstel is niet in overeenstemming met de eerder zo belangrijk gevonden werkwijze. Daarbij wordt ook opgemerkt dat in casu geen enkele

[3] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving/documenten/kamerstukken/2017/02/24/tk-transparantie-van-het-wetgevingsproces

Docusign Envelope ID: 9620CBBE-15A9-46B6-B444-E43D34F785CE

reden is gegeven over waarom het voorstel vertrouwelijk zou moeten worden behandeld. Er is geen sprake van persoonsgegevens of vertrouwelijke bedrijfsgegevens of fiscale belangen.

De adviescommissie betreurt het tot slot dat zij niet zijn geconsulteerd over de het wetsvoorstel wijziging Terugkeer en vreemdelingenbewaring en de Asielnoodmaatregelenwet,

Problemen in de migratieketen

In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat de maatregelen worden ingegeven door de hoge asielinstroom in Nederland en het feit dat de migratieketen deze hoge instroom niet aan kan.

De adviescommissie vindt het allereerst van belang op te merken dat de asielinstroom in Nederland op het ogenblik niet uitzonderlijk hoog is. Het aantal mensen dat asiel aanvraagt in Nederland fluctueert altijd, en er is op het ogenblik geen hogere instroom dan in de jaren '90 rond de oorlog in het voormalige Joegoslavië of ten opzichte van 2015, toen veel Syriërs naar Europa vluchtten.[4]

Het wetsvoorstel motiveert onvoldoende waarom de huidige instroom het nu precies noodzakelijk maakt om deze maatregelen te nemen, nog daargelaten dat het grootste gedeelte van het migratiesaldo afkomstig is van arbeids- en andere vormen van migratie.[5]
Daarbij is het van belang om te zien dat Nederland qua asielaanvragen per duizend bewoners onder het gemiddelde zit, zo blijkt uit cijfers van Eurostat.[6]

Ook de verwijzing naar de tekorten in de (nood)opvanglocaties zijn naar het oordeel van de adviescommissie niet overtuigend. De adviesraad migratie en de raad voor het openbaar bestuur hebben al in 2022 geconcludeerd dat de overheid zélf de tekorten in de opvang gecreëerd heeft.[7] Het Gerechtshof Den Haag heeft zich in 2022 op vergelijkbare wijze uitgelaten.[8]

De adviescommissie werpt daarbij de vraag op of het in vergaande mate beperken van het recht op gezinshereniging van vluchtelingen en subsidiair beschermden en de invoering van het tweestatusstelsel de geëigende weg is om de tekorten in de opvang te adresseren, terwijl deze in eerste instantie niet zijn gecreëerd door de hoeveelheid asielzoekers maar eerder door maatregelen van de overheid zelf.

Onderscheid vluchtelingen en subsidiair beschermden: noodzaak en gevolgen

Bij invoering van de Vreemdelingenwet 2000 is bewust gekozen voor het éénstatusstelsel. Voor het gelijktrekken van de rechten en voorzieningen voor beide groepen was gekozen om uitvoering en rechtspraak te ontlasten. Het éénstatusstelsel zou het doorprocederen voorkomen omdat door de gelijktrekking van rechten het belang is komen te vervallen[9].

---

[4] https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/80059ned

[5] https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-immigranten-komen-naar-nederland

[6] https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyapp1mp__custom_10456867/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=7f2e78b7-a99f-4547-a6c5-a5900d5b5994

[7] https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/nieuws/2022/06/14/advies-de-asielopvang-uit-de-crisis

[8] https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Gerechtshoven/Gerechtshof-Den-Haag/Nieuws/Paginas/Uitspraak-in-hoger-beroep-over-asielopvang.aspx

[9] Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3.

Docusign Envelope ID: 9620CBBE-15A9-46B6-B444-E43D34F785CE

De invoering van het tweestatusstelsel zal dan ook zorgen voor meer werk voor de IND: langere gehoren en er dient uitvoerig gemotiveerd te worden waarom iemand niet voor een vluchtelingenstatus in aanmerking komt.

Het verschil in rechten tussen de vluchtelingenstatus en de status van subsidiair beschermden zal ook aanzetten tot het voeren van procedures (om meer rechten te krijgen). Dit zal tot gevolg hebben dat het aantal procedures bij de rechter ook zal stijgen en dus tot meer uitvoeringsdruk bij de rechterlijke macht[10].

In het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» van het kabinet Rutte III streefde men ook naar een versoberd nationaal recht dat niet verder gaat dan waartoe het Europese recht verplicht is. Toen is de bewuste keuze gemaakt om het eenstatusstelsel niet los te laten. In de memorie van toelichting bij het voorstel van wijziging van de Vreemdelingenwet ter verkorting van de geldigheidsduur van een vergunning asiel voor bepaalde tijd van 5 naar 3 jaar wordt aangegeven:[11]

> *'Zoals bekend kent Nederland een zogeheten één-statusstelsel. Een vreemdeling met de vluchtelingenstatus (artikel 29, eerste lid, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000, hierna: de Vw 2000) krijgt in Nederland dezelfde verblijfsvergunning als een vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus (artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vw 2000). Aan die vergunning ontleent een vreemdeling – ongeacht zijn status – identieke rechten en voordelen. Om te voorkomen dat de subsidiair beschermde belang heeft bij het instellen van beroep tegen de vaststelling dat hij niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus wordt de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd voor beide categorieën op drie jaar bepaald.'*

In Duitsland heeft in 2016 een beperking op gezinshereniging gekoppeld aan subsidiaire bescherming. Dit heeft geleid tot tienduizenden extra beroepsprocedures waarin werd geprocedeerd voor een gunstigere vluchtelingenstatus, waarbij in 75% van de gevallen het beroep werd gewonnen.[12]

Uit een onderzoek uit 2001 dat de rechtssociologen Nienke Doornbos en Kees Groenendijk in 2001 in het Nederlands Juristenblad publiceerden blijkt dat mensen van wie het asielverzoek geheel werd afgewezen in 64% van de gevallen een rechtsmiddel aanwendden; 49% van de mensen die een C-status kreeg procedeerden door voor een A-status, en mensen die een vvtv kregen deden dat in maar liefst 96% van de gevallen[13].

Ook zal de invoering leiden tot ingewikkeldere procedures en meer bezwaren en beroepen in de gezinsherenigingsprocedures. Verwezen wordt naar hetgeen hierna onder het kopje nareis wordt vermeld. Hierin wordt ook aangegeven dat een groot deel van de aanvragen om nareis alsnog zal worden ingewilligd met toepassing van artikel 8 EVRM.

---

[10] https://www.algemenebestuursdienst.nl/binaries/abd/documenten/publicatie/2024/02/08/bouwstenen-voor-het-asielbeleid-en-het-asielstelsel/Bouwstenen+voor+het+asielbeleid+en+het+asielstelsel.pdf#page45

[11] Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 691, nr. 3

[12] AIDA, Country Report Germany, 2016 Update, March 2017, https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2017/03/report-download_aida_de_2016update.pdf, p. 11

[13] https://verblijfblog.nl/de-herinvoering-van-een-tweestatusstelsel/

Docusign Envelope ID: 9620CBBE-15A9-46B6-B444-E43D34F785CE

Overweging 39 van de kwalificatierichtlijn[14] pleit voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming. Bij het beantwoorden van de oproep in het programma van Stockholm om een uniforme status in te voeren voor vluchtelingen of voor personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, dienen aan personen met de subsidiairebeschermingsstatus, behalve in noodzakelijke en objectief gerechtvaardigde gevallen, dezelfde rechten en voordelen te worden toegekend als de rechten die vluchtelingen krachtens deze richtlijn genieten. Ook dienen voor hen dezelfde voorwaarden te gelden.

Ook roept de Europese Commissie (EC) in de Richtsnoeren bij de Gezinsherenigingsrichtlijn lidstaten juist op om verdragsvluchtelingen en subsidiaire beschermden zoveel mogelijk dezelfde rechten bij gezinshereniging te geven[15].

In een rapport van de Raad van Europa wordt het Nederlandse éénstatusstelsel voorts opgevoerd als best practice.[16][17]
Het voorstel om op deze manier gezinshereniging, en daarmee het aantal asielzoekers, te beperken creëert onterecht het beeld dat de politiek daadwerkelijk knoppen heeft om het aantal asielaanvragen te beïnvloeden. Het idee dat Nederland door een beperking van het recht op gezinshereniging minder aantrekkelijk zou worden voor asielzoekers is onterecht. Vergelijkbare initiatieven in andere lidstaten hebben geenszins het effect gehad dat het aantal asielaanvragen significant is gedaald, maar hebben juist geleid tot meer procedures.[18]

Nareis
Het belangrijkste doel achter het voorliggende wetsvoorstel is het beperken van de gezinshereniging van asielstatushouders. Concreet dient het scheiden van de asielstatus van verdragsvluchtelingen op grond van het Vluchtelingenverdrag en de asielstatus van subsidiair beschermden ertoe om de laatste groep te onttrekken aan de werkingssfeer van de Gezinsherenigingsrichtlijn[19]. Maar ook voor de verdragsvluchtelingen wordt de mogelijkheid van gezinshereniging beperkt. In het navolgende worden alle voorgestelde wijzingen kritisch geanalyseerd; bij de analyse wordt vooral gekeken naar de verhouding van de plannen tot het recht op familie- en gezinsleven uit artikel 8 EVRM, artikel 7 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, de EU-Gezinsherenigingsrichtlijn en het verbod op discriminatie uit (onder andere) artikel 14 EVRM. Niet toevallig zijn dit de vormen van internationaal recht waar ook op in wordt gegaan in de Memorie van Toelichting. In het navolgende wordt eerst ingegaan op de positie van verdragsvluchtelingen en daarna op de positie van subsidiair beschermden.

Nareis verdragsvluchtelingen
Voor verdragsvluchtelingen betekent dit wetsvoorstel dat in de toekomst alleen de echtgenoot/echtgenote en het/de minderjarige biologische en/of juridische kind(eren) nog een recht

[14] Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raadvan 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten
[15] COM(2014) 2010 final, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, p. 25.
[16] https://www.leidenlawblog.nl/articles/waarom-een-tweestatusstelsel-een-slecht-idee-is
[17] Raad van Europa, Family Reunification for Refugee and Migrant Children, https://rm.coe.int/family-reunification-for-refugee-and-migrant-children-standards-and-pr/16809e8320
[18] https://www.leidenlawblog.nl/articles/waarom-een-tweestatusstelsel-een-slecht-idee-is
[19] Richtlijn 2003/86/EG

Docusign Envelope ID: 9620CBBE-15A9-46B6-B444-E43D34F785CE

op gezinshereniging zullen hebben. De ongehuwde partner van de verdragsvluchteling, zijn/haar pleegkind(eren) en zijn/haar jongvolwassen kind(eren) komen niet langer meer voor nareis in aanmerking. Deze in het wetsvoorstel gemaakte keuze sluit aan bij de gezinsleden die onder de Gezinsherenigingsrichtlijn altijd een subjectief recht op gezinshereniging hebben.

Deze keuze is een breuk met de bestaande uitgangspunten van het nareisbeleid, die al van toepassing waren vóór de inwerkingtreding van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Daarbij gold immers altijd het uitgangspunt dat vreemdelingen waarbij sprake is van de gezinsbanden die door het recht op respect op familieleven uit artikel 8 EVRM en artikel 7 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie worden beschermd, in beginsel in aanmerking komen voor gezinshereniging. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) volgt namelijk dat het de bedoeling was om deze wetsbepaling in overeenstemming te laten zijn met de uitleg door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van het begrip familieleven uit artikel 8 EVRM.[20] Ook werd in de Memorie van Toelichting[21]bij de Vw rechtstreeks verwezen naar het Handbook van het UNHCR, waarin ook een ruimere vorm van gezinshereniging dan alleen het kerngezin wordt aanbevolen.[22] Ook bij de aanpassing van artikel 29 van de Vw – in het kader van de herschikking van de asielgronden – is nog nadrukkelijk verwezen naar het recht op respect op familieleven uit artikel 8 van het EVRM; de Memorie van Toelichting geeft bij de bespreking van de inhoud van artikel 29 van de Vw aan dat hiermee uitvoering wordt gegeven aan de door de Kamer aangenomen motie-'Voordewind c.s.' over het eerbiedigen van het recht op familieleven uit artikel 8 van het EVRM in het nareisbeleid.[23]

In de Memorie van Toelichting bij het nu voorliggende wetsvoorstel wordt benadrukt dat het nog altijd mogelijk blijft om een reguliere verblijfsvergunning op grond van artikel 8 van het EVRM aan te vragen voor gezinsleden die niet onder de nieuwe wetsbepaling vallen. Dat betreft dan een aanvraag die buiten het kader van de nareisregeling valt waar het wetsvoorstel op ziet. Hoewel dat uiteraard belangrijk is, acht de adviescommissie de gemaakte keuze vanuit mensenrechtelijk perspectief moeilijk verdedigbaar. De mogelijkheid om een verblijfsvergunning aan te vragen die rechtstreeks op artikel 8 van het EVRM is gebaseerd, is feitelijk een soort verblijfsrechtelijk vangnet. Die mogelijkheid veronderstelt normaliter dat de nationale wetgeving zelf al zoveel mogelijk in overeenstemming is met fundamentele mensenrechten. Dit uitgangspunt heeft als consequentie dat in Werkinstructie (WI) 2020/16 ('Richtlijnen voor de toepassing van artikel 8 van het EVRM') van de IND wordt aangegeven dat bij de belangenafweging tussen de belangen van de staat en de vreemdeling aan de zijde van de staat zwaar weegt om de nationale wet- en regelgeving ten aanzien van de toelating en het verblijf van vreemdelingen te handhaven (zie: WI 2020/16, p. 16 en 36). Dit wetsvoorstel maakt dus niet alleen dat verdragsvluchtelingen met onder artikel 8 van het EVRM beschermde gezinsbanden geen recht op gezinshereniging meer hebben, maar ook dat zij bij de mogelijkheid om via artikel 8 EVRM alsnog op individuele gronden gezinshereniging te krijgen bij voorbaat op achterstand staan ten opzichte van de staat. Cruciaal is hierbij te zien dat het hier gaat om vreemdelingen die geen alternatief hebben om hun gezinsleven

[20] Zie: Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS/Afdeling) 10 december 2002, 200205827/1, *JV* 2003/46 m. nt. P. Boeles, r.o. 2.3.1 (met verwijzing naar: *Kamerstukken II* 1998/99, 26 732, nr. 29 en *Handelingen II 1999-2000*, p. 5384).

[21] *Kamerstukken II* 1998/99, 26 732, nr. 3, p. 6.

[22] UNHCR Handbook, par. 185.

[23] Zie: *Kamerstukken II* 2011/12, 33 293, nr. 3, p. 10-11 (met verwijzing naar *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500-VI, nr. 59).

Docusign Envelope ID: 9620CBBE-15A9-46B6-B444-E43D34F785CE

elders uit te oefenen. Vluchtelingschap veronderstelt immers een gedwongen vorm van migratie, waarbij gezinnen niet zelden onvrijwillig van elkaar gescheiden worden en een deel van het gezin van de vluchteling regelmatig in gevaarlijke omstandigheden achterblijft in het land van herkomst. Asielstatushouders en hun gezinsleden zijn aldus van de Nederlandse overheid afhankelijk om het fundamentele recht op de uitoefening van gezinsleven te kunnen gebruiken. Naar het oordeel van de adviescommissie levert dit de nu voorgestelde nareisregeling op z'n minst spanning op met artikel 8 EVRM.

Ook dient bedacht te worden, dat voor zover het alternatief waarop de regering wijst een reëel alternatief is, het wetsvoorstel tot niets anders zou leiden dan tot frustratie en menselijk lijden, omdat de overkomst van de familieleden alsdan uiteindelijk wél geschiedt, maar met vertraging. De gezinsleden moeten dan langere tijd in onzekerheid van elkaar gescheiden blijven. Qua volumes 'wint 'de regering daar dus niets mee, maar qua 'tijd en kwaliteit van leven" verliezen de betrokkenen er wél aanzienlijk door. Als aan de ene kant niets wordt gewonnen en aan de andere kant slechts wordt verloren, is dat een goede reden om de wet niet aan te nemen.

De vraag kan hierbij ook worden gesteld of het zomaar volgen van de keuzes die in het kader van de Gezinsherenigingsrichtlijn zijn gemaakt voor het beschermen van specifiek bepaalde gezinsbanden, wel in overeenstemming is met het verbod op discriminatie uit (onder andere) artikel 14 EVRM. Om te beoordelen of een bepaald verschil in behandeling is te verenigen met het verbod op discriminatie, staat altijd de vraag centraal of er sprake is van een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid. In het algemeen geldt daarbij dat het feit dat een bepaald onderscheid zijn grondslag heeft in internationaal recht, niet geldt als een afdoende rechtvaardiging voor dit onderscheid.[24] Dat in de Gezinsherenigingsrichtlijn aan bepaalde gezinsbanden een recht op gezinshereniging is toegekend en aan andere gezinsbanden niet, geeft dus geen rechtvaardiging voor het daarmee gemaakte onderscheid. Hoewel uit de huidige stand van de jurisprudentie op dit moment met onvoldoende zekerheid kan worden afgeleid of het wetsvoorstel daadwerkelijk strijdig is met het verbod op discriminatie, laat de jurisprudentie in ieder geval wel zien dat dit een serieuze en relevante rechtsvraag is. Zo oordeelde de Haarlemse Vreemdelingenkamer van de Rechtbank Den Haag dat het besluit tot het weigeren van gezinshereniging aan een vreemdeling die niet onder het bereik van de Gezinsherenigingsrichtlijn viel, dat de rechtvaardiging van het onderscheid ten opzichte van gezinsleden die wel onder de Gezinshereniging vielen in het kader van de toets aan artikel 14 EVRM (nog) niet draagkrachtig was gemotiveerd.[25] Een hoger beroep tegen deze uitspraak door de (rechtsvoorganger) van de Minister van Asiel en Migratie werd door de Afdeling kennelijk ongegrond verklaard.[26] De adviescommissie adviseert daarom met klem het gemaakte onderscheid te heroverwegen en bij het uitblijven van aanpassing, het onderscheid niet enkel te motiveren onder verwijzing naar de keuzes die ten grondslag liggen aan de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Bijzondere aandacht vraagt hierbij de keuze om ongehuwde partners van verdragsvluchtelingen geen mogelijkheid meer tot nareis te geven. Het anders behandelen van partners in een duurzame en exclusieve relatie dan echtgenoten in een formeel huwelijk, lijkt tegen de tijdgeest in te gaan. De beide relatievormen worden in de hedendaagse Nederlandse samenleving immers juist steeds meer als gelijkwaardig aan elkaar gezien en bijgevolg ook steeds meer gelijk behandeld. Dit roept de vraag op waarom dat in dit geval niet zo zou zijn. De adviescommissie stelt vast dat elke

[24] EHRM 6 november 2012, Hode & Abdi t. het VK, 22341/09, par. 55.
[25] Rechtbank Den Haag, zp. Haarlem, 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:15603.
[26] ABRvS 16 juli 2019, 201810132/1/V1, ECLI:NL:RVS:2019:2410.

Docusign Envelope ID: 9620CBBE-15A9-46B6-B444-E43D34F785CE

rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid vooralsnog ontbreekt. Daar komt bij dat het voor bepaalde groepen verdragsvluchtelingen per definitie moeilijker zal zijn om te huwen. Gedacht wordt dan met name aan de vluchteling die een status heeft gekregen vanwege vervolging op grond van seksuele geaardheid. In het algemeen is de openstelling van het huwelijk voor stellen van gelijk geslacht al geen gemeengoed in de wereld, maar het spreekt voor zich dat mensen die hebben moeten vluchten vanwege gegronde vrees voor vervolging vanwege hun seksuele geaardheid niet de mogelijkheid hadden om voorafgaand aan hun vlucht met hun geliefde in het huwelijk te treden.

Nareis subsidiair beschermden

Bij de positie van subsidiair beschermden wordt gezinshereniging niet alleen beperkt tot de eerdergenoemde gezinsbanden, maar wordt gezinshereniging in de eerste twee jaar per definitie uitgesloten. Voor de periode daarna wordt het ook nog afhankelijk gemaakt van aanzienlijk strengere voorwaarden: er wordt zowel een inkomens- als een huisvestingsvereiste ingevoerd. Dit roept bij de adviescommissie een aantal juridische vragen op, die hierna worden toegelicht.

