Ministerie van Asiel en Migratie

Aan de Minister van Asiel en Migratie

**Directie Wetgeving en Juridische Zaken**
Sector Staats- en Bestuursrecht
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

**Datum**
14 februari 2025

**Onze referentie**
6218734

**Bijlage(n)**
2

# nota

**Bijlage(n)**
1. Advies W03.24.00364 (Asielnoodmaatregelenwet)
2. Advies W03.24.00362 (Wet invoering tweestatusstelsel)

## 1. Aanleiding

Op 10 februari 2025 sprak u met DGM en DWJZ over de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State (verder: RvS) over bovenstaande wetsvoorstellen. Zoals toen met u afgesproken, informeren wij u in deze tussennota verder over een aantal adviespunten en uw mogelijke reactie daarop in de nader rapporten. Tijdens dat gesprek gaven wij ook aan u bij een vervolgoverleg over deze tussennota op 17 februari naar aanleiding van uw reacties op deze nota nader te kunnen informeren over de termijn waarbinnen de nader rapporten kunnen worden opgeleverd. Inmiddels is duidelijk dat het kabinet streeft naar agendering in de RAenM van 4 maart en de MR van 7 maart 2025. Dat heeft betekenis voor de adviezen die hieronder worden geschetst. Bepaalde oplossingsrichtingen zijn binnen die tijdsspanne niet nader uit te werken.

Wij gebruiken de gelegenheid u te adviseren over enkele andere mogelijke technische verbeteringen.

In deze nota gaan wij nog niet in op de punten uit de RvS-adviezen over de voorbereiding, consultatie, effectiviteit en uitvoerbaarheid, de ex ante uitvoeringstoets over afschaffing van het voornemen en de nadere reactie van de Raad voor de rechtspraak over de gevolgen voor de rechtspraak. Effectiviteit, uitvoerbaarheid en gevolgen voor de rechtspraak zijn, zoals met u besproken op 10 februari, volgens ons wel van belang voor de kwaliteit van uw voorstellen. Daarop komen wij dan ook terug in de beslisnota bij de MR-stukken.

De IND wilde graag integraal op de adviezen reageren en heeft daartoe een eigenstandige nota met een reactie gedeeld.

## 2. Geadviseerd besluit

Wij adviseren u om in de nader rapporten als volgt op de op 10 februari besproken adviespunten te reageren en vragen uw akkoord om de wetsvoorstellen en toelichtingen daarmee in overeenstemming te brengen:

- Samenloop met het Asiel- en Migratiepact: Wij delen het RvS-advies dat het ongewenst is voor maatregelen die ook in het Pact zitten twee keer het wetgevingsproces te doorlopen en de praktijk twee keer met wijzigingen te confronteren, maar gelet op uw doelstelling om de uitvoering van het Pact waar mogelijk te versnellen adviseren wij u nu geen onderdelen uit uw voorstellen te schrappen. Wij adviseren u wel het RvS-advies te volgen de

voorstellen wetstechnisch beter op elkaar af te stemmen (dezelfde formuleringen gebruiken) en in de toelichting in te gaan op de verhouding tot het Pact en de samenloop met de uitvoeringswet. Verder adviseren wij u om alleen over 'frontloading' te spreken bij maatregelen in het Pact. Van belang is dat de maatregelen die wij koppelen aan het tweestatusstelsel voor nareis niet uit het Pact volgen (zie 3.1);
- Overgangsrecht: Ten aanzien van de toepassing van de strengere nareisvoorwaarden op lopende aanvragen geven we u de af te wegen belangen mee ter bespreking aanstaande maandag. Wij adviseren u te voorzien in overgangsrecht voor lopende verlengingsaanvragen van de vergunning voor *bepaalde* tijd en niet voor lopende aanvragen om vergunningen voor *onbepaalde* tijd, en de motivering op dat punt aan te vullen. Voor de overige maatregelen bespreken wij de afweging graag aanstaande maandag (zie 3.2);
- Voorwaarden nareis: Met de RvS adviseren wij u een uitzondering te creëren voor ongehuwden die in het land van herkomst niet konden huwen. Wij adviseren u de RvS niet te volgen in het advies de wachttermijn voor minderjarigen te schrappen (zie 3.3);
- Ongewenstverklaring: Vanwege de krappe planning adviseren wij u het door de RvS genoemde alternatief nu niet over te nemen, maar dat nader te onderzoeken en in de toelichting op de RvS-opmerkingen in te gaan (zie 3.4);
- Voornemenprocedure: Wij adviseren u het voornemen niet te schrappen als de minister voornemens is een aanvraag om een langdurig-ingezetenenstatus af te wijzen en de motivering hiervoor aan te vullen (zie 3.5).

