

Commissie Meijers reactie op wetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet  
en Tweestatusstelsel  
inclusief suggesties voor Kamervragen

19 maart 2025

<b>1. Inleiding</b> .....	2
<b>2. Algemene opmerkingen</b> .....	2
<i>Suggesties voor Kamervragen</i> .....	6
<b>3. Commentaar op de belangrijkste voorstellen</b> .....	6
3.1. Tweestatusstelsel en beperking nareismogelijkheden .....	6
<i>Suggesties voor Kamervragen</i> .....	11
3.2. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.....	12
<i>Suggesties voor Kamervragen</i> .....	14
3.3. Afschaffing verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd .....	15
<i>Suggesties voor Kamervragen</i> .....	18
3.4. Afschaffing voornemenprocedure .....	18
<i>Suggesties voor Kamervragen</i> .....	20
3.5. Opvolgende aanvragen.....	21
<i>Suggesties voor Kamervragen</i> .....	23
3.6. Afwijzing als kennelijk ongegrond wanneer niet op gehoor verschenen .....	24
<i>Suggesties voor Kamervragen</i> .....	25
3.7. Verruiming ongewenstverklaring .....	25
<i>Suggesties voor Kamervragen</i> .....	27
3.8. Overgangsrecht .....	27
<i>Suggesties voor Kamervragen</i> .....	30
<b>4. Tot slot</b> .....	31

## 1. Inleiding

Met dit commentaar reageert de Commissie Meijers op de gepubliceerde wetsvoorstellen ter invoering van een tweestatusstelsel<sup>1</sup> en asielnoodmaatregelenwet.<sup>2</sup> In dit commentaar uit de Commissie Meijers haar grote zorgen over de inhoud van de genoemde wetsvoorstellen. Wij constateren dat de voorstellen op gespannen voet staan met uitgangspunten in het Nederlandse bestuursrecht en dat de fundamentele rechten van asielzoekers en statushouders worden uitgehouden door de cumulatie van maatregelen. De voorstellen zijn daarnaast niet effectief, noch doelmatig, noch uitvoerbaar met de huidige capaciteit van de betrokken instanties en rechtbanken. De Commissie Meijers komt op basis van de onderstaande analyse tot de conclusie dat sprake is van onzorgvuldige wetgeving en onbehoorlijk bestuur en dat beide wetsvoorstellen daarom dienen te worden verworpen. Eventuele wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) moeten beperkt blijven tot wijzigingen die nodig zijn in verband met implementatie van het EU Migratie- en Asielpact.

Na een aantal algemene opmerkingen zullen de belangrijkste maatregelen in detail worden besproken. De Commissie Meijers deelt de kritiek van andere organisaties op de wetsvoorstellen maar zal die in de meeste gevallen niet herhalen. In dit commentaar richten wij ons op toetsing van de voorstellen aan het internationale recht, het Unierecht, de Grondwet, algemene rechtsbeginselen, de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) en tot slot aan de Aanwijzingen voor de regelgeving (Avr). Bij elk van de belangrijkste maatregelen hebben wij een aantal concrete vragen geformuleerd (onder algemene gedeelte en deelonderwerpen). Dit commentaar moet worden gelezen als toelichting op de concrete vragen.

De Commissie Meijers heeft gekozen om dit commentaar op dit moment te publiceren, omdat ons primaire doel is om Kamerleden te informeren in hun voorbereiding op de inhoudelijke bespreking van de wetsvoorstellen in de Eerste en Tweede Kamer. In dit commentaar zijn de adviezen van de Raad van State, de Nadere rapporten en de gewijzigde Memories van Toelichting (MvTs) meegenomen.

## 2. Algemene opmerkingen

De doelen van de wetsvoorstellen, zoals beschreven in de MvTs, zijn het beperken van de asielinstroom en het duurzaam ontlasten en beheersbaar maken van de migratie- en asielketen.<sup>3</sup> Het is onwaarschijnlijk dat deze twee doelen zullen worden bereikt met de wetsvoorstellen.