Allereerst is het onderscheid tussen verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermden zelf een serieuze bespreking waard. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is terecht aangegeven dat subsidiair beschermden niet onder het personele toepassingsbereik van de Gezinsherenigingsrichtlijn vallen.[27] Ook wordt er in de Memorie van Toelichting correct op gewezen dat het invoeren van een tijdelijke wachttermijn voor een subsidiair beschermde in Zweden in een beoordeling door het EHRM in de zaak 'M.T. tegen Zweden op verbod het aan toets de [28]' discriminatie uit artikel 14 EVRM heeft doorstaan. Hoewel dit relevante argumenten zijn, is het te kort door de bocht om slechts op basis hiervan te concluderen dat het gemaakte onderscheid tussen verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermden per definitie juridisch door de beugel kan.

Hierbij is allereerst relevant om te zien welke reden de Gezinsherenigingsrichtlijn geeft voor de gunstiger voorwaarden voor gezinshereniging voor familieleden van verdragsvluchtelingen. In overweging 8 van de considerans van de Gezinsherenigingsrichtlijn wordt aangegeven dat dit is gelegen in het feit dat een vluchteling door zijn vlucht zijn gezinsleven niet in zijn land van herkomst kan uitoefenen. Deze reden lijkt onverkort van toepassing op de situatie van subsidiair beschermden; ook zij hebben hun land van herkomst niet uit vrije wil verlaten en kunnen als gevolg daarvan hun gezinsleven niet meer in hun land van herkomst uitoefenen. De reden die de Gezinsherenigingsrichtlijn geeft voor de gunstiger toelatingscriteria voor gezinsleden van verdragsvluchtelingen rechtvaardigt dus wel het verschil met reguliere migranten, maar rechtvaardigt juist niet het verschil met subsidiair beschermden. Dit roept onmiskenbaar vragen op in het kader van het verbod op discriminatie. In dit verband is ook relevant dat de Europese Commissie in de Richtsnoeren bij de Gezinsherenigingsrichtlijn lidstaten juist oproept om verdragsvluchtelingen en subsidiaire beschermden zoveel mogelijk dezelfde rechten bij gezinshereniging te geven.[29] De Richtsnoeren van de Europese Commissie zijn weliswaar geen bindend juridisch instrument, maar hebben wel veel invloed op de uitleg van het unierecht.

In de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel wordt begrijpelijkerwijs gewezen op de uitspraak van het EHRM in de zaak MT tegen Zweden, waarbij geen schending van het verbod op

[27] Zie: artikel 3 lid 2 aanhef en onder c van de Gezinsherenigingsrichtlijn.
[28] EHRM 20 oktober 2022, 22105/18, M.T. tegen Zweden, 22105/18, *JV* 2022/219 m. nt. M.A.K. Klaassen.
[29] COM(2014) 2010 final, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, p. 25.

Docusign Envelope ID: 9620CBBE-15A9-46B6-B444-E43D34F785CE

discriminatie is aangenomen in een zaak waarbij het verschil in behandeling bij gezinshereniging centraal stond tussen verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermden. Als gezegd is dit een relevante uitspraak, maar geen uitspraak die volledige duidelijkheid geeft over de rechtsvraag of het verschil in behandeling tussen deze twee groepen in alle gevallen gerechtvaardigd is. Van groot belang is dat het in die zaak ging om het tijdelijk opschorten van de mogelijkheid tot gezinshereniging voor subsidiair beschermden vanwege de tijdelijk hoge asielinstroom in Zweden. In onderhavig wetsvoorstel gaat het niet om een tijdelijke maatregel, maar een permanent wetsvoorstel. Ook onderhavig wetsvoorstel wordt (mede) onderbouwd onder verwijzing naar hoge instroomcijfers en daardoor veroorzaakte problemen. Maar de vraag is of dat overtuigend is, nu – zoals betoogd – de problemen in de asielketen voor een groot deel zijn veroorzaakt door keuzes van de overheid zelf en niet zozeer door een exceptioneel hoge instroom. Daar komt bij dat dat het in het MT-arrest vooral ging om het onderscheid tussen subsidiair beschermden die vanwege een algemeen onveilige situatie in het land van herkomst zijn gevlucht[30], terwijl dit niet per definitie geldt voor subsidiaire bescherming. Subsidiaire bescherming geldt ook voor andere type situaties, die een meer individueel karakter hebben en waarbij het EHRM al decennia de eis stelt dat er sprake is van "*special distinguishing features*".[31] Ook bij de toepassing van artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn[32], de belangrijkste grondslag voor subsidiaire bescherming op grond van algemene omstandigheden, kan blijkens recente jurisprudentie soms essentieel zijn dat sprake is van individuele omstandigheden.[33] Dit type vorm van subsidiaire bescherming, waarbij individuele omstandigheden wel een rol spelen, lijkt niet centraal te staan in het MT-arrest en dit arrest geeft dan ook geen relevante beoordeling voor de vraag of het onderscheid in algemene zin voor het verkrijgen van gezinshereniging voor verdragsvluchtelingen enerzijds en subsidiair beschermden anderzijds gerechtvaardigd is.

De voorgestelde maatregelen voor de behandeling van gezinsherenigingsverzoeken van subsidiair beschermden roepen verder de vraag op of deze ongerechtvaardigd onderscheid opleveren met reguliere migranten die gezinshereniging beogen. Zo wordt in artikel 29a lid 3 aanhef en onder a een wachtperiode van twee jaar voorgesteld en is die wachtperiode bij reguliere gezinsmigratie slechts één jaar.[34] Ook wordt in artikel 29a lid 3 aanhef en onder c de eis ingesteld van het hebben van huisvesting; een dergelijk vereiste geldt bij reguliere gezinsmigratie in het geheel niet.[35] Het genoemde onderscheid kan naar verwachting van de adviescommissie niet snel gerechtvaardigd worden geacht omdat het bij reguliere gezinsmigratie om vrijwillige migratie gaat en bij subsidiair beschermden gaat het om gezinsbanden die door gedwongen migratie zijn verbroken en waaraan geen keuzevrijheid ten grondslag lag. Bij de toets aan artikel 14 EVRM worden in het algemeen strengere eisen aan de rechtvaardiging van het gemaakte onderscheid gesteld ('*very weighty reasons*') indien een onderscheid wordt gebaseerd op een kenmerk van een persoon waar diegene niet voor heeft kunnen kiezen.[36] De adviescommissie wijst daarbij op een uitspraak waar ook een tijdelijk nadeliger behandeling in een nareiszaak aan de orde was ten opzichte van de behandeling van reguliere migratie en dit niet in overeenstemming met artikel 14 EVRM werd geacht.[37] Nog los van het feit dat überhaupt geen rechtvaardiging bekend is voor het genoemde verschil tussen

[30] Zie paragrafen 98-100 van dit arrest.
[31] Zie: EHRM 30 oktober 1991, Vilvarajah t. het VK, 13163/8, par. 112.
[32] Richtlijn 2011/95/EU.
[33] ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2927.
[34] Zie: artikel 3.15 lid 3 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb).
[35] Vgl. de artikelen 3.13 tot en met 3.22a van het Vb.
[36] Zie bijvoorbeeld: EHRM 27 september 2011, 56328/07, Bah t. het VK, para. 45-47.
[37] Rechtbank Den Haag, zp. Middelburg, 22 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:13902, r.o. 31. Het hoger beroep tegen deze uitspraak is ongegrond verklaard: zie: ABRvS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:508.

Docusign Envelope ID: 9620CBBE-15A9-46B6-B444-E43D34F785CE

gezinsherenigingsvoorwaarden voor subsidiair beschermden en reguliere migranten in het onderhavige wetsvoorstel, lijkt er op dit moment geen aanwijzing te bestaan dat er sprake is van '*very weighty reasons* 'om dit onderscheid te maken.

Specifiek aandachtspunt bij het huisvestingsvereiste is dat de regering voornemens is om de wettelijke taakstelling huisvesting statushouders voor de gemeenten te beëindigen. Volgens dit plan krijgen statushouders alleen nog sobere voorzieningen om in te verblijven.[38] De vraag is of deze voorzieningen als huisvesting worden aangemerkt in het kader van dit wetsvoorstel. Als dat niet zo is, zal dat in veel gevallen gezinshereniging duurzaam onmogelijk maken. Naar het oordeel van de adviescommissie zou dit geen acceptabele uitkomst zijn.

Problematisch is tot slot dat er vrijwel geen aandacht is voor de positie van kinderen. Weliswaar wordt in artikel 29a lid 4 voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen een uitzondering gemaakt op het middelen- en huisvestingsvereiste, maar de wachttermijn wordt onverkort op hen van toepassing verklaard.

De adviescommissie wijst er op dat artikel 3 IVRK een rechtstreekse verplichting op de wetgever legt om het 'belang van het kind 'tot een primaire overweging te maken. Artikel 10 IVRK verplicht voorts tot snelheid, menselijkheid en spoed bij gezinsherenigingszaken waarbij kinderen betrokken zijn. Een wachttermijn van twee jaar voor kinderen die onvrijwillig gescheiden zijn van hun ouder(s) lijkt zich zeer moeilijk tot deze criteria te verhouden.

Ook hier komt de adviescommissie tot de conclusie dat alleen de wens om de instroom van migratie te beperken onvoldoende is om de gevolgen voor de betrokkenen te rechtvaardigen. Het recht op gezinsleven wordt prijsgegeven ten behoeve van een doel dat niet kan worden gerechtvaardigd op grond van het niveau van instroom, en te minder in het zeer geringe aandeel van de doelgroep daarin.

Reactie op voorgestelde tekstuele wijzigingen:

De adviescommissie raadt aan om de subsidiair beschermden zoals nu opgenomen in de tekst van artikel 29, eerste lid onder b, Vreemdelingenwet te handhaven.

De adviescommissie raadt voorts aan om de tekst van artikel 29, tweede lid Vreemdelingenwet als volgt te laten luiden:

> '2. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan voorts worden verleend aan de hierna te noemen gezinsleden, indien deze op het tijdstip van binnenkomst van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling behoorden tot diens gezin en gelijktijdig met die vreemdeling Nederland zijn ingereisd dan wel zijn nagereisd binnen drie maanden nadat aan die vreemdeling de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend:
> a. de echtgenoot of het minderjarige kind van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling;
> b. de vreemdeling die als partner of meerderjarig kind van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling zodanig afhankelijk is van die vreemdeling, dat hij om die reden behoort tot diens gezin;
> c. de ouders van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is in de zin van artikel 2, onder f, van Richtlijn 2003/86/EG van

[38] Zie brief van de Minister-president aan de Tweede Kamer d.d. 25 september 2025.

Docusign Envelope ID: 9620CBBE-15A9-46B6-B444-E43D34F785CE

de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEU 2003, L 251).
d. de minderjarige broer of zus, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is, die broer of zus gelijktijdig met een ouder, bedoeld in onderdeel c, de aanvraag heeft ingediend en ten laste komt van die ouder.'

De adviescommissie adviseert ook om artikel 29, derde lid Vreemdelingenwet te laten vervallen.

De adviescommissie ziet geen grond voor een onderscheid tussen gezinsleden die gelijktijdig met de vreemdeling Nederland zijn ingereisd en gezinsleden die binnen 3 maanden zijn nagereisd of een mvv-aanvraag tot nareis hebben ingediend en raadt aan het voorgestelde artikel 29a te laten vervallen.

De adviescommissie ziet ook geen grond voor een onderscheid in de kring van gezinsleden voor vluchtelingen en subsidiair beschermden en adviseert in artikel 29a tweede lid een gelijke kring van gezinsleden op te nemen als in artikel 29, tweede lid, zoals hierboven omschreven.

De NOvA adviseert voorts om de vereisten van huisvesting en de wachttermijn voor gezinsleden van subsidiair beschermden (artikel 29a derde lid onder a en c) te laten vervallen.

Artikel 29a, derde lid onder a: de formulering 'sinds de verlening van de verblijfsvergunning asiel 'is in strijd met de gezinsherenigingsrichtlijn. De Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel vermeldt dat wordt bedoeld: twee jaar vanaf de datum waarop de asielaanvraag met subsidiaire bescherming is ingewilligd. Dit is onjuist.

Artikel 8 Gezinsherenigingsrichtlijn vermeldt dat de lidstaten van de gezinshereniger een periode van ten hoogste twee jaar legaal verblijf op hun grondgebied mogen eisen, voordat zijn gezinsleden zich bij hem voegen. Een asielvergunning wordt altijd toegekend vanaf datum aanvraag. De juiste formulering dient dan te zijn: 'minimaal twee jaar rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning asiel.'

In het voorstel wordt aan artikel 29 wordt een lid toegevoegd, luidende:
'6. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, wordt niet geweigerd indien de overschrijding van de in het derde of vijfde lid bedoelde termijn op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is.'
Het is onduidelijk of dit een formalisering is of een uitbreiding van het huidige beleid. Een nadere toelichting hierop is welkom.

Onder de huidige regelgeving wordt bijvoorbeeld verlangd dat er voor vermiste gezinsleden wel reeds binnen drie maanden een aanvraag wordt ingediend. Is dit onder de voorgestelde wijziging niet meer vereist?

De wet mist tot slot een mogelijkheid om in schrijnende gevallen af te wijken van de beperking van gezinshereniging.

Tot slot
Gelet op het beperkte effect op de instroom en inwilliging van asielzoekers of nareizigers, de toename van de reeds grote druk op het systeem voor afhandeling van de aanvragen asiel,

Docusign Envelope ID: 9620CBBE-15A9-46B6-B444-E43D34F785CE

aanvragen en bezwaren nareis en de gerechtelijke procedures tegen de afwijzing asiel en nareis, afzettende tegen de grote gevolgen voor de asielzoeker en diens gezinsleden, adviseert de adviescommissie om de het onderhavige wetsvoorstel niet in te voeren.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

[redacted]

Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Asiel en Migratie

> Retouradres Postbus 16275, 2500 BG Den Haag

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
[redacted]
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Immigratie en Naturalisatiedienst
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
Rijnstraat 8
2515 XP
Den Haag

Kenmerk
5964674

Datum 29 november 2024

Betreft Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel

Beste mevrouw [redacted]

Naar aanleiding van uw brief van 25 november 2024 doe ik u hierbij de reactie van de IND op het concept-wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet toekomen. Daarnaast reageer ik met deze brief tevens op uw concept-wetsvoorstel Tweestatusstelsel dat u op dezelfde dag voor reactie bij de IND heeft voorgelegd.

Algemeen
De IND ziet in de onderhavige wetsvoorstellen maatregelen voorgesteld die de IND kunnen ontlasten. Zo worden er bijvoorbeeld voorstellen gedaan die maken dat opvolgende aanvragen efficiënter kunnen worden afgedaan. De IND ziet echter ook maatregelen voorgesteld die een grote impact hebben op de IND. Dat geldt met name voor de invoering van een tweestatusstelsel en de maatregelen op nareis.

Voor de IND is van belang dat de wetgeving juridisch juist is en niet in strijd is met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen, zodat de besluiten die de IND neemt op basis van deze wetgeving in stand blijven bij de rechtspraak. De wetgeving moet ook daadwerkelijk bijdragen aan de oplossingen die met deze wetgeving wordt beoogd. Hierover bestaan bij de IND zorgen gelet op de snelheid waarmee beide wetsvoorstellen tot stand zijn gekomen. Dit brengt naar de mening van de IND (juridische) risico's met zich mee omdat de juridische en uitvoeringsgevolgen van deze wetsvoorstellen mogelijk onvoldoende doordacht zijn. Hieronder ga ik per relevant wetsvoorstel in op de belangrijkste punten voor de IND.

Tweestatusstelsel, nareisvoorwaarden en inperken kerngezin
- De IND constateert dat het wetsvoorstel tweestatusstelsel afwijkt van het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelen voor wat betreft de meereizende partners en meerderjarige kinderen. Deze wetsvoorstellen zouden gelijk moeten luiden en in lijn moeten zijn met het Asiel- en Migratiepact, met name de Kwalificatieverordening.
- De IND meent dat in het concept wetsvoorstel tweestatusstelsel een juiste weergave is gegeven van de inperking van nareis tot het kerngezin, nu daarin is opgenomen dat de meereizende partners en

meerderjarige kinderen ook na inwerkingtreding van deze wet in aanmerking moeten blijven komen van een afgeleide verblijfsvergunning asiel. Dit omdat het nieuwe Asiel- en Migratiepact hiertoe noopt.

- In het wetsvoorstel tweestatusstelsel staat in het nieuwe artikel 28, eerste lid onder d, een verwijzing naar artikel 29, tweede lid Vw en 29a, tweede lid, Vw. Deze leden betreffen echter de meereizende gezinsleden die geen machtiging tot voorlopig verblijf hebben. Deze verwijzing dient derhalve geschrapt te worden.
- Er is geen specifiek overgangsrecht opgenomen in de wetsvoorstellen, de IND meent dat op grond van artikel 1.27 Vreemdelingenbesluit het recht dat gold op het moment van indiening van de nareisaanvraag van toepassing is op deze nareisaanvragen.
- Het cumulatieve effect van de nareisvoorwaarden maakt dat de IND voorziet dat veel aanvragers niet aan alle drie de voorwaarden kunnen voldoen. Dit levert de IND veel extra werk op zowel in de aanvraag-, bezwaar- als in de beroepsfase. Ook voorziet de IND dat de juridische houdbaarheid van de nareisvoorwaarden en het inperken van het kerngezin die gaan gelden voor subsidiair beschermden mede in het licht van het evenredigheidsbeginsel een belangrijk onderwerp van discussie zal zijn in nareiszaken en veel gaat vragen met betrekking tot de motivering van de betreffende besluiten. Zeker nu de formulering van het wetsvoorstel geen ruimte lijkt te bieden om in daartoe aangewezen gevallen van deze voorwaarden af te kunnen wijken.
- Daar komt bij dat de IND ook verwacht dat er vanwege de extra nareisvoorwaarden een waterbedeffect op zal treden naar reguliere gezinsherenigingsaanvragen. Dit maakt ook dat het nuttige effect van de maatregelen daarmee in het gedrang komt. Om die reden wil de IND de wetgever in overweging geven om een nationaal kader voor nareis in te richten. Dit maakt de wijzigingen juridisch minder kwetsbaar (ook in het licht van de zich steeds verder ontwikkelende jurisprudentie van het Hof van Justitie op de gezinsherenigingsrichtlijn) en komt de uitvoerbaarheid en het nuttige effect van de maatregelen ten goede.
- Ten aanzien van het terugbrengen van nareis naar het kerngezin waarbij ongehuwde partners worden uitgesloten van nareis merkt de IND op dat dit mogelijk in strijd is met het beginsel van non-discriminatie en gelijke behandeling.

Afschaffen voornemenprocedure

- Er bestaan bij de IND zorgen over de omstandigheid dat in het wetsvoorstel geen aandacht is voor de ambtshalve reguliere toetsen die de IND in het kader van asielbeslissingen neemt. Voor de IND is het van wezenlijk belang dat expliciet vermeld wordt dat ook ten aanzien van deze ambtshalve toetsen rechtstreeks beroep open staat. Indien er geen rechtstreeks beroep open staat voorziet de IND een toestroom aan bezwaarzaken tegen de afwijzing van de ambtshalve toets. Daarmee wordt het effect van het afschaffen van het voornemen teniet gedaan en zal er veel extra werk op de IND af komen.
- Naar aanleiding van het schrappen van de voornemenprocedure is ook artikel 59b aangepast. De termijn die is opgenomen is echter niet in overeenstemming met de termijn zoals die in de Uniewetgeving gelden een vreemdeling als verzoeker te beschouwen.

Ongewenstverklaring

- Het nieuwe artikel 62a wekt de indruk dat een ongewenstverklaring niet kan zonder terugkeerbesluit. Zeker omdat artikel 62a Vw een implementatie is van de Terugkeerrichtlijn. Dit is niet wat de wetgever heeft beoogd nu ook uit de Memorie van Toelichting blijkt dat er een ongewenstverklaring kan worden opgelegd zonder een terugkeerbesluit. Er zijn immers situaties denkbaar waarin een terugkeerbesluit niet kan en de vreemdeling desondanks ongewenst verklaard kan worden. Bijvoorbeeld in het geval de vreemdeling een verblijfsvergunning heeft in een andere lidstaat. Het verzoek is dan ook om de aanpassing van artikel 62a te heroverwegen en dit artikel niet aan te passen. IND ziet hier geen noodzaak toe.
- De IND zou graag zien dat dat bij een zelfstandig besluit tot ongewenstverklaring er aansluiting gezocht wordt bij de wijze waarop dit geregeld is ten aanzien van het opleggen van een inreisverbod. Dit vanwege concentratie van rechtsbescherming waarmee een snelle en doelmatige rechtsgang wordt gecreëerd. Dit betekent dat de IND graag ziet dat er altijd direct beroep bij een zelfstandig besluit op een ongewenstverklaring open staat, behalve als er een lopende verblijfsrechtelijke procedure is. Indien er wel sprake is van een lopende verblijfsrechtelijke procedure, dan wordt het bezwaar danwel het (hoger) beroep daartegen mede gericht te zijn tegen de ongewenstverklaring. Naar de mening van de IND is het daarbij niet van belang dat er al een terugkeerbesluit is opgelegd. Het aanvullende risico van de koppeling met terugkeerbesluit en daarmee terugkeerrichtlijn willen we voorkomen (net als bij artikel 62a Vw). Om die reden verzoekt de IND om hetgeen onder Artikel II (en daarmee bijlage 1 bij de Awb) aan te passen.