Verder vragen wij uw akkoord met de volgende technische wijzigingen van de wetsvoorstellen en toelichtingen:
- de maatregel inzake nareis alleen opnemen in de Wet invoering tweestatusstelsel en niet in de Asielnoodmaatregelenwet, om samenloopproblemen en dubbel werk te voorkomen en de parlementaire behandeling te vereenvoudigen (zie onder 3.3);
- waar mogelijk de in de toelichtingen genoemde cijfers actualiseren;
- de motivering technisch aanvullen indien de wetgevingstoets daartoe aanleiding geeft (na een negatief RvS-advies wordt een nieuwe toets verricht).

## 3. Kernpunten

### 3.1. Samenloop met het Asiel- en Migratiepact

De RvS adviseert de toelichtingen aan te vullen met een overzicht van bepalingen uit het Pact en uit te leggen hoe de voorgestelde maatregelen zich hiertoe verhouden. Voorts adviseert de RvS de inhoud en vormgeving van uw voorstellen af te stemmen met de uitvoeringswet bij het Pact en te overwegen (delen van) uw voorstellen en de uitvoeringswet samen te voegen (punt 6 in beide adviezen).
- Voor zover het gaat om maatregelen die ook worden doorgevoerd met het Pact delen wij het RvS-advies dat het ongewenst is voor die maatregelen twee keer het wetgevingsproces te doorlopen en de praktijk twee keer met wijzigingen te confronteren. Gelet op uw doelstelling om de uitvoering van het Pact waar mogelijk te versnellen adviseren wij u echter nu geen onderdelen uit uw voorstellen te schrappen. De regering kan op een later moment besluiten maatregelen pas in te laten gaan met de invoering van het Pact.
- Voor zover het gaat om maatregelen die niet noodzakelijkerwijs hoeven te worden genomen onder het Pact adviseren wij u eveneens uw voorstellen niet samen te voegen met de uitvoeringswet bij het Pact, omdat de doelstellingen van de maatregelen niet samenvallen met de doelstellingen van het Pact en uitvoeringswetgeving zo min mogelijk nationaal beleid dient te bevatten.

- Wij adviseren u wel uw voorstellen en de uitvoeringswet wetstechnisch beter op elkaar af te stemmen om onduidelijkheid en onnodige verschillen te voorkomen. Door de strakke planning was daartoe eerder geen gelegenheid.
- Verder adviseren wij u het RvS-advies te volgen om in de toelichtingen de verhouding tot het Pact en de samenloop met de uitvoeringswet te verduidelijken. Verschillende TK-fracties hebben daar ook om gevraagd.[1]

'Frontloading'
Tijdens het overleg op 10 februari suggereerde u in de toelichtingen op te nemen dat Nederland met uw voorstellen gehoor geeft aan de oproep van de Europese Commissie tot 'frontloading' om de uitvoering van het Pact te vergemakkelijken. Wij adviseren u die term alleen te gebruiken voor maatregelen uit het Pact, omdat de oproep ziet op versneld invoeren van het Pact en niet op nieuwe nationale wetgeving die vanaf medio 2026 door het Pact wordt vervangen. Van belang is dat de maatregelen die wij koppelen aan het tweestatusstelsel voor nareis niet uit het Pact volgen. Overigens is het ook bij maatregelen die conform het Pact zijn, de vraag of versneld invoeren bijdraagt aan het doel van frontloading. De IND heeft omwille van de uitvoerbaarheid immers aangedrongen op één verandermoment (ingang Pact).