Verder geeft de IND ten aanzien van deze voorstellen nog het volgende mee. Vanwege de snelheid van de wetsvoorstellen is er vooralsnog onvoldoende tijd geweest om te doordenken hoe de verdere (beleidsmatige) invulling van de genoemde voorwaarden eruit gaat zien en wat dit voor de IND betekent. Er is dus onvoldoende inzicht beschikbaar in de effecten van de beoogde veranderingen op de IND. Om die reden kunnen wij geen toezeggingen doen omtrent uitvoerbaarheid en timing van de wetsvoorstellen. Er dient voldoende tijd en ruimte te zijn voor de verdere uitwerking hiervan, aangezien dit voor de IND bij de uitvoering van deze maatregelen van wezenlijk belang is.

Daarnaast loopt een aantal van de wetsvoorstellen vooruit op het Asiel- en Migratiepact. Dit maakt dat de IND in relatief korte periode geconfronteerd wordt met verschillende veranderingen, hetgeen veel vraagt van de IND en waarvan al eerder aangegeven is dat de IND graag één verandermoment ziet te weten met implementatie Migratiepact. De IND vraagt dan ook om voldoende tijd om de wetsvoorstellen te implementeren.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan:
Minister van Asiel en Migratie

Immigratie- en Naturalisatiedienst
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 16275
2500 BG Den Haag
www.ind.nl

Contactpersoon

Datum
12-2-205

nota

1. Doel nota

Bijgaande nota bevat de door u gevraagde reactie van de IND op de advisering van onder meer de Raad van State naar aanleiding van de twee aanhangige wetsvoorstellen.

In deze nota zal de IND een appreciatie geven naar aanleiding van deze adviezen en daarbij specifiek ingaan op de vraagstukken van de uitvoerbaarheid. Dit komt terug in de kernboodschap van de IND. In het tweede deel zal de nota ingaan op enkele door de Raad van State gesignaleerde juridische dilemma's.

2. Kernboodschap IND

De door de Raad van State geuite zorgen over de uitvoerbaarheid van de maatregelen sluiten aan bij de zorgen die de IND eerder kenbaar heeft gemaakt. Deze zorgen zijn sindsdien toegenomen. Het is dan ook van groot belang dat de veranderingen die met deze wetgeving worden beoogd bezien worden binnen de bredere context die nu speelt, te weten:

1. De samenhang van deze wetsvoorstellen met de implementatie van het Migratiepact en de overige maatregelen uit het regeerprogramma;
2. De druk op de IND vanwege de huidige voorraden en oplopende doorlooptijden. Op 1 januari 2024 was de voorraad asielzaken 47.240 en deze is tot 31 december 2024 toegenomen tot 50.910 zaken. Ondanks dat de IND het afgelopen jaar meer zaken heeft beslist en de instroom recent is gedaald, blijft de instroom hoger dan waar de IND op is ingericht.
3. De mogelijke herbeoordeling van in theorie 70.000 Syrische zaken;
4. En tenslotte het reële perspectief van een plotselinge aanvullende werklast van 120.000 Oekraïense asielaanvragen als de RTB afloopt.

De IND kan veel aan en is zeker ook in staat om de door deze wetten beoogde veranderingen te verwerken, maar we kunnen niet alles tegelijk. En hoezeer voor de middellange termijn ook geld nodig blijft, voor de periode tot en met juni 2026 biedt geld alleen geen oplossing.

Er is de IND veel aan gelegen om haar wettelijke taak van het juist en tijdig beslissen op asiel en nareisaanvragen uit te voeren.

De optelsom van alles wat nu speelt maakt dat de IND daarin alleen kan slagen als er ook keuzes gemaakt worden die de IND helpen. De mogelijkheden die wij daarvoor zien, dragen wij hieronder aan.

In de kern komt dit op het volgende neer:

1. Stem het moment van inwerkingtreding van de verschillende wetswijzigingen op elkaar af en hou rekening met de samenhang van de implementatie van het Migratiepact. Voer het tweestatusstelsel tegelijkertijd met Migratiepact in.
2. Kondig een beleidsstop af op andere tussentijdse wijzigingen op het asielterrein (met uitzondering van landenbeleid) tot enig moment na 12 juni 2026. Het gaat hierbij uitdrukkelijk ook om de beoogde implementatie van andere wetten zoals de aanstaande wijzigingen van de Algemene Wet Bestuursrecht. De IND wil hier voor zeer geruime tijd van gevrijwaard worden.
3. Maak als kabinet werk van het afschaffen van de wet dwangsommen voor het hele bestuursrecht als dit niet enkel in het vreemdelingenrecht kan. Voor de IND is de uitwerking van deze wet desastreus zonder dat het beoogde effect van de wet wordt bereikt.
4. Geef meerjarige financiële duidelijkheid aan de IND in ieder geval tot 2030 of zoveel eerder als de instroom een structureel neerwaartse trend laat zien.
5. Houdt vast aan een stelsel van hoger beroep. De uitvoerbaarheid van de wetsvoorstellen komt ernstig onder druk te staan als de IND geen mogelijkheid heeft om tegen negatieve uitspraken van lagere rechtbanken op te komen.
6. Kies voor het inregelen van een nationale terugvaloptie voor Oekraïners die nu nog onder de RTB vallen, waarbij het uitgangspunt is dat de IND in maart 2026 géén extra asielaanvragen hoeft te behandelen;
7. Zet bij een beleidswijziging Syrië beperkt in op herbeoordelen Syrische zaken.

3. Toelichting op de kernboodschap van de IND

De IND heeft te maken met grote voorraden asiel- en nareisaanvragen en oplopende doorlooptijden. Daarnaast ziet de IND zich gesteld voor tal van wijzigingen die gevolgen hebben voor de IND. Los van de maatregelen uit de asielnoodmaatregelenwet en het tweestatusstelsel hebben ook de volgende (mogelijke) wijzigingen veel impact op de IND: (1) de overige maatregelen uit het regeerprogramma, (2) invoering van het Migratiepact in 2026, (3) de afloop van de richtlijn tijdelijke bescherming (RTB) voor Oekraïners in 2026 (4) het mogelijk herbeoordelen van Syriërs na een beleidswijziging. De IND kan al deze veranderingen niet gelijktijdig aan en kan nog maar beperkt groeien. Alhoewel er structureel voldoende financiële middelen nodig zijn, kan de IND deze veranderingen niet opvangen met enkel extra financiële middelen. De inschatting is dat alle wetsvoorstellen (inclusief andere wetten) die voorliggen in combinatie met Migratiepact bij elkaar de IND jaarlijks 250-300 miljoen aan inzet kosten. De inzet op de maatregelen uit de wetsvoorstellen worden dan ook grotendeels vanuit de huidige capaciteit gedaan. Dat betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van waar de IND haar capaciteit op inzet en er verdringingseffecten op zullen treden. Daarom is het ook zo belangrijk het geheel in ogenschouw te nemen. Hieronder geef ik daar een beeld van.

Laten we als voorbeeld de asielbesliscapaciteit nemen. Grosso modo kan de IND jaarlijks 30.000 zaken afdoen (spoor 4). De huidige voorraad is ongeveer 51.000 zaken. Dat betekent dat zelfs zonder nieuwe instroom er al meer capaciteit nodig is dan dat er beschikbaar is. Al het andere komt daar dan nog eens bovenop. Denk aan de herbeoordeling Syrië (potentieel 70.000), de te behandelen asielaanvragen Oekrainers (120.000) en het extra werk wat hier nog boven op komt dat we incidenteel en structureel moeten doen als gevolg van de plannen van het kabinet uit deze twee wetten. De optelsom hiervan komt al gauw neer op duizenden zaken. Een simpele rekensom laat zien dat dit simpelweg niet mogelijk is. Dit vergt het maken van keuzes op ook politiek niveau en het omgaan met de gevolgen van verdringing (onder meer sterk oplopende behandeltijden en bijbehorende problematiek waaronder de dwangsommen en langer verblijf in de centra. Dit betekent dat de maatregelen uitvoerbaar zijn maar niet zonder keuzes.

4. Juridische dilemma's in advies Raad van State

Tweestatusstelsel

Het invoeren van het tweestatusstelsel kost de IND meer tijd en capaciteit vanwege de extra motivering in het besluit en omdat vreemdelingen belang hebben bij doorprocederen. Echter, tegelijkertijd wordt geconstateerd dat bij invoering van Migratiepact sowieso de mogelijkheid ontstaat om door te procederen voor een sterkere status, ook indien een éénstatusstelsel van toepassing is. Daarmee vallen de bezwaren van de IND tegen het afschaffen van het éénstatusstelsel weg.

Invoering van het tweestatusstelsel zonder overgangsrecht betekent dat het tweestatusstelsel op alle lopende asielaanvragen van toepassing is. Dit heeft als gevolg dat de IND direct na invoering in alle lopende asielaanvragen zal moeten motiveren waarom geen a-grond wordt verleend en zullen daar beroepsprocedures over volgen. Gelet op de bestaande voorraden is daarmee het effect op de IND groot. Daar staat tegenover dat dit wel voorkomt dat er na invoering van het Migratiepact twee verschillende regimes gelden. De IND wil dit zoveel mogelijk voorkomen. Om die reden ondersteunt de IND dat het tweestatusstelsel van toepassing wordt verklaard op lopende aanvragen en wordt dit – ondanks de extra werkdruk voor de IND – uitvoerbaar geacht. Randvoorwaardelijk daarbij is wel dat het voornemen reeds is afgeschaft op het moment dat het tweestatusstelsel wordt ingevoerd. Daarmee wordt veel extra werk bij de IND voorkomen.

Invoeren van het tweestatusstelsel zonder overgangsrecht zal ook tot gevolg hebben dat sneller effect gesorteerd wordt ten aanzien van de aanvullende nareisvoorwaarden. Immers, op alle nareisaanvragen die daarna worden ingediend zullen de extra nareisvoorwaarden die gelden voor b-statushouders en de inperking van wie tot het kerngezin wordt gerekend van toepassing zijn.

De Raad van State heeft in het advies geconstateerd dat gebrek aan overgangsrecht voor bestaande verblijfsvergunningen asiel betekent dat de IND bij de verlengingsaanvraag alsnog moet beoordelen of de vreemdeling in aanmerking komt voor een sterkere status. Dit zou een aanzienlijke verzwaring van de werkzaamheden betekenen en is voor de IND niet uitvoerbaar. Daarom dient er een bepaling opgenomen te worden dat de invoering van het tweestatusstelsel niet geldt voor reeds verleende verblijfsvergunningen asiel voor bepaalde tijd en de IND niet verplicht is bij verlengingsaanvragen te onderzoeken of de vreemdeling in aanmerking komt voor een sterkere verblijfsgrond.

Afschaffen vva-onbep en duur verblijfsvergunning asiel
Het afschaffen van de vva-onbep en het verkorten van de duur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is uitvoerbaar, mits dit een grotendeels administratieve afhandeling blijft, zoals nu het geval. Voor het afschaffen van de vva-onbep en de duur van de vva-bep kan overgangsrecht worden toegepast. Dit betekent dat de nieuwe wet niet van toepassing is op de reeds lopende aanvragen. De IND beslist kort na indiening al op deze aanvragen, waardoor de gevolgen hiervan klein zijn. Nieuwe aanvragen om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd moeten vervolgens worden aangemerkt als aanvragen om verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning. Voor de uitvoerbaarheid heeft het verder de voorkeur dat het peilmoment of de vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor vijf of drie jaar het moment van de verlengingsaanvraag is. Dat betekent dat vreemdelingen die na vijf jaar in het bezit van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd een verlengingsaanvraag indienen, verlenging van hun vergunning krijgen voor de duur van drie jaar.

Nareisvoorwaarden (onder tweestatusstelsel) en inperken kerngezin
Het toepassen van de nareismaatregelen op lopende nareisaanvragen kost de IND veel extra werk. De IND zal in lopende nareisaanvragen van b-statushouders die ten tijde van indiening van de nareisaanvraag wel voldeden aan de toen geldende voorwaarden, maar nu geconfronteerd worden met extra voorwaarden, veelal op die voorwaarden moeten afwijzen. Dit zal leiden tot veel bezwaar en beroepsprocedures en daarmee extra werk voor de IND. De IND acht de kans klein dat het uitgangspunt dat de nieuwe wetgeving ook van toepassing is op lopende aanvragen standhoudt in (hoger) beroep[1]. Dit zal tot gevolg hebben dat de IND de besluitvorming opnieuw dient te doen en daarbij de extra nareisvoorwaarden niet mag tegenwerpen. Daarmee heeft de IND onnodig extra werk verricht, terwijl het beoogde doel niet wordt bereikt.

Ten aanzien van het inperken van het kerngezin geldt hetzelfde als ten aanzien van de extra nareisvoorwaarden. Indien deze maatregel ook gaat gelden voor lopende nareisaanvragen verwacht de IND lange en ingewikkelde procedures met weinig kans van slagen.

Met het oog op de uitvoerbaarheid van deze maatregelen pleit de IND ervoor tegemoet te komen aan het advies van de Raad van State. Dat wil zeggen door de nareisvoorwaarden en inperking van het kerngezin enkel toe te passen op nieuwe nareisaanvragen. Hiermee wordt eveneens voorkomen dat de IND geconfronteerd wordt met vreemdelingen die herhaalde aanvragen indienen met als doel om alsnog in het bezit gesteld te worden van een verblijfsvergunning asiel op de a-grond. Ook dit zou immers weer extra werk voor de IND betekenen.

Zoals hiervoor ook is aangegeven staat hier tegenover dat indien het tweestatusstelsel wél ziet op alle lopende asielaanvragen, de nareismaatregelen alsnog direct effect sorteren na invoering van het tweestatusstelsel.

[1] Het beginsel van gelijke behandeling en rechtszekerheid zoals door de Afdeling naar voren gebracht, is ook terug te vinden in jurisprudentie van het Hof van Justitie met betrekking tot gezinshereniging en nareis (HvJ d.d. 12 april 2018, C-550/16, JV 2018/91).

De Raad van State heeft zich inhoudelijk kritisch uitgelaten over de startdatum van de wachttermijn, het toepassen van de wachttermijn bij AMV's én het waterbedeffect naar artikel 8 EVRM. De IND meent dat het doorzetten van dit wetsvoorstel zonder aanpassing juridisch geen stand zal gaan houden, waardoor het beoogde effect ook niet bereikt zal worden. Hier dient een oplossing voor te komen. Een mogelijke oplossing die tegemoet komt aan de door de Raad van State geconstateerde juridische beletselen ziet de IND in het niet langer van toepassing verklaren van de gezinsherenigingsrichtlijn op subsidiair beschermden (inclusief AMV's). Indien de gezinsherenigingsrichtlijn niet meer van toepassing wordt verklaard op subsidiair beschermden, kan nationaal bepaald worden wat de startdatum van de wachttermijn is en kan de wachttermijn ook van toepassing worden verklaard op AMV's. Een andere mogelijke oplossing voor de kritiek op de startdatum van de wachttermijn is bezien of er mogelijkheden zijn om de asielvergunning pas te verlenen met ingang van de datum van het asielbesluit (van de referent).

Daarnaast raadt de IND aan om een 8 EVRM kader in te regelen waarmee een beleidsmatige richting gegeven wordt aan de invulling van artikel 8 EVRM. Alhoewel hiermee een waterbedeffect naar 8 EVRM niet voorkomen kan worden, helpt een kader de IND bij de beoordeling. Daarnaast kan dit kader ook helpen bij een restrictievere toepassing van artikel 8 EVRM.

Een ander punt van kritiek ziet op het beperken van het kerngezin bij nareis waarbij ongehuwd partners worden uitgesloten. Dit geldt zeker in die gevallen waarin deze partners in het land van herkomst geen mogelijkheid hebben om in het huwelijk te treden, wat met name bij lhbti speelt. Een mogelijke oplossing daarvoor zou zijn om in de wetsvoorstellen een uitzondering op te nemen voor partners die op grond van de wetten in het land van herkomst geen mogelijkheid hebben om te huwen.

Voornemen afschaffen
De kritieken die de Raad van State op het afschaffen van het voornemen heeft, volgt de IND niet. Ook indien het voornemen wordt afgeschaft, is nog steeds sprake van een zorgvuldige procedure en komt de samenwerkingsverplichting niet zonder meer in het gedrang. De vreemdeling krijgt de gelegenheid om tijdens het gehoor alle relevante omstandigheden aan te voeren. Tevens krijgt de vreemdeling de gelegenheid om uitleg te geven op inconsistenties, tegenstrijdigheden of onduidelijkheden. Daarnaast kan de vreemdeling met behulp van een advocaat correcties en aanvullingen indienen. Daarbij kan de aanvraag tevens worden onderbouwd met landenrapporten en dergelijke. De IND begrijpt dat een reactietermijn van één dag in de Algemene Asielprocedure (AA) kort is. Op het moment dat het voornemen wegvalt heeft de AA echter weinig toegevoegde waarde meer. De AA zou naar mening van de IND daarom – gelijktijdig met afschaffen voornemen – ook afgeschaft moeten worden. Er kan dan tevens een ruimere termijn gegeven worden voor de correcties en aanvullingen. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de kritiek van de Raad van State zonder dat dit afbreuk doet aan het wetsvoorstel.

Het afschaffen van het voornemen zou verder van toepassing moeten zijn op alle lopende aanvragen. Daarmee wordt voorkomen dat de IND lang na inwerkingtreding van deze maatregelen én inwerkingtreding van de nieuwe asielprocedure onder het Migratiepact in oude zaken nog voornemens moet schrijven (twee procedurele regimes naast elkaar). Daar is de IND niet bij gebaat. Daarnaast helpt het afschaffen van het voornemen de IND bij het inlopen op de voorraad asielaanvragen.

Ten aanzien van de kritiek op het uitblijven van een toelichting op het handhaven van het voornemen bij een aanvraag om verblijf als EU-langdurig ingezetene kan nog het volgende worden meegegeven. Een aanvraag om verblijf als EU-langdurig ingezetene is doorgaans een schriftelijke procedure. Er wordt anders dan bij een asielaanvraag niet gehoord. Bij asielaanvragen is het horen een wezenlijk onderdeel van de samenwerkingsverplichting en het verdedigingsbeginsel. Het horen maakt echter geen onderdeel uit van de procedure EU-langdurig ingezetene. In deze schriftelijke procedure wordt juist met het behouden van het voornemen invulling gegeven aan deze samenwerkingsverplichting en verdedigingsbeginsel.

Maatregelen hasa's
De IND erkent dat het effect van de maatregelen niet overschat moet worden. Echter, de IND is geholpen met zaken waarin dit kan worden tegengeworpen. Dat kan ook bij lopende aanvragen. Uiteraard dient de IND zich daarbij te houden bij de Europese kaders die hierin gesteld worden, maar de IND is van mening dat van vreemdelingen – ook nu al – verwacht mag worden dat zij hun aanvraag onderbouwen met nieuwe feiten en omstandigheden. Een strengere toets of daarvan sprake is doet daar niet aan af.

4. Politieke en bestuurlijke context
De adviezen van de Raad van State ten aanzien van deze wetsvoorstellen staan onder grote politieke aandacht. Daarbij is er ook veel aandacht voor de uitvoeringsgevolgen van de wetsvoorstellen.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De Minister van Asiel en Migratie
Mevrouw M. Faber
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum	2 december 2024
doorkiesnummer	088-361 33 17
e-mail	wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
ons kenmerk	UIT-14310 STRA/JvdP
uw kenmerk	5949453
cc	Staatssecretaris Rechtsbescherming

onderwerp Uw verzoek advies uit te brengen t.a.v. het Wetsvoorstel tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet

Geachte mevrouw Faber,

Bij brieven van 25 november 2024, kenmerk 5949453, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (hierna: 'de Raad') advies uit te brengen inzake een tweetal concept wetsvoorstellen, te weten:

i) het concept wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (het 'Wetsvoorstel tweestatusstelsel'), en

ii) het concept wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (de 'Asielnoodmaatregelenwet').

In voornoemde brieven geeft u aan de reactie op de concept wetsvoorstellen graag uiterlijk binnen één week na dagtekening te willen ontvangen. Daarbij merkt u op dat, mocht u voor deze datum geen advies hebben ontvangen, u er dan van uit gaat dat de Raad er geen prijs op zou stellen om te adviseren over de concept wetsvoorstellen.

Uw verzoek

In reactie op uw verzoek merkt de Raad op dat hij op grond van artikel 95, eerste lid, Wet op de rechterlijke organisatie tot taak heeft de regering en Staten-Generaal te adviseren omtrent algemeen verbindende voorschriften en te voeren beleid van het Rijk op het terrein van de rechtspleging. De wet stelt nadrukkelijk dat de adviezen van de Raad worden vastgesteld na overleg met de gerechten.

Het geven van dergelijke adviezen is in het kader van de wetgevingskwaliteit van groot belang en vraagt om zorgvuldigheid. Blijkens het Regeerprogramma van 13 september 2024 hecht ook het kabinet er veel waarde aan dat wetten begrijpelijk, uitvoerbaar en doenbaar zijn voor mensen en in de praktijk werken zoals de bedoeling is.[1]

[1] Zie paragraaf 'Wetten die werken' op pagina 83.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De Raad vindt het van groot belang om te adviseren over deze concept wetsvoorstellen nu dit zijn wettelijke taak is. Een adviestermijn van één week biedt in dezen echter geen goede basis voor een serieuze en zorgvuldige advisering gehoord de gerechten. Het belang om een gedegen wetgevingsadvies uit te brengen klemt temeer nu het hier een omvangrijke herziening betreft die potentiële gevolgen kan hebben voor de (grond)rechten van mensen die in een kwetsbare positie verkeren in relatie tot de overheid. Ook zullen de voorgestelde maatregelen moeten worden beoordeeld op uitvoerbaarheid en zal ten behoeve van het wetgevingsadvies nog bepaald moeten worden wat de verwachte impact van de wetsvoorstellen is op de (werklast van de) Rechtspraak. Het vraagt enige tijd om dat in kaart te brengen. Het proces om te komen tot een 'advies gehoord de gerechten' (hierna: 'het nadere advies') is binnen de Rechtspraak in gang gezet. De Raad verwacht dat nadere advies uiterlijk in de tweede helft van januari 2025 te kunnen sturen.

Vooruitlopend hierop wil de Raad in deze brief alvast een aantal aspecten op hoofdlijnen belichten die uitgebreider in het uiteindelijke nadere advies aan de orde kunnen komen, en waarvan de Raad het belangrijk vindt deze nu al bij u onder de aandacht te brengen. Deze brief betreft derhalve een 'advies op hoofdlijnen van de Raad' (hierna: 'advies van de Raad') dat op geen enkele manier in de plaats treedt van het toekomstige nadere advies.

Rechtsbescherming en internationale regelgeving
De voorgestelde wijzigingen in de ter consultatie voorgelegde wetsvoorstellen hebben (potentiële) gevolgen voor de (grond)rechten van (een specifieke groep) mensen, die in een kwetsbare positie verkeren in relatie tot de overheid. In een dergelijke situatie is het van essentieel belang dat de rechtsbescherming voor deze mensen volledig geborgd is. Verder biedt het Europese en internationale recht de kaders waarbinnen wijzigingen van de vreemdelingenwetgeving kunnen worden gedaan. Van belang is dan ook dat deze kaders niet worden overschreden door de voorgestelde wijzigingen. Bij de verdere beoordeling van de wetsvoorstellen zal dit in ieder geval nader onderzocht moeten worden waar het gaat om de (juridische) vormgeving van onder andere de verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring en de wijze waarop de beperking van de nareismogelijkheden is vormgegeven.

Tweestatusstelsel en nareis
Hoewel deze maatregel op het eerste gezicht binnen de kaders van het Europese en internationale recht lijkt te vallen, heeft de Raad zeer grote bezwaren tegen de herinvoering van het tweestatusstelsel. In algemene zin is de verwachting dat het tweestatusstelsel ertoe zal leiden dat een zeer groot deel van de asielzoekers die subsidiaire bescherming krijgen, zullen doorprocederen voor de vluchtelingenstatus, omdat deze status conform het wetsvoorstel meer rechten biedt. In de Memorie van Toelichting wordt genoemd dat naar schatting 75% van de vreemdelingen met een subsidiaire status in beroep zullen gaan tegen de inwilligende beschikking. Ook de zij-instroom zal stijgen, hetgeen mede een instroomverhogend effect voor de Rechtspraak zal hebben, evenals de voorgestelde beperkingen van nareismogelijkheden. Deze maatregel heeft het zeer reële risico in zich dat het een bijzonder groot negatief effect op de vreemdelingenrechtspraak bij de rechtbanken kan hebben. De te verwachten hoog oplopende voorraden bij de rechtbanken zullen ook ernstige keteneffecten met zich brengen.
In algemene zin is het dan ook niet onwaarschijnlijk dat het totaaleffect op de doorlooptijd van deze maatregel op de gehele keten eerder een verslechtering dan een verbetering zal zijn.

In relatie tot het onderwerp tweestatusstelsel attendeert de Raad u voor de volledigheid ook op het rapport 'Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel' van 8 februari 2024 van ABD Topconsult.[2]

Kortere duur verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en afschaffing verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd
De kortere duur van de verblijfvergunning voor bepaalde tijd lijkt op het eerste gezicht binnen de kaders van het Europese en internationale recht te vallen. In de Memorie van Toelichting (pagina 22) wordt gemeld dat de gevolgen voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: 'de IND') per te behandelen zaak zijn te overzien mede doordat de huidige werkwijze van de behandeling van verlengingsaanvragen wordt gehandhaafd waarbij de IND alleen bij concrete aanwijzingen overgaat tot inhoudelijke herbeoordeling van de asielstatus. Vaker en dus meer verlengingen van vergunningen zullen logischerwijs leiden tot meer intrekkingen dan thans het geval is en daarmee tot meer beroepen tegen die intrekkingen.

Belangrijker nog is dat deze maatregel in potentie zeer grote gevolgen kan hebben voor de Rechtspraak. Deze gevolgen zullen optreden op het moment dat een land van herkomst veilig wordt verklaard en grote aantallen vergunningen gelijktijdig door de IND moeten worden ingetrokken. Het is zeer waarschijnlijk dat de betreffende vergunninghouders in grote getale binnen een zeer kort tijdsbestek beroep tegen deze besluiten van de IND zullen instellen bij de rechtbanken. Dit zal een zeer zorgelijk zwaar effect hebben op de vreemdelingenrechtspraak van de rechtbanken en kan lange tijd aanzienlijk langere doorlooptijden van vreemdelingenzaken bij de rechtbanken tot gevolg hebben. Ook dit zal leiden tot keteneffecten.

Verder zal het afschaffen van vergunningen voor onbepaalde tijd, een maatregel die vooralsnog op het eerste gezicht ook binnen de kaders van het Europese en internationale recht lijkt te vallen, tot gevolg hebben dat het aantal vergunningen voor bepaalde tijd zal stijgen en het hiervoor geschetste gevolg versterkt zal worden.

De Raad wil hierbij nog wijzen op het volgende. Personen van wie de verblijfsvergunning asiel niet wordt verlengd zullen andere mogelijkheden willen benutten om hun verblijf in Nederland, zo mogelijk voor onbepaalde tijd, voort te zetten. Dit kan leiden tot een toename van reguliere verblijfsaanvragen. Ook dit effect heeft mogelijke werklastgevolgen voor de IND en de rechtbanken.

Afschaffen voornemenprocedure
In de aanloop naar het nadere advies zal nader inhoudelijk moeten worden bepaald of het afschaffen van de voornemenprocedure past binnen de kaders van het Europese en internationale recht. Deze maatregel zal naar verwachting zowel leiden tot de instroom van meer beroepen bij de rechtbanken, alsook tot een grotere omvang van de geschilpunten in die beroepen. De zaken zullen dus meer tijd gaan kosten. In de voornemenfase worden de geschilpunten immers gekaderd en vallen sommige geschilpunten weg, omdat de vreemdeling op dat punt gelijk krijgt. Als de voornemenfase verdwijnt worden alle

[2] Zie: pdf (overheid.nl).

geschilpunten pas in beroep aangekaart. De werklastverzwaring per zaak zal naar verwachting aanzienlijk stijgen na afschaffing van de voornemenprocedure.

Samenhang met het Migratiepact
Naast dit alles wijst de Raad er op dat het Migratiepact op 12 juni 2026 van kracht wordt. Dit zal voor de rechtbanken ook veel veranderingen en waarschijnlijk een verhoging van de werklast met zich brengen. Die zal door de samenhang (zowel het moment van invoering als de inhoud) met de ter advisering aangeboden wetsvoorstellen alleen maar groter worden.

Werklast Rechtspraak
Gelet op het vorenstaande voorziet de Raad, nog zonder de gerechten gehoord te (kunnen) hebben, op dit moment, op basis van een eerste inventarisatie, de beschikbare informatie en beperkte tijd, dat onderhavige voorgestelde wetgeving per saldo een zeer significante verzwaring van de werklast voor de Rechtspraak oplevert.

Voor het nadere advies dat in januari 2025 volgt, zal de Raad per maatregel bezien of een concrete inschatting van de wijziging van de behandelduur en van de aantallen zaken mogelijk is. Daarvoor is de inbreng van de gerechten van essentieel belang. Verder moet er rekening mee worden gehouden dat er ook duidelijke keteneffecten zijn. Zo zijn beroepen die op de rechtbanken worden behandeld in het logistieke proces volgend op de besluitvorming door de IND waartegen het beroep zich strekt. In dat licht is de inschatting van de IND over de uitvoeringsgevolgen van de wetsvoorstellen logischerwijs ook van evident belang voor het bepalen van de werklastconsequenties van de Rechtspraak. De Raad verzoekt dan ook om de inschatting van de uitvoeringsconsequenties van de IND ten aanzien van de verschillende maatregelen zo spoedig mogelijk te ontvangen.

Tot slot
De Raad maakt zich, vanuit het oogpunt van rechtsbescherming, wetgevingskwaliteit en uitvoerbaarheid van wetgeving, grote zorgen over het tempo waarin deze omvangrijke herziening wordt ingezet. Dit klemt temeer nu de voorgestelde maatregelen de (grond)rechten van (een specifieke groep) mensen raken die in een kwetsbare positie verkeren in relatie tot de overheid. Ook zullen de voorgestelde wetsvoorstellen naar het zich laat aanzien zeer aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering, werklast en doorlooptijden van de gehele vreemdelingenketen. Daarbij kan de gesignaleerde zeer substantiële verzwaring van de werklast voor de Rechtspraak ook effect hebben op andere rechtsgebieden.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Al met al vergt deze wetgeving om een nadere, zorgvuldige analyse. De Raad zal daarom in de tweede helft van januari 2025 een nader advies uitbrengen waarin de verwachte effecten van deze wetgeving verder worden toegelicht.

[redacted]

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De minister van Asiel en Migratie
Mevrouw M. Faber
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

www.rechtspraak.nl

datum 20 januari 2025
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
cc De staatssecretaris Rechtsbescherming
onderwerp Advies inzake de concept Asielnoodmaatregelenwet

Geachte mevrouw Faber,

Bij brief van 25 november 2024, zonder kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') binnen één week advies uit te brengen inzake het concept-wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet) (hierna: het 'Wetsvoorstel').

De Raad heeft bij brief van 2 december 2024 een advies op hoofdlijnen uitgebracht over onder meer het nu ter advisering voorliggende wetsvoorstel. Dit advies op hoofdlijnen kon gezien de zeer korte adviestermijn niet, zoals wettelijk bepaald, na overleg met de gerechten worden opgesteld. Het in deze brief aangekondigde onderstaande wetgevingsadvies is na overleg met de gerechten tot stand gekomen en dient gelezen te worden als een aanvulling op het eerder uitgebrachte advies op hoofdlijnen.

HET WETSVOORSTEL

Met het Wetsvoorstel wordt beoogd de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen. Daartoe worden door middel van wijzigingen in de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) diverse maatregelen voorgesteld.

Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd
De geldigheidsduur van de asielvergunning voor bepaalde tijd is momenteel vijf jaar. Deze vergunning wordt wettelijk gemaximeerd op drie jaar, zowel voor personen aan wie de vluchtelingenstatus als voor personen aan wie de subsidiairebeschermingsstatus is verleend. De verblijfsvergunning kan vervolgens steeds na drie jaar worden verlengd.

Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd
Met het Wetsvoorstel wordt de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd afgeschaft. Het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd heeft geen gevolgen voor de verleende internationale bescherming (de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus) zolang er geen redenen zijn om deze in te trekken. Deze internationale bescherming wordt ingetrokken als de omstandigheden op grond waarvan de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is.

Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring
Er wordt voorzien in een verruiming van mogelijkheden om vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven, ongewenst te verklaren. Gevolg van de ongewenstverklaring is dat de vreemdeling in beginsel géén rechtmatig verblijf (meer) heeft in Nederland. Dit Wetsvoorstel behelst geen aanpassing van de voorwaarden voor een ongewenstverklaring, maar beoogt (in de volgende alinea genoemde) onbedoelde effecten van de beperking ongedaan te maken betreffende de doelgroep aan wie een ongewenstverklaring opgelegd kan worden.
Bij de implementatie van de Richtlijn 2008/115/EG van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (hierna: de 'Terugkeerrichtlijn') is de verhouding tussen de ongewenstverklaring en het inreisverbod geregeld, in die zin dat zij niet tegelijkertijd kunnen bestaan, met de gedachte dat zij samen het hele spectrum van de doelgroep beslaan. In de Memorie van Toelichting (hierna: de 'MvT', p. 6) staat hierover verder nog het volgende:
- *'[...] De veronderstelling was dat het inreisverbod in vergelijkbare gevallen kon worden uitgevaardigd als een ongewenstverklaring en dezelfde rechtsgevolgen zou sorteren, doordat de gronden grotendeels gelijk zijn getrokken. Een samenloop van beide instrumenten werd daarom niet nodig bevonden. Hierdoor kan aan vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen een inreisverbod (artikel 66a van de Vreemdelingenwet 2000) en een terugkeerbesluit maar geen ongewenstverklaring worden opgelegd op grond van de openbare orde. De ongewenstverklaring heeft thans alleen betrekking op andere categorieën vreemdelingen, zoals burgers van de EU en hun gezinsleden, rechtmatig in Nederland verblijvende onderdanen van derde landen en onderdanen van derde landen die zich buiten de EU bevinden. Later is echter gebleken dat ook niet aan alle vreemdelingen uit de doelgroep die onder de Terugkeerrichtlijn vallen, een inreisverbod kan worden opgelegd. De wet wordt daarom zo gewijzigd dat het opnieuw mogelijk wordt op de bestaande gronden de ongewenstverklaring op te leggen aan vreemdelingen die ook onder de Terugkeerrichtlijn vallen. Dus niet alleen als die vreemdeling strafbare feiten heeft gepleegd, maar ook als hij bijvoorbeeld een gevaar is voor de openbare orde of nationale veiligheid, of ingevolge een verdrag of in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland. Dit wetsvoorstel wijzigt dus de bestaande systematiek van de toepassing van de nationaalrechtelijke ongewenstverklaring in relatie tot het EU-rechtelijk inreisverbod. [...]'*

Afschaffing voornemenprocedure
Met het Wetsvoorstel wordt de voornemenprocedure afgeschaft. Dit betekent dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: de 'IND') na een nader gehoor en, na ontvangst van de correcties en aanvullingen op het verslag van het nader gehoor, direct een besluit neemt op de aanvraag, zonder dat de asielzoeker een zienswijze op de voorgenomen afwijzing naar voren brengt. Deze maatregel zal alleen een wijziging inhouden voor asielaanvragen die nu tot een afwijzing leiden, inclusief de asielaanvragen die niet in behandeling worden genomen, niet-ontvankelijk worden verklaard of buiten behandeling worden gesteld. Omstandigheden waar volgens de asielzoeker voldoende rekening mee moet worden gehouden, kunnen tijdens het gehoor worden aangevoerd. Zijn er argumenten die volgens de betrokkene onvoldoende onder de aandacht zijn gebracht tijdens het gehoor, dan kan de asielzoeker deze door het indienen van correcties en aanvullingen op het gehoor alsnog onder de aandacht brengen vóórdat de IND een besluit neemt. Voor zover de argumenten niet via correcties en aanvullingen onder de aandacht zijn gebracht, kunnen deze in de beroepsfase alsnog worden aangevoerd en wordt in het

licht van de beroepsgronden door de IND bezien of het besluit terecht is genomen.
De voornemenprocedure is in 2001 juist in de Vreemdelingenwet opgenomen om te bewerkstelligen dat de rechter in beroep voldoende gegevens krijgt op basis waarvan hij kan beoordelen of de genomen beslissing van de IND in stand kan blijven.

Beperking nareismogelijkheden
Als gevolg van het Wetsvoorstel wordt de mogelijkheid uitgesloten dat nareizende ongehuwde levenspartners en meerderjarige kinderen een afgeleide verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd krijgen. De beperking tot gehuwde partners en minderjarige kinderen laat onverlet dat ongehuwde levenspartners en meerderjarige kinderen die tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich kunnen beroepen op het reguliere kader voor gezinshereniging en het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het 'EVRM'). Dit beroep, al dan niet in de vorm van een daartoe strekkende aanvraag, zal door de IND getoetst worden, waarbij telkens een individuele belangenafweging plaatsvindt.

Efficiëntere behandeling herhaalde aanvragen
Het Wetsvoorstel introduceert verschillende instrumenten waarmee beoogd wordt de afdoening van opvolgende asielaanvragen makkelijker te maken, te weten:

- Strengere toets nieuwe feiten en omstandigheden bij opvolgende aanvragen. Met het Wetsvoorstel wordt het voor de IND mogelijk gemaakt de opvolgende aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren door een strengere toets te introduceren ten aanzien van de informatie die als nieuwe elementen of bevindingen kwalificeert: de informatie moet de kans *aanzienlijk* groter maken dat de vreemdeling met de opvolgende aanvraag wel in aanmerking komt voor internationale bescherming;

- Verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen. Het Wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om de vreemdeling bij een opvolgende aanvraag tegen te werpen dat aangevoerde nieuwe elementen en bevindingen al in de eerdere asielprocedure hadden kunnen worden ingebracht. Daarbij moet door de IND wel steeds worden getoetst of het buiten beschouwing laten niet leidt tot een situatie waarin de vreemdeling bij terugkeer gevaar loopt op vervolging of ernstige schade.

- Verruimde afwijzingsmogelijkheden. Het Wetsvoorstel geeft een bevoegdheid om een aanvraag als ongegrond af te wijzen indien:
a. de vreemdeling heeft nagelaten te antwoorden op verzoeken om informatie te verstrekken die van wezenlijk belang is voor zijn aanvraag;
b. de vreemdeling niet is verschenen bij een gehoor en hij niet binnen een redelijke termijn heeft aangetoond dat dit niet aan hem is toe te rekenen; of
c. de vreemdeling is verdwenen of zonder toestemming van de minister is vertrokken en hierover toerekenbaar niet binnen een termijn van twee weken contact heeft opgenomen met de bevoegde autoriteiten.

Mede gelet op internationale verplichtingen is bij de bevoegdheden om aanvragen efficiënter af te handelen gekozen voor vormgeving als 'kan'-bepalingen: toepassing is mogelijk, maar niet verplicht.

De IND zal zich steeds moeten houden aan internationale verplichtingen. Dit betekent dat er altijd ruimte dient te zijn om in uitzonderlijke individuele omstandigheden een inhoudelijk oordeel te vellen over de beschermingsbehoefte.[1]

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[2]

HOOFDLIJNEN VAN HET ADVIES

- De Raad is van mening dat het logischer en minder belastend voor de Rechtspraak en de Migratieketen als geheel is, om eerst alle maatregelen uit het Asiel- en Migratiepact[3] - dat middels verordeningen merendeels rechtstreekse werking heeft - in samenhang in te voeren en de impact daarvan op de Rechtspraak maar ook op de gehele Migratieketen te bezien. Als de omvang van die impact duidelijk is kan zo nodig en zo mogelijk aanvullende nationale wetgeving worden opgesteld. De Raad adviseert dan ook om dit Wetsvoorstel nu niet in te dienen.
- De verwachte werklastconsequenties van dit Wetsvoorstel zijn op zichzelf al groot, en worden nog verder vergroot door de maatregelen in het wetsvoorstel Introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis, dat ook bij de Raad ter advisering voorligt. Dit zal zeer aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering, werklast en doorlooptijden van de vreemdelingenrechtspraak bij de rechtbanken. Daarbij kan deze gesignaleerde verzwaring van de werklast van de Rechtspraak ook effect hebben op andere rechtsgebieden.