### 3.2. Overgangsrecht

De meeste maatregelen in uw voorstellen hebben directe werking, zodat nieuwe regels ook gelden voor lopende aanvragen om verlening en verlenging van vergunningen.[2] Dit betekent bijvoorbeeld dat vreemdelingen die voor de inwerkingtreding van de nieuwe wetten een nareisaanvraag indienden en aan de voorwaarden voldeden, door de inwerkingtreding van het nieuwe recht een afwijzing krijgen. De vraag of een aanvraag wel of niet wordt ingewilligd wordt daarmee afhankelijk van het moment waarop de IND een beslissing neemt. De RvS wijst erop dat dit op gespannen voet kan staan met de rechtszekerheid en gelijke behandeling en adviseert in elk geval voor nareis alsnog overgangsrecht te maken of te motiveren waarom u daarvan afziet en voor het overige om de keuze voor onmiddellijke werking te heroverwegen (punt 7 in beide adviezen).

- Wij adviseren u te bepalen dat lopende verlengingsaanvragen van verblijfsvergunningen asiel voor bepaalde tijd worden beoordeeld onder het oude recht en dus met vijf jaar worden verlengd. Voor nieuwe verlengingsaanvragen die worden ingediend ná inwerkingtreding is onmiddellijke werking verdedigbaar met het oog op de tijdelijke aard die de verblijfsvergunning bepaalde tijd in zowel de oude als nieuwe situatie zal hebben. Van rechtsonzekerheid is bij nieuwe aanvragen geen sprake, omdat de tijdelijkheid van de verleende vergunning ook in de oude situatie al gold.
- Bij verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd adviseren wij u geen overgangsrecht op te nemen voor lopende aanvragen. Het verhoudt zich niet goed met de beoogde tijdelijkheid van de asielvergunning om na de invoering van deze wet nieuwe vergunningen voor onbepaalde tijd te verlenen. Ons advies is om de motivering op dit punt te verduidelijken.
- Voor de overige maatregelen – in het bijzonder de aangescherpte nareisvoorwaarden – geven wij u de volgende criteria mee ter bespreking aanstaande maandag:
    - Het uitgangspunt is dat nieuwe regelgeving in werking treedt met onmiddellijke werking. Een keuze hiervoor dient echter wel altijd te

[1] Schriftelijk overleg over de implementatie van het Pact (Kst. 32317, 908).
[2] De Asielnoodmaatregelenwet bevat al overgangsrecht voor reeds verleende verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd en voor de afhandeling van aanvragen waarop reeds een voornemen is gegeven (artikel III).

worden gemotiveerd. Bij het maken en motiveren van die keuze spelen verschillende belangen en beginselen een rol.

- Een eerste overweging is het rechtzekerheidsbeginsel: een bestuursorgaan mag geen misverstand laten ontstaan of bestaan over de rechten en plichten van een belanghebbende. Het tijdens een procedure veranderen van de geldende regels staat daarmee op gespannen voet.
- Ten tweede moet het algemeen belang bij de afweging worden betrokken. Met name voor de nieuwe nareisvoorwaarden geldt dat het kabinet deze instelt om de onevenredige druk op de voorzieningen te verlichten. Wanneer wordt gekozen voor eerbiedigende werking zal die verlichting pas na langere tijd ontstaan, terwijl de druk groot is, met name rond opvang en huisvesting.
- Een derde belang is het uitvoeringsbelang. De uitvoering kan gebaat zijn bij onmiddellijke werking, omdat dit (deels) kan voorkomen dat er twee groepen ontstaan; één waarop oud recht van toepassing is en één waarvoor het nieuwe recht geldt. Het langere tijd volgen en gescheiden behandelen van die twee groepen kan voor de uitvoering complex zijn. Tegelijk kent de keuze voor onmiddellijke werking ook juist risico's voor de uitvoering omdat dit de kans op juridische procedures over rechtszekerheid vergroot.
- Deze belangen (individueel, algemeen en uitvoering) moeten tegen elkaar worden afgewogen om te bepalen welk overgangsrecht passend is.
- In het bijzonder is dat lastig bij de nieuwe nareisvoorwaarden. Het algemene belang weegt zwaar, omdat de druk op de voorzieningen erg groot is en ook juist een belangrijke reden is voor het stellen van deze nieuwe voorwaarden. Daartegenover staat dat ook de individuele belangen erg groot zijn. Het gaat om het recht op gezinsleven en door de lange doorlooptijden bij de IND betreft het vaak personen die al lange tijd gescheiden zijn van hun gezin. Daarbij past het slecht om tijdens de procedure het perspectief voor deze personen sterk te veranderen in negatieve zin. Vooral in de – mogelijke vele – nareiszaken waarin de wettelijke beslistermijn is verstreken, kan de afhankelijkheid van het moment waarop de IND de beslissing neemt gaan klemmen.