ADVIES

I Algemeen
De Raad is van mening dat uit de verstrekte informatie niet blijkt dat de voorgestelde maatregelen leiden tot het per direct en duurzaam ontlasten van de asielketen. De verwachting van de Raad is dat door deze maatregelen de asielketen juist meer zal worden belast. Dit geldt in ieder geval voor de Rechtspraak.
Veel maatregelen beogen te bewerkstellingen dat Nederland niet aantrekkelijker is dan andere lidstaten als bestemmingsland. In de MvT wordt niet goed onderbouwd of die maatregelen daadwerkelijk dat gevolg zullen hebben en of er geen andere factoren zijn die maken dat Nederland aantrekkelijk is als land van bestemming, zoals bijvoorbeeld de cultuur, werkgelegenheid of reeds aanwezige familieleden. De Raad adviseert om een goed onderbouwde motivering van de gestelde effecten aan de MvT toe te voegen.

Los van de vraag of de maatregelen passen binnen de internationale kaders constateert de Raad dat het

---

[1] Zie p. 13 MvT
[2] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.
[3] Asiel- en Migratiepact | Expertisecentrum Europees Recht

Wetsvoorstel tot een verslechtering van de (rechts)positie van vreemdelingen binnen de asielprocedure leidt ten opzichte van de huidige situatie. De Raad erkent dat het de regering vrijstaat hierin een eigen keuze te maken, tegelijk wil de Raad benadrukken dat ook de in dit land verblijvende vreemdeling aanspraak moet kunnen (blijven) maken op toereikende rechtsbescherming.

II Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring

Bestuursrecht
De Raad betwijfelt of met de voorgestelde maatregel met name criminele vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven, vaker ongewenst kunnen worden verklaard. Zoals ook volgt uit de MvT kunnen ongewenstverklaringen thans in beginsel alleen bij Unieburgers worden opgelegd. Bij niet-Unieburgers kan alleen een inreisverbod worden opgelegd. In dit verband wijst de Raad ook op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) van 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3581 (r.o. 11.4). Het is de vraag hoeveel verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring na een veroordeling, toevoegt aan de huidige mogelijkheden om een vreemdeling ongewenst te verklaren. Het Wetsvoorstel roept vragen op naar de verhouding tussen de nationaalrechtelijke ongewenstverklaring en de (effectieve werking) van de Terugkeerrichtlijn. Daarbij komt het de Raad voor dat het gecompliceerd is een ongewenstverklaring op te leggen in de situatie dat het niet mogelijk is geweest een inreisverbod uit te vaardigen terwijl de betrokken vreemdeling wel onder de werking van de Terugkeerrichtlijn valt. Het is de vraag of in een dergelijk geval dan ook niet af moet worden gezien van een ongewenstverklaring. Geadviseerd wordt om in de MvT nader inhoudelijk op dit punt in te gaan.

Strafrecht
Opgemerkt wordt dat op p. 7 van de MvT staat: ‘Later is echter gebleken dat ook niet aan alle vreemdelingen uit de doelgroep die onder de Terugkeerrichtlijn vallen, een inreisverbod kan worden opgelegd.’ Geadviseerd wordt om in de MvT te verduidelijken waaruit dat is gebleken. Vervolgens wordt in de MvT overwogen: ‘De wet wordt daarom zo gewijzigd dat het opnieuw mogelijk wordt op de bestaande gronden de ongewenstverklaring op te leggen aan vreemdelingen die ook onder de Terugkeerrichtlijn vallen.’ Geadviseerd wordt om in de MvT (nader) te concretiseren voor welke doelgroep binnen de categorie die onder de Terugkeerrichtlijn valt de huidige wettelijke regeling tekortschiet en hoe groot die doelgroep ongeveer is. In het verlengde hiervan valt op dat in de MvT aanduidingen als ‘criminele’ en ‘overlastgevende’ vreemdelingen door elkaar worden gebruikt. Die termen behelzen niet hetzelfde en zijn niet uitwisselbaar. Tegelijkertijd wordt in de MvT als voornaamste knelpunt van de huidige regeling genoemd, de ontwikkeling van het begrip openbare orde in de jurisprudentie van de ABRvS waardoor het volgens de MvT ingewikkelder is geworden een inreisverbod uit te vaardigen (p. 7 MvT). Bij de (uitbreiding van de mogelijkheid tot) ongewenstverklaring komt volgens de uitdrukkelijke bedoeling van de opsteller van het conceptwetsvoorstel geen betekenis toe aan deze jurisprudentie (p. 31 MvT). De Raad merkt echter op dat ook in de situatie als bedoeld in artikel 67 eerste lid, onder c, Vw 2000 sprake zal moeten zijn van 'een actuele, daadwerkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving'. Op p. 26 van de MvT wordt gesproken over ‘verruimen van de mogelijkheden tot ongewenstverklaringen na veroordelingen’ en op p. 6 onder tussenkopje 2.2.3 wordt gesproken over ‘met name criminele - en daarmee veelal overlastgevende – vreemdelingen’. Dan gaat het dus met name

om de situatie als bedoeld in artikel 67 eerste lid, onder a en b, Vwt 2000. Geadviseerd wordt om de MvT op dit punt te verduidelijken.

Volgens de MvT (p. 8) dient van de ongewenstverklaring 'een verdere aansporing uit te gaan richting de criminele vreemdeling die uit Nederland moet vertrekken en ook die mogelijkheid heeft, maar dat desondanks niet doet.' Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat na het opleggen van de ongewenstverklaring het Openbaar Ministerie in de meeste gevallen nog niet kan vervolgen. 'Eerst zal moeten worden ingezet op het realiseren van terugkeer in de zin van de Terugkeerrichtlijn. Pas als blijkt dat terugkeer door toedoen van de vreemdeling niet mogelijk is, en de Terugkeerrichtlijn als het ware is 'uitgewerkt', kan tot strafrechtelijke vervolging worden overgegaan en kan een vrijheidsstraf worden opgelegd,' aldus de MvT (p. 8, en ook p. 15). De Raad verwacht dat dit voorstel niet zomaar zal bijdragen aan het ontlasten van de strafrechtketen, terwijl dit wel het beoogde doel is van het concept wetsvoorstel.

III Verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen
Artikel 40, vierde lid, van de Richtlijn 2013/32/EU van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming (hierna: Procedurerichtlijn) biedt weliswaar ruimte voor een verwijtbaarheidstoets voor opvolgende aanvragen, maar het is de Raad niet geheel duidelijk wanneer en onder welke omstandigheden een dergelijke toets kan worden uitgevoerd. Daarbij wijst de Raad op het arrest van het HvJ EU van 10 juni 2021 (ECLI:EU:C:2021:478) omdat daarin is bepaald dat er geen verschil mag zijn tussen de beoordeling en samenwerking tussen eerste en opvolgende verzoeken. Daarnaast zal zowel de IND als de vreemdelingenrechter ingevolge artikel 3 van het EVRM alsnog het risico moeten beoordelen dat iemand loopt bij terugkeer naar zijn land van herkomst. Zie in dit verband ook het arrest van Hof van Justitie van de Rechten van de Mens van 19 augustus 1998 (ECLI:CE:ECHR:1998:0219JUD002589494; Bahaddar tegen Nederland). Het is dan ook zeer de vraag of per saldo de invoering van deze verwijtbaarheidstoets zal leiden tot een daadwerkelijke wijziging ten opzichte van de huidige situatie. Geadviseerd wordt hieraan aandacht te besteden in de MvT.

IV Tot slot
De Raad constateert dat het ter advisering voorliggende Wetsvoorstel gelijktijdig wordt gepresenteerd met andere wetsvoorstellen die – gedeeltelijk – eenzelfde bedoeling hebben, of die onderwerpen regelen die sterk met elkaar samenhangen. Gewezen wordt op het concept wetsvoorstel Introductie tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis en het concept wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026.[4]

Indien dit Wetsvoorstel en het concept wetsvoorstel Introductie tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis op korte termijn tot wet worden verheven, zullen er grote veranderingen binnen de Rechtspraak en de Migratieketen als geheel optreden, terwijl kort daarna, in juni 2026, het Asiel- en Migratiepact al van kracht wordt. Naast de vele ingrijpende en kort na elkaar ingevoerde veranderingen die ook een grote impact zullen hebben op de uitvoering in de gehele Migratieketen, is het de vraag of de maatregelen in de voornoemde wetsvoorstellen voldoende in samenhang zijn bezien. Dit speelt zowel ten aanzien van de inhoudelijke samenhang tussen de maatregelen als ook ten aanzien van de

[4] Overheid.nl | Consultatie Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026

vraag of deze samenhang leidt tot werklastgevolgen die op dit moment niet te voorzien en dus niet te becijferen zijn.
Zo staat op p. 8 van de MvT bij het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact het volgende:
- *' [...]Daarop geldt een aantal uitzonderingen voor onderwerpen waarvan de beleidswijziging rechtstreeks voortvloeit uit het Asiel- en Migratiepact, zoals de invoering van een tweestatusstelsel voor vluchtelingen en subsidiair beschermden en afschaffing van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, dan wel de invulling vormt van facultatieve ruimte die het Asiel- en migratiepact laat voor beleidswijziging. [...]'*

De Raad is van mening dat het logischer en minder belastend voor de Rechtspraak en de Migratieketen als geheel is, om eerst alle maatregelen uit het Asiel- en Migratiepact - dat middels verordeningen merendeels rechtstreekse werking heeft - in samenhang in te voeren en de impact daarvan op de Rechtspraak maar ook op de gehele Migratieketen te bezien. Als die impact duidelijk is kan zo nodig en zo mogelijk aanvullende nationale wetgeving worden opgesteld.

WERKLAST

De Raad verwacht vanwege het Wetsvoorstel een substantiële stijging van de werklast voor de Rechtspraak. Dit wordt veroorzaakt door een toename van het aantal zaken en een toename van de complexiteit en daarmee behandeltijd van zaken. In het eerste jaar is de omvang van de extra werklast incidenteel 5,9 miljoen euro, dit is hoger dan de structurele kosten vanwege het Wetsvoorstel die jaarlijks 5,8 miljoen euro bedragen. Hieronder volgt daarop een toelichting.

Gebruikte informatie
De Raad heeft bij het opstellen van de onderhavige raming zoveel mogelijk gebruik gemaakt van uitgangspunten en aantallen waar ketenpartners mee rekenen en die de MvT bij het Wetsvoorstel aangeeft. De Raad heeft geen aanleiding daarvan af te wijken, de werklast van de rechtspraak hangt immers nauw samen met de financiële en personele mogelijkheden van ketenpartners en hun vooruitzichten, in het bijzonder die van de IND.

Indien de instroom en/of het percentage inwilligingen significant afneemt ten opzichte van de huidige ketenprognoses en de maatregelen het beoogde effect sorteren, heeft dit ook betekenis voor de inschatting van de werklast voor de Rechtspraak en leidt dit automatisch tot een lagere vergoeding voor de Rechtspraak door de aard van de financieringssystematiek.

Voornemenprocedure
Het afschaffen van de voornemenprocedure betekent een aanzienlijke werklastverzwaring voor de Rechtspraak. Deze procedure kadert in en heeft een duidelijke filterfunctie. Met de voornemenprocedure is de asielprocedure zorgvuldiger, onder meer omdat de motiveringsgronden en fouten kunnen worden hersteld voorafgaande aan een beroep bij de rechter. Door de voornemenprocedure wordt een behoorlijk aantal beroepen bij de rechtbanken voorkomen. Als de voornemenprocedure niet langer wordt toegepast, zullen er waarschijnlijk meer beroepen gegrond worden verklaard, waarna de IND in beginsel weer een nieuw besluit zal moeten nemen. Het afschaffen

van de voornemenprocedure zal de behandeltijd van de beroepsprocedures doen toenemen omdat deze procedure het geschil inkadert en het voor de rechter duidelijk(er) is om welke geschilpunten het gaat. Dat heeft tot gevolg dat voorbereiding, zitting en uitwerking meer tijd zullen vergen van de rechtbanken. Bij de invoering van de voornemenprocedure was overigens dit effect op de werklast voor de Rechtspraak een expliciete afweging.

Ingeschatte gevolgen kosten Rechtspraak na inwerkingtreding Wetsvoorstel

Voornemenprocedure	2026	2027 en verder[5]
Toename kosten door stijging aantallen zaken	3,1 miljoen	3,1 miljoen
Toename kosten door toename behandeltijd per zaak	0,4 miljoen	0,3 miljoen
Totaal	3,5 miljoen	3,4 miljoen

Ongewenstverklaringen – gevolgen Vreemdelingenrecht
Met het voorstel om derdelanders die illegaal in Nederland verblijven en aan wie geen inreisverbod kan worden opgelegd ongewenst te kunnen verklaren, wordt een nieuwe categorie besluiten gecreëerd. Dit brengt een werklastverzwaring met zich mee voor de Rechtspraak, nu in ieder geval een deel van de vreemdelingen tegen deze besluiten tot ongewenstverklaring rechtsmiddelen zal instellen. De hieruit volgende beroepszaken zullen zeker in de beginperiode inhoudelijk meer complex zijn omdat dit nieuwe materie betreft waarbij waarschijnlijk verschillende rechtsvragen zullen moeten worden beantwoord. Dit betekent een langere behandeltijd van zaken.

Ongewenstverklaringen – gevolgen Strafrecht
De maatregel kent ook gevolgen die strafrechtelijk relevant zijn. Ook voor het strafrecht geldt dat deze wijzigingen bij ongewenstverklaringen tot verschillende rechtsvragen zullen leiden, waarbij bijvoorbeeld prejudiciële vragen mogelijk zijn. De strafrechter bij de rechtbanken en de hoven zal zich in artikel 197 Wetboek van Strafrecht-zaken rekenschap moeten geven van de beantwoording van die vragen. Dit kan dus zeker in het eerste jaar na inwerkingtreding van deze wet tot inhoudelijk complexere zaken leiden. Wegens grotere inhoudelijke complexiteit zal de behandeltijd toenemen.
De verruiming van mogelijkheden tot ongewenstverklaring en de daarmee mogelijk samenhangende toename van het aantal beslissingen tot ongewenstverklaring of inreisverbod, zal ook een geringe toename van het aantal artikel 197 Wetboek van Strafrecht-zaken te verwachten zijn. Ten aanzien van die zaken zullen dossiers moeten worden aangelegd die voldoende informatie moeten bevatten ten behoeve van de vereiste toetsingen in de vervolgings- en berechtingsfase.

Ingeschatte gevolgen kosten Rechtspraak na inwerkingtreding Wetsvoorstel

[5] Jaarlijkse structurele kosten in euro's

Ongewenstverklaringen Vreemdelingenrecht en Strafrecht	2026	2027 en verder[6]
Toename kosten door stijging aantallen zaken	0,6 miljoen	0,6 miljoen
Toename kosten door toename behandeltijd per zaak	0,1 miljoen	0,08 miljoen
Totaal	0,7 miljoen	0,7 miljoen

Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd
Het verkorten van de duur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd van vijf naar drie jaar betekent dat de IND eerder dan nu het geval is zal moeten overgaan tot een herbeoordeling, hetgeen meer procedures bij de rechtbank zal genereren. Op dit moment is het niet mogelijk een inschatting te maken hoeveel (extra) zaken dit zal opleveren ten opzichte van de huidige situatie.

Afschaffen vergunning asiel onbepaalde tijd
Voor een raming van de werklast van de Rechtspraak is benodigd een reële schatting van het aantal extra beroepen die de rechtbanken in de toekomst zal moeten gaan behandelen. Daarnaast moet worden beantwoord hoe complex deze zaken zijn in relatie tot de behandeltijd van een zaak. Deze informatie is momenteel niet voorhanden bij de Raad. De groep asielzoekers die een vergunning voor bepaalde tijd krijgt zal door het vervallen van de vergunning voor onbepaalde tijd, evenredig toenemen in het eerste jaar. In latere jaren gaan deze aantallen stapelen omdat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunningen asiel voor bepaalde tijd telkens aflopen en de veiligheidssituatie in die situaties opnieuw moet worden beoordeeld naast de nieuwe aanwas. Daarmee zal de groep asielzoekers die moet worden herbeoordeeld door de IND ook aanzienlijk gaan groeien. Daarnaast zullen, mede afhankelijk van de situatie van de landen van herkomst, meer herbeoordelingen tot meer intrekkingen of niet-verlenging van een vergunning leiden. Aangezien een intrekking/niet-verlenging grote consequenties voor betrokkenen heeft, is zeer waarschijnlijk dat een groot deel zich daar juridisch tegen zal verzetten door beroep bij de rechtbank in te stellen. Indien in een land van herkomst, waaruit veel asielzoekers met een vergunning asiel voor bepaalde tijd afkomstig zijn, de situatie positief wijzigt kan dit leiden tot een grote stijging van intrekkingen/niet verlengingen van de betreffende vergunningen door de IND. Op dit moment is het niet mogelijk een inschatting te maken hoeveel (extra) zaken dit zal opleveren ten opzichte van de huidige situatie.

Strengere toets van nieuwe feiten en omstandigheden bij herhaalde aanvragen
De Raad voorziet dat een strengere toets van nieuwe feiten en omstandigheden bij opvolgende aanvragen, ook zal leiden tot meer afwijzende besluiten en daarmee meer beroepen bij de rechtbanken. De berekening houdt daar rekening mee.

[6] Jaarlijkse structurele kosten in euro's

Ingeschatte gevolgen kosten Rechtspraak na inwerkingtreding Wetsvoorstel

Strengere toets herhaalde aanvragen	2026 en verder[7]
Toename kosten door stijging aantallen zaken	0,3 miljoen
Toename kosten door toename behandeltijd per zaak	-
Totaal	0,3 miljoen

Beperking nareismogelijkheden
Wat betreft de beperking van de nareismogelijkheden, verwacht de Raad een stijging van de werklast. Deze stijging heeft betrekking op extra beroepen vanwege afwijzingen van nareisaanvragen. Artikel 8 EVRM blijft echter van toepassing, de toetsing hieraan is complexer en omvangrijker dan de nareistoets. Dit betekent een toename van de behandeltijd van zaken.

Ingeschatte gevolgen kosten Rechtspraak na inwerkingtreding Wetsvoorstel

Beperking nareismogelijkheden	2026 en verder[8]
Toename kosten door stijging aantallen zaken	1,2 miljoen
Toename kosten door toename behandeltijd per zaak	0,1 miljoen
Totaal	1,3 miljoen

Totaal
Bovenstaande inventarisatie van werklasteffecten per maatregel leidt op basis van de thans beschikbare informatie tot een totaal bedrag die samenhangt met de invoering van de Asielnoodmaatregelenwet van incidenteel 5,9 miljoen euro en structureel 5,8 miljoen euro op jaarbasis. Hierbij de kanttekening dat effecten die momenteel niet kunnen worden ingeschat hier geen onderdeel van uitmaken.

Ingeschatte gevolgen kosten Rechtspraak na inwerkingtreding Wetsvoorstel

[7] Jaarlijkse structurele kosten in euro's
[8] idem

Totaal effect werklast Asielnoodmaatregelenwet	2026	2027 en verder[9]
Toename kosten door stijging aantallen zaken	5,3 miljoen	5,3 miljoen
Toename kosten door toename behandeltijd per zaak	0,6 miljoen	0,5 miljoen
Totaal	5,9 miljoen	5,8 miljoen

De verwachte werklastconsequenties van dit Wetsvoorstel zijn groot, zeker in samenhang met het wetsvoorstel Introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis dat ook bij de Raad ter advisering voorligt. Deze maatregelen zullen samen leiden tot veel meer zaken met vaak ook een grotere complexiteit binnen de vreemdelingenrechtspraak en daarmee tot een grotere behoefte aan rechters en gerechtsjuristen.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak heeft, gezien de grote gevolgen voor de rechtspraak en de Migratieketen, ernstige bezwaren tegen het Wetsvoorstel. De Raad adviseert u dit Wetsvoorstel nu niet in te dienen, maar eerst alle maatregelen voortvloeiend uit het Asiel- en Migratiepact - dat middels verordeningen merendeels rechtstreekse werking heeft - in samenhang in te voeren en de omvang van de impact op de Rechtspraak maar ook op de gehele Migratieketen te bezien. Als die impact duidelijk is kan zo nodig en zo mogelijk aanvullende nationale wetgeving worden opgesteld.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

[redacted]

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

[redacted]

College voor de Rechten van de Mens

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

Per e-mail

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Onderwerp
Inbreng commissiedebat vreemdelingen- en asielbeleid

Uw brief van
.

Uw kenmerk
.

Datum
17 december 2024

Ons kenmerk
2024/084/VZ/EN

Geachte minister Faber,

Op 19 december 2024 houdt u met de vaste commissie van Asiel en Migratie een debat over vreemdelingen- en asielbeleid. Tijdens dit debat bespreekt u onder andere de Kamerbrief 'Planning wetgeving hoofdstuk 2 Regeerprogramma asielbeleid' van 14 november 2024.[1] Het College voor de Rechten van de Mens (het College) geeft u in dit kader het volgende mee.

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

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

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

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

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

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

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

[2] Staatscommissie rechtsstaat, 'De gebroken belofte van de rechtsstaat', 1 juni 2024. .
[3] Draaiboek voor de regelgeving, nr. 16 (internetconsultatie).
[4] *Kamerstukken II* 2010/11, 29 279, nr.121; *Kamerstukken II,* 33 009 nr. 39.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[6] Regeerprogramma, hoofdstuk 7.

College voor
de Rechten
van de Mens

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

Voor vragen of toelichting kunt u contact opnemen met [redacted]
beleidsadviseur [redacted]

Met vriendelijke groet,

[redacted]

Directiesecretariaat

Maliebaan 99, 3581 CH Utrecht

Postbus 13021, 3507 LA Utrecht

Telefoon: 0885011207

Fax: 0859020873

Aan: De Minister van Asiel en Migratie
Mevrouw M.H.M. Faber-van de Klashorst
[redacted]

Datum : 7 februari 2025
Ons kenmerk : dir/up/25.004
Onderwerp : Advies over de wetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel

Geachte mevrouw Faber,

Onlangs heeft u aangegeven dat u adviezen die u ontvangt met betrekking tot het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet en het wetsvoorstel Tweestatusstelsel zult betrekken bij het wetgevingsproces. Nidos maakt hierbij als wettelijk vertegenwoordiger van alleenstaande minderjarige vreemdelingen gebruik van deze mogelijkheid.

Op grond van (inter)nationale wet- en regelgeving hebben kinderen bijzondere rechten.[1] De overheid moet zorgen dat alle kinderen gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten kunnen ontwikkelen en naar vermogen kunnen participeren in de samenleving.[2] Deze zorgplicht geldt voor alle kinderen in Nederland. Dit betreft zowel kinderen die in Nederland zijn geboren, als kinderen die hierheen gevlucht zijn. Eén van de aspecten van deze zorgplicht behelst dat de overheid volgens het Burgerlijk Wetboek verplicht is om in de voogdij te voorzien voor alleenstaande minderjarigen bij afwezigheid van ouderlijk gezag.[3] Voor kinderen die gevlucht zijn, voert Nidos deze voogdijtaak uit in opdracht van de overheid.[4]

De kinderen die bij Nidos onder voogdij staan, moeten zich in een nieuwe omgeving ontwikkelen tot zelfstandige volwassenen. Ze hebben hulp nodig om zich tot de nieuwe onbekende omgeving te verhouden. Tegelijkertijd hebben deze jongeren veel doorstaan voor ze in Nederland aankwamen. Die ervaringen hebben hen doorgaans veerkrachtig gemaakt. Zij willen graag de taal leren, naar school gaan en een toekomst opbouwen. Dat kan alleen als zij, net zoals andere kinderen, duidelijkheid hebben over hun toekomstperspectief. Dit vraagt om begeleiding die gebaseerd is op respect, veiligheid en bescherming en die snel perspectief biedt richting integratie of terugkeer.

[1] Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20-11-1989 (IVRK) geratificeerd door Nederland in 1995, artikel 24 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
[2] Transitie MvT Jeugdwet juli 2013
[3] Artikel 1:295, van het Burgerlijk Wetboek.
[4] Op grond van artikel 1:302, tweede lid van het Burgerlijk Wetboek.

Op grond van internationale afspraken, zoals het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK), moet de overheid zorgdragen voor de geestelijke en lichamelijke gezondheid en de ontwikkeling van de persoonlijkheid van minderjarigen. Het is de verantwoordelijkheid van de staat om alle passende wettelijke maatregelen te nemen om het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn. De overheid moet bij alle maatregelen die kinderen raken, de belangen van het kind vooropstellen. Dat het belang van het kind voorop moet staan, volgt ook uit het Unierecht.[5] Zo blijkt uit het Europees Asiel- en Migratiepact dat extra sterke waarborgen noodzakelijk zijn waar het gaat om alleenstaande minderjarigen.[6]

De nu voorliggende wetsvoorstellen zijn niet in lijn met de verantwoordelijkheid die de staat voor minderjarigen draagt. Daarmee schaden de voorstellen het welzijn van kinderen en zijn ze in strijd met internationale verdragen en het Unierecht. Vanuit onze rol als wettelijk vertegenwoordiger verzoeken wij u daarom om in de maatregelen rekening te houden met het belang van alleenstaande minderjarigen. Dit vraagt bij de meeste maatregelen om een uitzondering voor deze doelgroep.

Reflectie per maatregel

Hieronder beschrijven wij per voorgestelde maatregel in de Asielnoodmaatregelenwet respectievelijk de wet Tweestatusstelsel hoe de maatregelen alleenstaande minderjarigen in het bijzonder raken.

1. Asielnoodmaatregelenwet

<u>Afschaffen asiel onbepaalde tijd en de verkorting van de vergunning asiel van 5 naar 3 jaar</u>
Het wetsvoorstel beoogt de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd af te schaffen, en verblijfsvergunningen asiel voor bepaalde tijd te maximeren op drie jaar. Dat leidt tot de volgende aandachtspunten als het gaat om minderjarigen.

Permanente onzekerheid
Op basis van pedagogische inzichten hebben minderjarigen belang bij spoedige duidelijkheid over hun toekomst. Op basis van jurisprudentie hebben kinderen ook recht op die spoedige duidelijkheid.[7] Het afschaffen van de asielvergunning voor onbepaalde tijd en de hogere frequentie waarmee verblijfsvergunningen opnieuw beoordeeld worden staan hier haaks op. Omdat kinderen als gevolg van deze maatregel continu onzeker zijn over waar hun toekomst ligt en ze steeds moeten 'bewijzen' dat ze in Nederland mogen zijn, zorgt dit voor stress en stagneert hun ontwikkeling tot zelfstandige volwassene. Veel opleidingen en banen vereisen stabiliteit, wat moeilijk te realiseren is als een verblijfsstatus continu opnieuw wordt beoordeeld. Ook de mogelijkheid tot en de motivatie voor het leren van de taal en het opbouwen van sociale netwerken kunnen worden belemmerd.

[5] Dit is in het Unierecht opgenomen in artikel 24, tweede lid, van het EU-Handvest. Dat artikel is gebaseerd op artikel 3 van het IVRK. Concreet wordt in het Asiel- en Migratiepact op verschillende plekken aandacht geschonken aan het belang van het kind en waarbij steeds wordt overwogen dat hun belang voorop moet staan.
[6] Zie bijvoorbeeld Verordening (EU) 2024/1348, overweging 23 en 30.
[7] Zie bijvoorbeeld HvJEU, 14 januari 2011, C-441/19 (*TQ)*, rov. 81 of ABRvS, 21 december 2020, 201908622/1/V3.

Meer mentale problemen als gevolg van langere wachttijden
De voorgestelde verkorting van de tijdelijke verblijfsvergunning zorgt voor meer beoordelingsmomenten en dat leidt tot een hogere werklast bij de IND. Die hogere werklast kan zorgen dat de wachttijd verder oploopt. Uit onderzoek blijkt dat lange wachttijden en bijkomende onzekerheid grote invloed hebben op de mentale gesteldheid van kinderen. Het risico bestaat dat kinderen chronische stress ervaren en in een overlevingsstand terechtkomen. Dat kan zich onder meer uiten in somberheid, slaapproblematiek en gezondheidsklachten. Bovendien kan chronische stress zorgen voor schoolverzuim en het mijden van sociale contacten.

Benadeling van minderjarigen
In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat een vreemdeling na vijf jaar een verblijf als EU-langdurig ingezetene of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd kan aanvragen. Voor alleenstaande minderjarigen is dit echter geen oplossing. Voor de genoemde verblijfsvergunning bestaat namelijk een inkomenseis. Het is niet realistisch om te verwachten dat iemand die minderjarig is, of iemand die net meerderjarig is en studeert, aan deze inkomenseis voldoet. Dit leidt ertoe dat volwassenen wel de mogelijkheid kunnen krijgen om na vijf jaar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te krijgen, terwijl asielzoekers die als kind aankomen in Nederland deze mogelijkheid niet hebben. Op grond van een tijdelijke vergunning is naturalisatie bovendien niet mogelijk, ook niet na vele jaren van legaal verblijf.

Op grond van bovenstaande argumenten zijn de maatregelen die de verblijfsduur beperken niet in het belang van het kind en daarmee in strijd met het IVRK. Het ontbreken van de mogelijkheid voor alleenstaande minderjarigen om te naturaliseren is bovendien strijdig met het Vluchtelingenverdrag en het Europees Nationaliteitsverdrag. Dit kan ondervangen worden door een uitzondering op deze maatregel voor asielzoekers die als minderjarige hun asielaanvraag doen.

<u>Afschaffen voornemen en efficiëntere behandeling van opvolgende asielaanvragen</u>
In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de IND na het nader gehoor een besluit neemt op de aanvraag, zonder dat de asielzoeker een zienswijze op de voorgenomen afwijzing naar voren kan brengen. Bovendien creëert het wetsvoorstel de mogelijkheid om de asielzoeker bij een opvolgende aanvraag tegen te werpen dat aangevoerde nieuwe elementen al in de eerdere asielprocedure hadden kunnen worden ingebracht. Dat leidt tot de volgende aandachtspunten voor kinderen

Minder zorgvuldig asielproces
Kinderen die naar Nederland gevlucht zijn, kampen op jonge leeftijd zonder ouders die hen kunnen steunen met veel stress. Die stress is ontstaan vanwege de situatie waarin ze verkeerden in hun land van herkomst, de reis die ze achter de rug hebben en de nieuwe omstandigheden waarin ze terecht komen. De asielprocedure is voor hen een proces dat nog extra druk met zich meebrengt omdat er veel van afhangt. Kinderen die zo jong te maken hebben met zoveel mentale belasting, zijn niet altijd meteen in staat om tijdens het asielproces precies hun situatie te verwoorden. Naast spanning kan dit ook komen vanwege schaamte of om te voorkomen dat ze nare gebeurtenissen herbeleven. Nadat zij meer tijd, voorlichting en begeleiding hebben gekregen, zijn ze hier doorgaans beter toe in staat. Daarom is het van belang dat er tijdens het proces mogelijkheden bestaan om informatie over minderjarigen die later in het proces op tafel komt, alsnog te betrekken bij het asielproces. Dat zorgt voor meer zorgvuldigheid in het asielproces. Het afschaffen van het voornemen en de hogere drempel voor opvolgende asielaanvragen halen deze waarborgen weg uit de procedure.[8]

[8] Bovendien staat in de Procedurerichtlijn die nu al geldt en de Asielprocedureverordening geldig vanaf 12 juni 2026 dat het belang van het kind bij de toepassing van deze regelgeving de eerste overweging van de lidstaten dient te vormen, overeenkomstig artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het “Handvest”) en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind van 1989. Bij het beoordelen van het belang van het kind moeten de lidstaten met name het welzijn en de sociale ontwikkeling van de minderjarige, met inbegrip van zijn of haar achtergrond, terdege in aanmerking nemen.

Langere wachttijden voor kinderen
Als er later in het proces informatie op tafel komt die niet meer in behandeling kan worden genomen door de IND, kan dit leiden tot meer beroepsprocedures. Dat zorgt voor langere wachttijden voor kinderen, als gevolg waarvan kinderen chronische stress ervaren en in overlevingsstand blijven staan. Daarnaast belasten deze beroepsprocedures de rechtspraak en de uitvoeringsorganisaties, waardoor de wachttijden nog verder zullen toenemen.

Het afschaffen van het voornemen en de efficiëntere behandeling van opvolgende asielaanvragen doen geen recht aan de specifieke omstandigheden van alleenstaande minderjarigen, zijn niet in hun belang en zijn daarmee in strijd met het IVRK. Een uitzondering voor deze minderjarigen als het gaat om het afschaffen van het voornemen en de efficiëntere behandeling van opvolgende asielaanvragen kan dit ondervangen.

<u>Beperking nareis tot het kerngezin</u>
In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om nareis te beperken tot het kerngezin. Dat gaat om echtgenoten, ouders en minderjarige kinderen. Dat leidt tot het volgende aandachtspunt voor kinderen.

Kinderen krijgen te maken met opgebroken gezin
Voor kinderen geldt dat zij broers en zussen die (net) meerderjarig zijn niet meer kunnen laten nareizen. Dat leidt ertoe dat gezinnen opgebroken raken. Het feit dat kinderen hun meerderjarige broers en zussen moeten missen, en dat die zich in gevaarlijke omstandigheden bevinden, kan leiden tot stress, zorgen en depressieve gevoelens bij het kind dat in Nederland is. De maatregel botst daarnaast met het recht op gezinsleven in de zin van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt geen harde leeftijdsgrens voor nareizigers.[9] Om deze redenen druist de maatregel in tegen het belang van het kind en is de maatregel niet in lijn met het EVRM. Een uitzondering op deze maatregel voor minderjarigen kan deze situatie verhelpen.

2. Wet Tweestatusstelsel
Veel alleenstaande minderjarige vreemdelingen zijn zogeheten subsidiair beschermden. Subsidiair beschermden vallen niet onder de officiële definitie van vluchteling, maar hebben wel bescherming nodig, omdat ze bijvoorbeeld in een oorlogsgebied woonden. Het wetsvoorstel regelt dat voor hen extra voorwaarden gaan gelden om gezinshereniging aan te vragen. De volgende aandachtspunten voor kinderen bestaan rond dit wetsvoorstel.

[9] ECRE. 'Not there yet: Family reunification for beneficiaries of international protection'. p. 14 en 16.

Kinderen ervaren schade in hun ontwikkeling door de lange wachttijd

Alleenstaande minderjarigen worden uitgezonderd van de inkomens- en woningeis. In het huidige voorstel worden zij niet uitgezonderd van de twee jaar wachttijd die verstreken moet zijn voor gezinshereniging aangevraagd kan worden. Deze wachttijd komt bovenop de tijd van het moment van aanvraag van gezinshereniging tot het moment waarop ouders daadwerkelijk in Nederland aankomen. Dat betekent dat kinderen jarenlang in onzekerheid zitten zonder ouders. Uit onderzoek blijkt dat langdurig gescheiden zijn van ouders schadelijk is voor de ontwikkeling en het welzijn van kinderen. Overigens blijkt uit cijfers van de IND dat het op dit moment al meer dan twee jaar duurt voordat de aanvraag tot gezinshereniging überhaupt in behandeling genomen wordt (IND.nl).[10] Nidos ziet dat de langdurige onzekerheid daarnaast de mentale gezondheid verslechtert en de integratie en de mogelijkheid om een zelfstandig leven op te bouwen belemmert. Bovendien geldt dat de achtergebleven gezinsleden langer onder onveilige omstandigheden leven, wat kan leiden tot extra stress en depressieve klachten bij het kind.

Op grond van jurisprudentie moeten minderjarigen uitgezonderd worden van de wachttijd. Het Hof van Justitie van de EU overwoog dat het hanteren van een wachttermijn voor subsidiair beschermden vereist dat de lidstaat tijdens die wachttijd acht slaat op de bijzondere omstandigheden van specifieke gevallen.[11] Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) komt tot dat oordeel, [12] waarbij zij vaststelt dat het recht op gezinshereniging een ‘essentieel recht’ is voor mensen met internationale bescherming. Aanvragen dienen daartoe met flexibiliteit, snelheid en doeltreffendheid te worden behandeld.[13]

Alleenstaande minderjarigen hebben het recht op spoedige hereniging. Een beslissing over gezinshereniging moet op grond van artikel 10 IVRK voor alle kinderen met welwillendheid, menselijkheid en spoed worden genomen.[14] De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bepaald dat het ontbreken van beleid waarin de alleenstaande minderjarige voorrang heeft bij de nareisaanvraag in strijd is met de Gezinsherenigingsrichtlijn en met artikel 24 van het EU-Handvest voor de Grondrechten van de EU.[15]

Kinderen twee jaar laten wachten tot ze een verzoek kunnen doen is schadelijk voor de ontwikkeling van kinderen. Bovendien maakt deze wachttijd, die ook voor kinderen zou gaan gelden, het wetsvoorstel in strijd met de genoemde verdragen en jurisprudentie. Daarom is een uitzondering voor alleenstaande minderjarigen nodig als het gaat om de wachttijd voor gezinshereniging.

De wetsvoorstellen zijn onduidelijk over termijnen

In het voorstel staat dat de termijn van twee jaar begint na verlening van de asielvergunning. Dit is niet in de geest van het recht op gezinshereniging. In artikel 8 van de Gezinsherenigingsrichtlijn staat dat de termijn begint te lopen nadat legaal verblijf heeft aangevangen. Legaal verblijf ontstaat als iemand een asielverzoek doet. De juiste formulering dient daarom te zijn: ‘minimaal twee jaar legaal verblijf heeft op grond van de aanvraag van een verblijfsvergunning asiel.’[16] Een reden daarvoor is dat het Hof van Justitie heeft overwogen dat het recht op gezinshereniging niet afhankelijk mag worden gemaakt van de snelheid waarmee de overheid het asielverzoek behandelt.[17]

[10] https://ind.nl/nl/wanneer-begint-de-ind-met-mijn-nareisaanvraag, geraadpleegd op 04-02-2025
[11] Zie HvJ-EU 27 juni 2006 Parlement v. Raad¸C-540/03, §100 en 105.
[12] EHRM 9 juli 2021, Appl. No. 6697/18 (*M.A./Denemarken*), JV 2021/175
[13] EHRM 10 juli 2014, Appl. No. 2260/10 (*Tanda-Muzinga/Frankrijk*).
[14] Artikel 10 IVRK.
[15] AbRvS, 23 november 2020, 201906347/1/V1, rov. 6.7
[16] Ook de Orde van advocaten wijst hierop in zijn advies, p. 13.
[17] De wachttijd voor de behandeling van de asielaanvraag is inmiddels opgelopen tot gemiddeld 21 maanden; HvJEU, C-550/16 (A en S) JV 2018/91, [ECLI:EU:C:2018:248]

Zoals genoemd zijn alleenstaande minderjarigen volgens het wetsvoorstel uitgezonderd van de inkomens- en woningeis. Nidos gaat ervan uit dat uit het voorgaande volgt dat de datum van de asielaanvraag het toets moment is als het gaat om de vraag welke voorwaarden van toepassing zijn. En dat iemand dus niet minderjarig hoeft te zijn op het moment waarop de aanvraag tot gezinshereniging plaatsvindt of op het moment waarop een besluit genomen wordt over de gezinshereniging om uitgezonderd te worden van de voorwaarden. Wij verzoeken u dit te expliciteren in de Memorie van Toelichting.

Reflectie ingangsmomenten

De wetsvoorstellen bevatten geen bepaling over overgangsrecht, zodat zij onmiddellijke ingang hebben. Bovendien is invoering zo snel mogelijk voorzien. Dat leidt tot de volgende aandachtspunten.

Plotselinge verandering van perspectief schaadt mentale gezondheid en integratie

Veel kinderen wachten al lang op een besluit op hun asielverzoek of gezinshereniging. Zij gaan er al lange tijd vanuit dat zij na het wachten bijvoorbeeld een verblijfsvergunning voor vijf jaar krijgen, en daar in ieder geval hun school mee kunnen afronden. In plaats daarvan krijgen zij opeens een verblijfsvergunning voor drie jaar. Of ze gaan ervan uit dat zij binnenkort herenigd worden met hun gezin. In plaats daarvan worden zij opeens geconfronteerd met het vooruitzicht dat zij nog veel langer, of zelfs permanent, gescheiden blijven van hun gezin. Deze plotselinge en ingrijpende onzekerheid veroorzaakt extra stress en ontwrichting bij kinderen die zich in een cruciale fase van hun ontwikkeling bevinden. Dit verstoort niet alleen hun mentale en emotionele welzijn, maar belemmert ook hun vermogen om zich te concentreren op school, vrienden te maken, en te integreren in de samenleving. Daarmee is de maatregel niet in het belang van het kind. Daarom is het nodig – als een uitzondering voor kinderen op bepaalde delen achterwege blijft – om de maatregelen met eerbiedigende werking in te voeren, oftewel om lopende aanvragen te ontzien.[18]

Invoering niet-gelijktijdig met Asiel- en Migratiepact vormt uitdaging voor de uitvoering

De kennis en werkwijzen van onze professionals en onze systemen past Nidos vanzelfsprekend aan op nieuwe wet- en regelgeving. Met de komst van het Europees Asiel- en Migratiepact medio 2026 dienen er forse aanpassingen doorgevoerd te worden. Wij sluiten ons aan bij het punt dat gemaakt is door onder meer de IND, namelijk dat het in het belang van een goede uitvoering van de wetten wenselijk is om grote veranderingen zoveel mogelijk op hetzelfde moment door te voeren.