Volledigheidshalve wijzen wij u erop dat het formuleren van overgangsrecht in de wet technisch niet problematisch of tijdrovend hoeft te zijn, maar dat de consequenties voor de praktijk niet binnen de nu gegeven tijd kunnen worden overzien.

### 3.3. Voorwaarden nareis

Het tweestatusstelsel wordt ingevoerd om beperkingen te stellen aan de mogelijkheid om na te reizen (huisvestingseis, inkomenseis en wachttermijn). De RvS maakt verschillende opmerkingen over de juridische en praktische houdbaarheid van deze voorstellen.

<u>Wachttermijn</u>

De RvS stelt dat het in algemene zin is toegestaan aanvullende voorwaarden te stellen aan de nareis van subsidiair beschermden. De RvS vraagt waar de wachttermijn toe dient als een vreemdeling aan de overige voorwaarden voldoet en adviseert deze te heroverwegen.

- De wachttermijn is in deze gevallen inderdaad minder effectief. Gelet op uw wens Nederland minder aantrekkelijk te maken voor gezinshereniging adviseren wij u evenwel het advies niet te volgen.

De RvS wijst er voorts op dat de ruimte om aanvullende voorwaarden te stellen wordt begrensd door grondrechten, zoals verwoord in het EU-Handvest, het EVRM en het Kinderrechtenverdrag, en het evenredigheidsbeginsel. Specifiek voor alleenstaande minderjarige asielzoekers adviseert de RvS om de wachttermijn te schrappen, omdat een wachttermijn van twee jaar voor alleenstaande minderjarigen disproportioneel is.

- U wordt geadviseerd dit advies niet te volgen. Er is rekening gehouden met de bijzondere positie van het kind door minderjarige vreemdelingen uit te zonderen van het inkomensvereiste en het huisvestingsvereiste. Door de wachttermijn wordt Nederland niet onnodig aantrekkelijk voor het vooruitsturen van kinderen om een asielstatus te verkrijgen.

Beperking tot het kerngezin

De wetsvoorstellen brengen de doelgroep die in aanmerking komt voor gezinshereniging via nareis terug tot het kerngezin, zonder ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen. De RvS wijst erop dat deze beperking in algemene zin toelaatbaar is, maar in de praktijk discriminatoir kan uitpakken. Met name als het (feitelijk) onmogelijk of zeer gevaarlijk is om in het land van herkomst te huwen.

- Dit punt herkennen wij en deelden wij eerder met u. Ons advies is daarom het RvS-advies te volgen en een uitzondering te maken voor (partners van) vreemdelingen die in hun land van herkomst niet konden huwen. Dat omvat lhbtiq+-vreemdelingen. Het creëren van deze uitzondering biedt ook een oplossing voor de omstandigheid dat veel partners die een nareisaanvraag indienen een traditioneel/religieus huwelijk hebben dat in Nederland niet wordt erkend. Het nuttig effect van deze maatregel is bovendien beperkt: in een aanzienlijk deel (34,5% of 600)[3] van de nareisaanvragen voor ongehuwde partners wordt de aanvraag ingediend in combinatie met één of meer minderjarige kinderen. Dan heeft de andere ouder (de ongehuwde partner) alsnog via artikel 8 EVRM recht op gezinshereniging. Dit betekent een procedurele verschuiving naar de complexere en bewerkelijke procedure rond artikel 8 EVRM, terwijl het eindresultaat hetzelfde is (verblijf in Nederland).

Dubbele regeling in beide wetsvoorstellen

De voorgestelde aanscherping van de nareisvoorwaarden staat nu in beide voorstellen, omdat de kabinetsbrief van 25 oktober 2024 de maatregel vermeldt als onderdeel van de Asielnoodmaatregelenwet en de aanscherping tot het kerngezin een onmisbaar element is in het beoogde tweestatusstelsel. Dat brengt echter technische en praktische afstemmingsproblemen mee en geeft ook in de parlementaire fase complicaties. Aangezien de nareisvoorwaarden niet losgekoppeld kunnen worden van het tweestatusstelsel, is ons advies om de maatregel alleen in dat voorstel op te nemen. Dit heeft inhoudelijk geen consequenties voor de werkzaamheid van de beoogde maatregelen.