Zoals beschreven schaden de wetsvoorstellen het welzijn van minderjarigen en zijn ze in strijd met internationale verdragen die door Nederland zijn geratificeerd en met het Unierecht. Daarom verzoeken wij u om in de maatregelen rekening te houden met het belang van alleenstaande minderjarigen en om waar nodig een uitzondering voor deze doelgroep op te nemen. Indien gewenst is Nidos vanzelfsprekend bereid tot nadere toelichting.

Verder zal Nidos na invoering van de wetsvoorstellen op dagelijkse basis te maken krijgen met de gevolgen van de maatregelen. Ook daarover blijven we graag met u als onze opdrachtgever in contact.

[redacted]

[18] Zie Aanwijzing 5.64 Eerbiedigende en uitgestelde werking van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

De minister van Asiel en Migratie
Mevrouw M. Faber
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
30 januari 2025

Onderwerp
Aanvulling advies Rvdr inzake Wetsvoorstel Introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis

Geachte mevrouw Faber,

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) is de beroepsvereniging en vakbond voor rechters en officieren van justitie in Nederland, met circa 75% van alle magistraten als lid. De NVvR adviseert gevraagd en ongevraagd over voorgenomen wet- en regelgeving.

Op 20 januari jongstleden ontving u van de Raad voor de rechtspraak een aanvullend advies over het wetsvoorstel Introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis. In aansluiting op dit advies en vooruitlopend op inhoudelijke advisering door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR, hecht de NVvR eraan u nu al te wijzen op een rechtsstatelijk risico.

Uit de brief van de Raad voor de rechtspraak zou de indruk kunnen ontstaan dat de organisatorische uitdagingen, die volgen uit de invoering van het hiervoor genoemde wetsvoorstel, (snel) opgelost kunnen worden door een verhoging van de budgetten voor de rechtspraak. Die indruk is onjuist. De rechtspraak kampt momenteel met een groot tekort aan rechters. Ondanks structurele overbelasting van rechters is de Rechtspraak nauwelijks in staat om het huidige werkaanbod binnen de daarvoor geldende termijnen te verwerken. Ook bestaat niet de verwachting dat de rechtspraak dit tekort, ondanks maximale wervings- en opleidingsinspanningen, de komende jaren te boven komt. De substantiële toename van het aantal complexe zaken, zoals door de Raad voor de rechtspraak geraamd, zal een nog groter beroep doen op de capaciteit van de Rechtspraak en dat zal door het tekort aan rechters ook ten koste gaan van de rechtsbescherming op andere gebieden. Het vermogen om daadwerkelijke rechtsbescherming te verzekeren (vergelijk artikel 19 VEU) komt daardoor in gevaar. Dit 'waterbed-effect' zal grote gevolgen hebben voor de organisatie van de rechtspraak én, nog belangrijker, voor de toegang tot de rechtspraak voor alle rechtszoekenden.

De NVvR verzoekt u dit knelpunt nadrukkelijk in overweging te nemen bij uw besluitvorming. Vanzelfsprekend zijn wij graag bereid onze zorgen nader toe te lichten.

[redacted]

New Babylon • Anna van Buerenplein 40, 2595 DA Den Haag • Postbus 30315, 2500 GH Den Haag
Telefoon: +31 88 3611300 • info@nvvr.org • www.nvvr.org

Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

De minister van Asiel en Migratie
Mevrouw M. Faber
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
14 februari 2025

Contactperso[redacted]

Onderwerp
Uitvoerings- en implementatiewet van het Europese Asiel- en Migratiepact en het wetsvoorstel introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis

Geachte mevrouw Faber,

De Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) is een onafhankelijk adviesorgaan bestaande uit (oud)rechters en officieren van justitie. De WeCo adviseert gevraagd en een enkele keer ongevraagd over wetsvoorstellen en/of beleidsvoornemens die het werk van rechters en officieren van justitie direct raken. De WeCo let daarbij met name op de implicaties die wetsvoorstellen kunnen hebben voor 'de werkvloer' en rechtszoekenden. Daarbij houdt de WeCo vanzelfsprekend het rechtsstatelijke kader in het oog.

Gebruikelijk informeert uw ministerie de WeCo over lopende wetgevingstrajecten waarbij de directie wetgeving en juridische zaken in voorkomende gevallen expliciet om een advies vraagt. Daarnaast houdt de WeCo zelf de internetconsultaties in de gaten en heeft zij ook contact met andere adviserende organen zoals de Raad voor de rechtspraak, het Openbaar Ministerie en de Nederlandse Orde van Advocaten.
Bij brief van 25 november 2024, zonder kenmerk, verzocht u onder andere de Raad voor de rechtspraak advies uit te brengen inzake de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis. De WeCo werd door u niet geconsulteerd. De WeCo betreurt dat. De voornemens zoals verwoord in de genoemde wetsvoorstellen kunnen immers bijzondere gevolgen hebben voor rechters die werkzaam zijn in het vreemdelingendomein. Graag hoort de WeCo van u waarom u in dit geval van consultatie van de WeCo heeft afgezien.

De WeCo kreeg via de internetconsultatie wel kennis van de uitvoerings- en implementatiewet van het Asiel- en Migratiepact van de EU (hierna: het Pact). Zonder op dit moment op alle specifieke gevolgen van dit Pact in te kunnen gaan, hecht de WeCo eraan toch de volgende opmerkingen te maken. Daarna zal de WeCo nog kort ingaan op de mogelijke implicaties van de hierboven genoemde wetsvoorstellen.

New Babylon • Anna van Buerenplein 40, 2595 DA Den Haag • Postbus 30315, 2500 GH Den Haag
Telefoon: +31 88 3611300 • info@nvvr.org • www.nvvr.org

Een nieuw juridisch kader

Het Pact beoogt binnen de EU een volledig nieuw juridisch kader te introduceren voor de beoordeling van asielaanvragen per 12 juni 2026. De grootste 'juridische verandering' is dat het daarbij met name om verordeningen gaat, daar waar het Unierechtelijk kader nu in richtlijnen is vastgelegd. Verordeningen hebben directe werking en hoeven niet eerst in nationale wetgeving te worden omgezet. Dit betekent onder andere dat het in concrete procedures straks niet zozeer zal gaan over de vraag op welke manier Nederland in haar nationale wetgeving uitvoering geeft aan het nieuwe Europese kader, maar vooral over wat er materieelrechtelijk allemaal verandert en hoe procedures worden vormgegeven.

Op dit moment vinden de eerste verkenningen plaats over de verschillen tussen het Pact en de bestaande richtlijnen. Voor rechters op 'de werkvloer' is met name relevant in hoeverre het Pact afwijkt van bestaande regelgeving en in hoeverre de bestaande Europese jurisprudentie van toepassing kan worden geacht op de bepalingen uit de nieuwe verordeningen. Met andere woorden: eerst moet duidelijk worden wat er nu precies verandert op Unierechtelijk niveau. Pas daarna komt de vraag aan de orde hoe de nieuwe verordeningen doorwerken in nationale wetgeving. Bovendien speelt daarbij ook nog de vraag wat bijvoorbeeld op ICT-gebied moet gebeuren (voorkeursmodellen, classificatie van procedures) en wat de financiële gevolgen zijn.

Gelet op de nu al bestaande grote capaciteitstekorten bij de rechtbanken is de vraag hoe de rechtbanken zich op het Pact kunnen voorbereiden. De vreemdelingenkamers zullen daartoe extra menskracht nodig hebben, maar alleen budgettaire investeringen zullen daartoe niet voldoende zijn, zoals de voorzitter van de NVvR bij zijn brief van 30 januari al uiteenzette.[1] Het is daarnaast niet uitgesloten dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zich (ook) onvoldoende kan voorbereiden op de nieuwe regelgeving, gezien de (ook) daar nijpende capaciteitsproblemen. Verder is het zeer de vraag of de advocatuur zich op tijd en met voldoende middelen kan voorbereiden op de ingrijpende wijzigingen die het Pact met zich mee zal brengen. Dit alles kan tot gevolg hebben dat er veel nieuwe gerechtelijke procedures ontstaan waardoor het toch al overbelaste rechterlijke systeem verder ontwricht raakt. De kwaliteit van de vreemdelingenrechtspraak in eerste aanleg komt daarmee ernstig onder druk te staan. De voorzitter van de NVvR heeft u daarop in zijn brief al gewezen (zie noot 1).

Voorlopige conclusie

De werklast voor de vreemdelingenkamers is op dit moment al zeer hoog. De vreemdelingenkamers zijn nagenoeg niet in staat uitspraak te doen binnen de geldende termijnen. De komst van het Pact zal hoe dan ook een aanzienlijke verhoging van de werklast meebrengen. De WeCo dringt er daarom op aan eerst goed in beeld te brengen wat de gevolgen van het Pact zijn voor de rechtspleging in Nederland en daaraan ook, zo nodig, consequenties te verbinden op het gebied van financiering en scholing.

Tweestatusstelsel en nareisbeperkingen

Naast deze Europeesrechtelijke ontwikkelingen hebt u, zoals hierboven genoemd, twee (nationale) wetsvoorstellen geformuleerd. Inmiddels hebben onder andere de Raad voor de

[1] Brief-Minister-Faber-tweestatusstelsel-nareis-30-1-2025.pdf

rechtspraak[2], de Raad van State[3] en de Adviesraad Migratie[4] daarover adviezen uitgebracht, waarbij zij onder andere wezen op de verhoging van de werklast voor de rechtspraak. De WeCo sluit zich op dat punt bij de genoemde adviezen aan. Ook de constatering dat het beter is om eerst de impact van alle maatregelen uit het Asiel- en Migratiepact in kaart te brengen en in samenhang uit te voeren alvorens met nieuwe nationale wetgeving te komen, onderschrijft de WeCo ten volle. Met de Raad voor de rechtspraak, de Raad van State en de Adviesraad Migratie adviseert de WeCo de minister daarom om de genoemde wetsvoorstellen in dit stadium niet in te dienen.

De WeCo hecht eraan daarnaast nog een rechtstatelijke opmerking te maken, zoals de voorzitter van de NVvR dat eerder deed. Zoals de voorstellen nu zijn geformuleerd, lijken zij op belangrijke punten onverenigbaar met het Unierecht en de bestaande Europese jurisprudentie. Het gaat dan met name om de voorstellen om de nareismogelijkheden te beperken. Mocht de minister haar voorstellen, ondanks de uitgebrachte adviezen, toch willen indienen, dan zou de WeCo willen aanraden expliciet in te gaan op de vraag hoe de voorstellen zich verhouden tot het bestaande juridische kader en op welke manier tegemoet wordt gekomen aan bestaande eisen voor de rechtsbescherming van rechtszoekenden.

Conclusie
De WeCo adviseert de minister eerst in kaart te brengen wat de impact van alle maatregelen uit het Asiel- en Migratiepact zijn voor de Nederlandse rechtspleging alvorens met nieuwe nationale wetgeving te komen. Naast de implementatie van het EU-pact zullen de voorgenomen wetsvoorstellen alleen maar meer werklast met zich meebrengen waardoor de achterstanden zullen verergeren. Dit zal afbreuk doen aan het vertrouwen in de rijksoverheid, het gezag van de IND, de rechtspraak en aan de rechtsbescherming van rechtszoekenden.

De Wetenschappelijke Commissie,

[redacted]

[2] 2025-02-wetsvoorstel-introductie-van-een-tweestatusstelsel-en-het-aanscherpen-van-de-vereisten-bij-nareis.pdf
[3] Samenvatting adviezen Asielnoodmaatregelenwet en Wet invoering tweestatusstelsel - Raad van State
[4] Advies over Asielnoodmaatregelenwet | Advies | Adviesraad Migratie

COA Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Postbus 30203 2500 GE DEN HAAG

Ministerie van Asiel en Migratie
Minister
Mevrouw M.H.M. Faber - van de Klashorst
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Centraal Bureau
Rijnstraat 8
2515 XP DEN HAAG
Telefoon 088 - 715 70 00
Postadres Postbus 30203
2500 GE DEN HAAG

Datum	14 februari 2025	Inlichtingen bij	[redacted]
Onderwerp	Bevindingen en toets wetsvoorstellen	Telefoon	
Ons kenmerk	25u.000611	E-mail	[redacted]

Geachte minister Faber,

Vrijdag 20 december 2024 heeft de ministerraad ingestemd met het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet en het voorstel voor de wet Invoering tweestatusstelsel. Onlangs heeft de Raad van State zijn adviezen op de wetsvoorstellen uitgebracht. Het COA heeft de beide wetsvoorstellen aan een uitvoeringstoets onderworpen. Hierbij is onder meer gekeken naar de impact ervan op de organisatie - waaronder de capacitaire gevolgen - en de impact op de bewoners van het COA. In de voorliggende brief zijn de bevindingen van het COA beschreven.

IMPACT SAMENGEVAT

1. De in de wetsvoorstellen beschreven maatregelen leiden hoogstwaarschijnlijk tot een langer verblijf van asielzoekers en vergunninghouders in de opvang. De toename van rechterlijke procedures en de verzwaring van de werklast van de rechterlijke macht zorgen voor een verlenging van de duur van rechterlijke procedures. Dit leidt tot een toename van de duur van het verblijf in de opvang en daarmee van het aantal benodigde opvangplekken.

2. Het precieze effect op de capacitaire behoefte is mede afhankelijk van het tijdig beschikbaar komen van woonruimte voor vergunninghouders. Het COA vreest en verwacht dat door de beperking van de duur van een vergunning in combinatie met de introductie van de B-status, in onvoldoende mate (én ontijdig) woonruimte beschikbaar komt voor vergunninghouders. Hierdoor zal de uitstroom achterblijven en de duur van het verblijf in de opvang toenemen.

3. De in de wetsvoorstellen beschreven maatregelen leiden bij bewoners tot onzekerheid, teleurstelling en onvrede. Dit veroorzaakt spanningen bij bewoners, en heeft nadelige gevolgen voor de leefbaarheid en veiligheid op en rondom een locatie.

Correspondentie uitsluitend aan het postadres met vermelding van de datum en het kenmerk van deze brief

4. De maatregelen vormen een beperking en belemmering voor de (arbeids)participatie en voor de inburgering in Nederland.

IMPACT UITGEBREID

Hieronder volgt een uitgebreidere beschrijving van de impact van de beide wetsvoorstellen op het COA. De impact wordt onderscheiden in vijf onderdelen. De wetsvoorstellen zijn hierbij steeds in samenhang bezien, mede omdat zij met elkaar in verband staan en op elkaar ingrijpen. De beschrijving eindigt met enkele voor het COA belangrijke voorwaarden voor de uitvoerbaarheid van de beide wetsvoorstellen.

1 CAPACITAIRE DRUK NEEMT TOE DOOR LANGER VERBLIJF

Het is onduidelijk of, en in welke mate, de beide wetsvoorstellen bijdragen aan een vermindering van de instroom van asielzoekers in Nederland. Ook in het geval de wetsvoorstellen zorgen voor een beperking van de instroom zal dit vooralsnog niet leiden tot een vermindering van het aantal benodigde opvangplekken.
De grote werkvoorraden binnen de IND, de lange duur van de behandeling van asielaanvragen en de achterblijvende uitstroom van vergunninghouders zorgen ervoor dat er geruime tijd nog geen sprake zal zijn van een daling van de benodigde opvangcapaciteit.

De wetsvoorstellen geven om verschillende redenen (juist) aanleiding te verwachten dat bewoners langer zullen verblijven bij het COA. Daarmee hebben de wetsvoorstellen tot gevolg dat het aantal benodigde opvangplekken toeneemt:

- **Langer verblijf door toename aantal en duur rechterlijke procedures**

De Raad van State acht de kans groot dat de in de wetsvoorstellen beschreven maatregelen zorgen voor een extra belasting van de rechtspraak. Eerder heeft de Raad voor de Rechtspraak bericht te verwachten dat de wetsvoorstellen tot hoog oplopende werkvoorraden en aanzienlijk langere doorlooptijden van vreemdelingenzaken bij de rechtbanken zullen leiden. In het geval de wetsvoorstellen conform deze inschatting en verwachting leiden tot een verzwaring van de werklast binnen de rechtbanken, zal dit een langer verblijf van personen in de opvang tot gevolg hebben. Een langer verblijf door een toename van het **aantal** rechterlijke procedures en door een toename van de **duur** van een rechterlijke procedure. Het heeft een (aanzienlijke) stijging van het aantal benodigde opvangplekken tot gevolg.

1. Het afschaffen van de voorneemprocedure zal leiden tot een toename van rechterlijke procedures. In een rapport met de resultaten van een ex ante uitvoeringstoets bericht de IND te verwachten dat er een jaarlijkse toename zal zijn van **1.000 beroepszaken**. Ook de Raad voor de Rechtspraak verwacht door het afschaffen een aanzienlijke verzwaring van de werklast voor de rechtbanken. Tien procent van de aanvragen waarin thans een voornemen tot afwijzing is uitgebracht, leidt alsnog tot een inwilligende beslissing van de IND. Het ontbreken van de voorneemprocedure heeft tot gevolg dat deze aanvragen tot een rechterlijke procedure leiden.

2. Een groot deel van de vergunninghouders die de status van subsidiair beschermde (de B-status) is toegekend, zal een rechterlijke procedure starten om de A-status te ontvangen. Teneinde als (verdrags)vluchteling te worden erkend,

en vanwege de beperkende voorwaarden voor het toekennen van een vergunning in het kader van nareis voor zijn of haar gezinsleden. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoering tweestatusstelsel is te lezen dat naar schatting **75 %** van de vreemdelingen met een subsidiaire status in beroep zal gaan tegen de (inwilligende) beschikking.

3. De combinatie van het afschaffen van de voorneemprocedure en de introductie van de B-status zorgt voor een forse toename van de belasting van de rechterlijke macht. Het valt zeer te betwijfelen of de rechtbanken voldoende (snel) in capaciteit kunnen groeien om de toename van het aantal rechterlijke procedures aan te kunnen. Daarmee heeft het ook gevolgen voor de doorlooptijd van rechterlijke procedures die asielzoekers starten na een negatieve beslissing op de asielaanvraag. Een langere duur van rechterlijke procedures betekent een langere duur van het verblijf in de opvang. Het zorgt daarmee voor een toename van de benodigde opvangcapaciteit.

De toelichting bij de beide wetsvoorstellen maken niet duidelijk of de duur van het verblijf in de opvang zal toenemen als gevolg van toename van de behandelduur van de IND. Het vrijkomen van personele capaciteit binnen de IND door het afschaffen van de voorneemprocedure leidt enerzijds tot een snellere doorlooptijd van een aanvraag. Anderzijds zal de IND, door het beperken van de duur van een vergunning van 5 jaar naar 3 jaar, en het vervallen van de vergunning voor onbepaalde tijd, vaker moeten beoordelen en beslissen. Ook de toename van het aantal rechterlijke procedures vraagt meer inzet van medewerkers. Het COA zou graag hier meer inzicht en duidelijkheid over ontvangen.

- **Langer verblijf door vertraging uitstroom**

Het is onduidelijk of gemeenten in voldoende mate woonruimte beschikbaar zullen stellen aan met name vergunninghouders met een B-status. Deze twijfel wordt versterkt door de beperkte duur van de verblijfsvergunning (die overigens ook geldt voor de A-status) tot drie jaar. Het is zeer goed denkbaar dat gemeenten er rekening mee gaan houden, en zullen anticiperen op de situatie, dat de toekenning van een B-status op ieder moment kan worden ingetrokken of na 3 jaar niet wordt verlengd, wanneer de situatie in het land van herkomst is verbeterd. Het COA verwacht daardoor weinig enthousiasme bij het beschikbaar stellen van woonruimte aan met name vergunninghouders met een B-status.

2 NADELIGE GEVOLGEN VOOR LEEFBAARHEID EN VEILIGHEID OP EEN LOCATIE

De situatie van bewoners wordt door verschillende in de wetsvoorstellen beschreven maatregelen verslechterd. Het COA verwacht hierdoor een toename van spanningen op locatie en nadelige gevolgen voor de leefbaarheid en veiligheid op een locatie.

1. Het afschaffen van de voorneemprocedure zal leiden tot onvrede bij bewoners en spanningen op een locatie. Onder meer in de situatie dat een asielzoeker meent dat de IND bepaalde feiten en omstandigheden niet heeft meegewogen, of onjuist heeft geïnterpreteerd of beoordeeld. Dergelijke omissies worden thans binnen de voorneemprocedure snel en eenvoudig hersteld. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel is hier een vele maanden durende rechterlijke procedure voor nodig.

2. De strengere toets bij de vraag of een herhaalde aanvraag inhoudelijk moet worden beoordeeld, leidt tot onvrede en spanningen. Dit zal met name het geval zijn wanneer de IND de ingebrachte nieuwe feiten en omstandigheden anders waardeert dan de betrokken bewoner.

3. De asielzoeker die de B-status van subsidiair beschermde toegekend krijgt, zal in veel gevallen teleurgesteld zijn dat hij of zij niet erkend wordt als vluchteling. Er zal onvrede zijn omdat het naar Nederland laten komen van gezinsleden in het kader van nareis door de gestelde voorwaarden heel lastig wordt. Dit zal spanningen bij bewoners en op de locatie met zich meebrengen. Het vormt daarmee een verslechtering van de leefbaarheid en veiligheid op een locatie.

4. Voor zowel de houder van een A-status als de houder van een B-status zal de doelgroep voor nareis worden beperkt tot gehuwde partners en minderjarige kinderen. Voor bijvoorbeeld bewoners van het COA die behoren tot de LHTBIQ gemeenschap wordt het, ook wanneer zij een A-status hebben ontvangen, niet mogelijk de **ongehuwde** partner in het kader van nareis naar Nederland te laten komen. Uiteraard geldt dit ook voor ongehuwde partners van andere bewoners. Het vormt een vergaande verslechtering van de situatie van bewoners die zal leiden tot een grote mate van onrust en spanning op een locatie.

Overigens kan worden verwacht dat de strikte voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een vergunning te ontvangen op grond van nareis leiden tot een toename van het aantal zelfstandige asielaanvragen. Hiermee ook tot een toename van het aantal benodigde opvangplekken.

3 NADELIGE GEVOLGEN VOOR BEWONERS

Diverse voorgestelde maatregelen zullen zorgen voor onduidelijkheid en onzekerheid bij een deel van de bewoners. Dit zal leiden tot stress, spanning en psychische klachten.

1. Het afschaffen van de voorneemprocedure zorgt voor een lange onzekere periode voor bewoners die, bij het behoud van de voorneemprocedure, na indiening van een zienswijze op het voornemen tot afwijzing, een inwilligende beslissing van de IND zouden hebben ontvangen. De inwilliging volgt nu pas ná de rechterlijke procedure.

2. Het beperken van de duur van de vergunning voor bepaalde tijd van 5 jaar naar 3 jaar brengt onzekerheid bij vergunninghouders met zich mee. Onzekerheid of het verblijf al dan niet na 3 jaar wordt verlengd. Onzekerheid of de vergunning wordt ingetrokken wanneer de situatie in het land van herkomst is verbeterd. De onzekerheid wordt versterkt doordat de vergunning voor bepaalde tijd niet omgezet kan worden in een vergunning voor onbepaalde tijd.

3. Het COA verwacht dat in onvoldoende mate woonruimte beschikbaar komt voor met name de vergunninghouders met een B-status. Invoering van deze nieuwe status en het beperken van de duur van een vergunning zorgen niet alleen voor een veel langer verblijf in de opvang, maar ook tot grote onzekerheid bij deze bewoners. De onzekerheid leidt tot onrust en spanning op locaties, en heeft daarmee nadelige gevolgen voor de leefbaarheid en veiligheid.

4. De wetsvoorstellen hebben een onmiddellijke werking. Dit zorgt ervoor dat enige tijd personen die zich in een gelijke of vergelijkbare situatie bevinden ongelijk worden behandeld. Het leidt tot grote onduidelijkheid en ongetwijfeld tot veel onbegrip bij asielzoekers. Het gevolg hiervan is een toename van de onrust en de spanning op een locatie.

5. De onduidelijkheid en onzekerheid bij bewoners, en daarmee de onrust op een locatie, worden versterkt doordat het onduidelijk is hoe de in de wetsvoorstellen beschreven maatregelen zich verhouden tot de maatregelen uit het Asiel- en Migratiepact. De precieze samenloop tussen de beide is slechts beperkt toegelicht. Terwijl, zo is aangekondigd, uitvoering van de maatregelen uit de wetsvoorstellen vooruit zal lopen op uitvoering van de maatregelen uit het Asiel- en Migratiepact.

4 BELEMMERINGEN VOOR PARTICIPATIE EN INBURGERING

Het COA verwacht dat de beide wetsvoorstellen negatieve gevolgen hebben voor de participatie en inburgering van asielzoekers en vergunninghouders.

1. Het beperken van de duur van de vergunning tot drie jaar draagt niet bij aan de (arbeids)participatie en inburgering in Nederland. De beperking van de duur, samen met het feit dat de vergunning niet omgezet kan worden in een vergunning voor onbepaalde tijd, zorgen voor een verminderde motivatie bij vreemdelingen om volwaardig deel te nemen aan de samenleving. Onduidelijkheid over de vraag of de toekomst in Nederland ligt zal ook leiden tot enige mate van passiviteit. Verminderde motivatie en passiviteit worden versterkt doordat een vergunning kan worden ingetrokken wanneer de situatie in het land van herkomst is verbeterd.

2. Het COA verwacht daarnaast dat gemeenten minder bereid zullen zijn woonruimte beschikbaar te stellen aan met name vergunninghouders die de B-status is toegekend. Om eenzelfde reden als hierboven staat beschreven; de vergunning kan worden ingetrokken, of na 3 jaar niet worden verlengd, wanneer de situatie in het land van herkomst is verbeterd. De (tijdelijke) vergunning brengt onzekerheid met zich mee. Zowel voor de vreemdeling als voor gemeenten.

5 GEEN OPVANG VOOR NAREIZENDE GEZINSLEDEN B-STATUS

Het stellen van (vergaande) voorwaarden voor de nareis van gezinsleden van een subsidiair beschermde zorgt voor een vermindering van het aantal benodigde opvangplekken. De voorwaarde dat de subsidiair beschermde moet beschikken over huisvesting heeft tot gevolg dat gezinsleden van de houder van de B-status niet eerst in de opvang verblijven, in afwachting van het beschikbaar komen van passende woonruimte, alvorens bij de referent te gaan wonen. Nareizende gezinsleden zullen direct na binnenkomst in Nederland gehuisvest worden bij de referent.

VOORWAARDE VOOR UITVOERBAARHEID

Een goede uitvoerbaarheid en uitvoering van de wetsvoorstellen maakt nodig dat aan enkele voorwaarden wordt voldaan:

1. Voor íedere vergunninghouder zal woonruimte beschikbaar moeten komen. Niet alleen voor de vreemdeling die als verdragsvluchteling is erkend maar ook voor elke vreemdeling met de status van subsidiair beschermde.

2. Gemeenten zullen ook aan subsidiair beschermden **spoedig** na het verlenen van de vergunning woonruimte beschikbaar moeten stellen. Teneinde er voor te

zorgen dat ook een snelle uitstroom plaatsvindt van deze groep vergunninghouders.

3. Bewoners (en medewerkers) moeten tijdig en goed worden geïnformeerd over de inhoud van de verschillende maatregelen. Het verstrekken van deze informatie kan overigens niet door medewerkers van het COA plaatsvinden. Belangrijk daarbij is aandacht te hebben voor de overgangssituatie, die met zich meebrengt dat verschillende groepen bewoners met verschillende besluiten worden geconfronteerd.

4. Het COA moet (blijven) kunnen beschikken over voldoende medewerkers om asielzoekers te blijven ondersteunen en te begeleiden, mede om tegemoet te kunnen komen aan de door de in de wetsvoorstellen beschreven maatregelen toe te nemen spanning en onrust op een locatie.

TOT SLOT

Het COA verzoekt u bovenstaande bevindingen mee te nemen in een aanpassing van de voorstellen en blijft vervolgens graag met u in gesprek om te zorgen voor een goede uitvoering van de wetsvoorstellen. Een uitvoering in een opvanglandschap waar voldoende opvangplekken beschikbaar zijn en waar asielzoekers op een veilige en kwalitatief volwaardige wijze worden opgevangen en begeleid.

Hoogachtend,
Centraal Orgaan opvang asielzoekers

[redacted]

Commissie Meijers

Brief aan de Minister van Asiel en Migratie over de gebrekkige betrokkenheid maatschappelijk middenveld bij wetgevingsproces - 17 december 2024

Geachte mevrouw Faber,

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

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

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

De Commissie Meijers vindt het onbegrijpelijk dat u deze belangrijke wetsvoorstellen niet ter consultatie heeft voorgelegd en dat u voornemens lijkt om deze voorstellen versneld door het parlement te laten behandelen. Te meer omdat deze wetvoorstellen, gelet op de commentaren van de Raad voor de Rechtspraak[8] en voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak,[9] enorme consequenties zullen hebben en er aldus reële vragen rijzen over de uitvoerbaarheid. Eerder wezen wij (en de NOvA) al op de grondwettelijke risico’s.[10] Gelet op de afspraken van de coalitiepartijen in

[1] Brief Raad voor de Rechtspraak, 2 december 2024.
[2] Nederlandse Orde van Advocaten, 6 december 2024: Minister Faber van Asiel en Migratie ondermijnt democratische rechtstaat, NOvA vreest voor gevolgen.
[3] Brief Minister Faber, Planning wetgeving hoofdstuk 2 Regeerprogramma, 14 november 2024.
[4] Ten aanzien van de asielnoodmaatregelenwet wordt spoedadvies gevraagd bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Ibid.
[5] Nederlandse Orde van Advocaten, 6 december 2024: Minister Faber van Asiel en Migratie ondermijnt democratische rechtstaat, NOvA vreest voor gevolgen.
[6] Wet open overheid, artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a; zie ook Aanwijzingen voor regelgeving: ‘Aanwijzing 7.11a Uitgestelde openbaarmaking’.
[7] Aanwijzingen voor regelgeving: ‘Aanwijzing 7.11a Uitgestelde openbaarmaking’.
[8] Brief Raad voor de Rechtspraak, 2 december 2024.
[9] Brief voorzitter Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, Wetsvoorstellen tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet.
[10] Vgl. CM2406: Commissie Meijers commentaar in reactie op het Hoofdlijnenakkoord; Vgl. NOvA Rapport rechtsstatelijke toets regeerprogramma 2024.

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

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

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

Door het ontbreken van een publieke consultatie (of een gevraagd advies) en openbaarheid van wetgevingsvoorstellen, evenals een beperkte reactietermijn, kunnen de Commissie Meijers en andere *civil society* organisaties niet op een wezenlijke manier meedoen en bijdragen aan de kwaliteit van de wetgeving. Het ondermijnt een goede basis voor een serieuze en zorgvuldige wetgevingsprocedure. De balans tussen snelheid en zorgvuldigheid – één van de rode draden binnen de eerste 'De Staat van

---

[11] Vgl. Regeerprogramma, Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024, p. 83; zie ook Hoofdlijnenakkoord, p. 17.
[12] Aanwijzingen voor regelgeving.
[13] Ibid., Toelichting Aanwijzing 2.3. Voorafgaand onderzoek.
[14] Ibid.
[15] Algemeen Commentaar nr. 25 (1996) van het VN-Mensenrechtencomité, Artikel 25 (Deelname aan openbare aangelegenheden en stemrecht) – Het recht om deel te nemen aan openbare aangelegenheden, stemrecht en het recht op gelijke toegang tot openbare diensten – bepaalt dat "[b]urgers ook deelnemen aan de uitvoering van openbare aangelegenheden door invloed uit te oefenen via openbaar debat" (§ 8); Het Kopenhagen-document van de OVSE bepaalt dat wetgeving "wordt aangenomen aan het einde van een openbare procedure" en het Moskou-document uit 1991 stelt dat "[w]etgeving zal worden geformuleerd en aangenomen als het resultaat van een open proces" (§ 18.1); Zie verder beginselen 6-8 van de ODIHR Brief: Guiding Principles of Democratic Lawmaking and Better Laws; zie ook de benchmarks van het Venetië Comité van de Raad van Europa, p. 21.
[16] Ibid.
[17] Vgl. Regeerprogramma, Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024, p. 83; zie ook Hoofdlijnenakkoord, p. 17.
[18] Ibid.

de wetgevingskwaliteit'[19] – komt daarmee in gevaar. Een zorgvuldig wetgevingsproces is juist van belang bij wetgeving die grote invloed kan hebben op de mensenrechten en fundamentele vrijheden van kwetsbare groepen in de samenleving.

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

- Relevante maatschappelijke organisaties moeten zo vroeg mogelijk worden betrokken in het wetgevingsproces;
- Relevante maatschappelijke organisaties moeten voldoende tijd krijgen om een afgewogen advies te geven;
- De wetgevingsvoorstellen moeten zo spoedig mogelijk openbaar worden gemaakt;
- De wetgevingsvoorstellen moeten in publieke consultatie gaan voor ten minste vier weken;
- De Tweede en Eerste Kamer moeten voldoende gelegenheid worden geboden om de wetsvoorstellen te behandelen.

Hoogachtend,

[redacted]

--

Commissie Meijers
De Commissie Meijers is een unieke groep van juridische academici, rechters en advocaten gevestigd in Nederland en toegewijd aan een transparante en democratische Europese Unie, die mensenrechten en de rechtsstaat respecteert. Sinds 1991 levert de Commissie onafhankelijke juridische analyses van Europese besluitvormings- en wetgevingsprocessen op verschillende gebieden van het EU-recht, zoals de rechtsstaat, en doet concrete aanbevelingen om de geïdentificeerde kwesties aan te pakken.

[19] Ministerie van Veiligheid en Justitie, Staat van Wetgevingskwaliteit 2024, p. 14-15; vgl ook Kamerstuk 36 600-VI, nr. 27.

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
[redacted]

Inspectie Justitie en Veiligheid
Directie Strategie, Kwaliteit en Bedrijfsvoering
Afd. Kennis & Kwaliteit

Hoge Nieuwstraat 8
2514 EL Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon
[redacted]

Onze referentie
5976870

Datum 4 december 2024
Betreft Reactie inspectie op consultatie asielnoodmaatregelenwet

Geachte [redacted]

De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft begrepen dat het conceptwetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet aan enkele organisaties is voorgelegd voor een uitvoeringstoets. Als toezichthouder op de vreemdelingenketen is de inspectie niet geconsulteerd over het conceptwetsvoorstel, terwijl dat op grond van aanwijzing 9 van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties wel had gemoeten en ook gebruikelijk is. Afspraken van dezelfde strekking zijn neergelegd in het Relatiestatuut JenV en het Beleidskompas. Het niet consulteren kan ertoe leiden dat de consequenties van het conceptwetsvoorstel onvoldoende in beeld worden gebracht. Juist in de asielketen waarin verschillende organisaties afhankelijk van elkaar zijn en sterk de gevolgen van overbelasting van een andere ketenpartner merken, is het essentieel om alle partijen zorgvuldig mee te nemen in de analyse van het conceptwetsvoorstel. Het onvoldoende in beeld kunnen krijgen van de gevolgen van het conceptwetsvoorstel betekent een reëel risico dat dit in de praktijk leidt tot onbedoelde negatieve effecten. Daarmee kan de kwaliteit van de uitvoering verder onder druk komen te staan en het de mensen die met die uitvoering te maken krijgen, schaden.

De inspectie krijgt de indruk dat het vooraf betrekken van toezicht facultatief is. Dit is niet het geval. Gelet op het voorgaande roep ik u dringend op de Inspectie zorgvuldig te consulteren over dit conceptwetsvoorstel. Dezelfde oproep doe ik ook aan u voor wetgeving die in voorbereiding is en die voortvloeit uit hoofdstuk 2 (Grip op asiel en migratie) van het regeerprogramma kabinet-Schoof.

Hoogachtend,

[redacted]

[redacted]
Waarnemend inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Adviesraad Migratie

aan Minister van Asiel en Migratie
M.H.M. Faber-van de Klashorst
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

c.c. Griffier Tweede Kamer
Griffier Eerste Kamer

contactpersoon [redacted]
telefoon [redacted]
datum 18 december 2024
ons kenmerk AM/ADV/2024/022
uw kenmerk -
bijlage(n) -
onderwerp Advisering over wijzigingen in de Vreemdelingenwet 2000

Geachte minister Faber-van de Klashorst,

De Adviesraad Migratie (de Adviesraad) heeft kennisgenomen van het bestaan van een wetsvoorstel over de invoering van een tweestatusstelsel en een wetsvoorstel voor de invoering van een Asielnoodmaatregelenwet.[1] De Adviesraad vindt het zorgelijk dat hij in het wetgevingstraject niet is geconsulteerd. Andere rechtsstatelijke colleges en ketenpartners zijn ook niet geconsulteerd of hebben een veel te korte termijn gekregen voor een reactie.

In het belang van het goed functioneren van de rechtsstaat en het waarborgen van de wetgevingskwaliteit, verzoekt de Adviesraad de minister om de volgende stappen in het wetgevingsproces te zetten:

1. Consulteer de Adviesraad, gelet op zijn specifieke migratierechtelijke expertise en wettelijk mandaat[2], over deze wetsvoorstellen;
2. Leg deze wetsvoorstellen breed ter consultatie voor in internetconsultaties;
3. Hanteer, gelet op de complexe aard van de materie, een redelijke termijn van zes tot acht weken voor wetsadvisering en consultaties.

[1] Wetsvoorstel tweestatusstelsel: wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000) in verband met de introductie van het tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis, en
Wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet: wetsvoorstel tot wijziging van de Vw2000 in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen.
De Adviesraad heeft ook kennisgenomen van het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten over het eerste wetsvoorstel en de adviezen van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak over beide wetsvoorstellen van 2 december 2024.
[2] Artikel 2, vierde lid, Vw2000.

Consultatie van de Adviesraad

De Adviesraad heeft een wettelijke adviestaak op het terrein van het migratierecht. Naast beleidsadvisering rond migratie heeft de Adviesraad als taak het geven van advies over wijziging van regelgeving op het terrein van het migratierecht. Beide wetsvoorstellen bevatten ingrijpende veranderingen in het Nederlandse asielstelsel. Advisering door de Adviesraad draagt bij aan een zorgvuldige vormgeving van deze wetgeving, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende perspectieven. Dit bevordert de kwaliteit van wetgeving en voorkomt knelpunten in de uitvoering. Het ligt daarom in de rede om de wetsvoorstellen aan de Adviesraad voor te leggen.

Brede consultatie

Ook in bredere zin verdient het aanbeveling om deskundige en onafhankelijke adviezen van hoge colleges van staat en adviesraden bij het wetgevingstraject te betrekken. Het benutten van deze mogelijkheden behoort tot de rechtstatelijke waarborgen die bijdragen aan de effectiviteit en legitimiteit van overheidsbeleid. Hetzelfde geldt voor raadpleging van burgers, organisaties en belangengroepen, wier perspectieven gebruikelijk via internetconsultatie worden uitgevraagd. Raadpleging geeft aanvullende informatie om de noodzaak, wenselijkheid en juridische houdbaarheid van beleid goed te onderbouwen en brede maatschappelijke belangen en inzichten in te voeren.[3] Uitdrukkelijke en tijdige consultatie van adviesraden en andere betrokkenen is daarmee een uiting van rechtsstatelijk leiderschap. De Staatscommissie rechtsstaat heeft geoordeeld dat het uitdragen van deze rechtsstatelijke waarden door politici en bestuurders een basisvoorwaarde is voor het functioneren van de rechtsstaat.[4]

Redelijke termijn om te adviseren

De Adviesraad constateert dat tot nu toe slechts een selectie van organisaties die onderdeel uitmaken van het adviesstelsel is geconsulteerd over de voorgenomen wijzigingen. De termijn van een week die zij hiervoor gekregen hebben is onvoldoende om een voldragen advies uit te brengen. In alle adviezen is dit expliciet benoemd. De Adviesraad dringt er daarom op aan om voor de advisering over wetsvoorstellen een redelijke termijn te hanteren van zes tot acht weken. Niet is gebleken van spoed op grond waarvan consultaties dienen te worden beperkt. Sinds het kabinet zes maanden geleden is aangetreden is het maandelijks ingediende aantal asielverzoeken licht gedaald.[5]

Tot slot

De Adviesraad geeft u in overweging beide wetsvoorstellen alsnog aan hem voor te leggen en een redelijke termijn te geven om hierover te adviseren. Zodra de inhoud van de wetsvoorstellen bij de Adviesraad bekend is, zal hij daar binnen een redelijke termijn adviezen over uitbrengen.

---

[3] Aanbevelingen om het wetgevingsproces en de wetgevingskwaliteit te bevorderen - Raad van State.

[4] *De gebroken belofte van de rechtsstaat*, Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger, Staatscommissie rechtsstaat, 2024, p. IV.

[5] *Kamerstukken II* 2023/24, 19637, nr. 3320.

Adviesraad Migratie

Indien gewenst zijn wij graag bereid om hierover met u nader van gedachten te wisselen.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

[redacted]