### 3.4. Ongewenstverklaring

De RvS wijst op een alternatief voor de voorgestelde verruiming van de ongewenstverklaring, namelijk om de mogelijkheid te verruimen zware EU-inreisverboden van maximaal vijf jaar op te leggen (adviespunt 8a bij de Asielnoodmaatregelenwet).

[3] Van 1 januari 2019 tot en met 1 november 2024 zijn 1740 nareisaanvragen voor ongehuwde partners ingediend. Deze cijfers komen niet uit het datawarehouse van de IND maar zijn middels een query aan het beslissysteem van de IND ontleend. Zij zijn daardoor minder betrouwbaar en niet reproduceerbaar.

- Deze suggestie is interessant en kan mogelijk voor een groot deel van de doelgroep een alternatief bieden. Het alternatief kan binnen de door u gegeven tijd niet volledig worden doorgrond, maar onze eerste appreciatie is dat er enkele groepen zijn die bij het alternatief buiten bereik blijven, omdat zij geen inreisverbod kunnen krijgen en wel een ongewenstverklaring. In de praktijk zijn dit vreemdelingen met verblijfsrecht in een andere lidstaat (aan wie geen verbod kan worden opgelegd de EU in te reizen) en vreemdelingen voor wie onmenselijke behandeling dreigt in het land van herkomst en die daarom geen terugkeerbesluit en dus geen inreisverbod kunnen krijgen. Op dit moment is niet duidelijk hoe groot deze groepen precies zijn. Daarnaast zijn er kleinere verschillen in het effect van het alternatief ten opzichte van uw voorstel.
- Het alternatief heeft daarom niet dezelfde reikwijdte als de voorgestelde verruiming van de ongewenstverklaring. Hiertegenover staat dat het alternatief voordelen kan hebben voor de uitvoering indien uitvoeringscomplexiteit hiermee kan worden verminderd. Ook is het een oplossing voor de zorg van o.a. het OM, de Rvdr en de RvS dat uw voorstel op gespannen voet staat met de harmoniserende werking van de Terugkeerrichtlijn. Dit zal waarschijnlijk leiden tot prejudiciële vragen aan het EU-Hof over de toelaatbaarheid van deze alternatieve maatregel en mogelijk tot het oordeel van dat Hof dat zij ontoelaatbaar is.
- Wij stellen voor het alternatief in afstemming met de ketenpartners nader te onderzoeken. Uitkomst kan zijn dat de tekst van het Vreemdelingenbesluit 2000 (een amvb) gekoppeld aan het inreisverbod wordt aangepast. Verderstrekkend is dat het mogelijk ook noodzakelijk is wettekst aan te passen. Als het alternatief uitvoerbaar en wenselijk blijkt en later bij amvb kan worden doorgevoerd, zou dat kunnen betekenen dat de ongewenstverklaring in de praktijk alleen wordt toegepast voor doelgroepen die buiten het bereik van het inreisverbod vallen. Dat zou geen aanpassing vergen van de wetstekst die nu voorligt: het betreft een kan-bepaling die niet verplicht tot het opleggen van een ongewenstverklaring indien deze geen meerwaarde heeft.
- Idealiter zouden we het alternatief onderzoeken alvorens u te adviseren over het voortzetten van dit wetstraject, maar daarvoor laat de planning nu geen ruimte. Daarom is de voorlopige conclusie dat het geboden alternatief geen volledig gelijkwaardige mogelijkheden biedt en geen reden is de voorgestelde verruiming van de ongewenstverklaring in te trekken. Wel stellen wij voor in de toelichting in te gaan op de opmerkingen van de RvS.

### 3.5. Voornemenprocedure

Zoals met u besproken zullen we in de toelichting bij de Asielnoodmaatregelenwet, zoals de RvS adviseert (punt 8b), uiteenzetten tot welke beleidswijzigingen afschaffing van de voornemenprocedure aanleiding geeft. Verder vraagt de RvS naar het behoud van een voornemen als de minister voornemens is de aanvraag van een asielgerechtigde om een langdurig-ingezetenenstatus af te wijzen (punt 8b, voorlaatste alinea). Ons advies is om in de toelichting te verduidelijken dat hiervoor is gekozen omdat na de aanvraag van een langdurig-ingezetenenstatus geen gehoor plaatsvindt, terwijl dat in een asielprocedure wel gebeurt.