Er is geen direct verband tussen de voorgestelde maatregelen en de aantallen asielzoekers.<sup>4</sup> De aantallen worden vooral bepaald door andere factoren, die onvoldoende worden benoemd in deze

---

<sup>1</sup> [Wetsvoorstel Tweestatusstelsel](#), 7 maart 2025.

<sup>2</sup> [Wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet](#), 7 maart 2025.

<sup>3</sup> [MvT Asielnoodmaatregelenwet](#); [MvT Tweestatusstelsel](#), 7 maart 2025.

<sup>4</sup> Dit wordt ook beaamd door Politie, zoals beschreven in de [MvT Asielnoodmaatregelenwet](#), 7 maart 2025, p 33.

voorstellen.<sup>5</sup> Mogelijk ontstaat er enig indirect effect doordat er een algemeen beeld zou kunnen ontstaan van Nederland als minder aantrekkelijk land voor migranten (*negative nation branding*),<sup>6</sup> maar dit is onzeker en vormt daardoor een te magere basis voor deze voorstellen. In de Nadere rapporten wordt erop gewezen dat de restrictieve maatregelen in Zweden na 2015 ervoor hebben gezorgd dat de asielinstroom flink is gedaald in die Lidstaat. Dit voorbeeld moet echter op verschillende manieren worden gerelativeerd. Ten eerste zorgt de geografische ligging van Zweden ervoor dat het moeilijker te bereiken is voor migranten en beter af te sluiten dan veel andere Noordwest-Europese Lidstaten. Ten tweede kan de sterke daling van asielaanvragen in Zweden in 2016 waarschijnlijk voor een groot gedeelte worden toegeschreven aan het veranderde Duitse (“Wir schaffen das”) beleid in die periode. Ten derde was de Zweedse regeling tijdelijk van aard, in tegenstelling tot het voorgestelde permanente stelsel in Nederland.

Hoewel de totale migratie naar Nederland de afgelopen jaren een recordhoogte bereikte, wat de roep om maatregelen begrijpelijk maakt, is het aantal asielzoekers dat naar Nederland komt, in vergelijking met andere EU-lidstaten, niet uitzonderlijk hoog.<sup>7</sup> Arbeids- en andere soorten migratie vormen bovendien het grootste gedeelte van het migratiesaldo.<sup>8</sup> Wel is er nog een groot – door de overheid zelf gecreëerd – tekort aan opvangfaciliteiten voor asielzoekers en huisvesting van statushouders,<sup>9</sup> maar het is onwaarschijnlijk dat de wetvoorstellen zullen bijdragen aan de oplossing van dat probleem. Zij zullen de bestaande achterstanden waarschijnlijk juist doen toenemen. De NvvR en de IND hebben recent laten weten dat de werkdruk en achterstanden bij de rechterlijke macht en de IND (op korte termijn) niet zullen worden weggenomen door extra budgettaire investeringen.<sup>10</sup>

Voor de meeste ingrijpende maatregelen in de twee wetsvoorstellen is geen enkel serieus onderzoek gedaan naar de te verwachten effecten voor de betrokken uitvoeringsinstanties (IND, COA, DT&V, politie en OM) en evenmin naar de effecten voor de rechterlijke macht, de advocatuur en voor houders

---

<sup>5</sup> Vgl. bijv. M. Kahmann, A. Hamdi en M. Verstappen, *Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland: Wetenschappelijke inzichten in migratiedrivers*, Verwey-Jonker Instituut, 2023, p. 34-41 en K. Kusminder, J. de Bresser en M. Siegel *Irreguliere Migratieroutes naar Europa en de Factoren die van Invloed zijn op de Bestemmingskeuze van Migranten*, Maastricht Graduate School of Governance, 2015. Uit deze onderzoeken volgt dat bepaalde onderdelen van het asielbeleid enige invloed hebben op doormigratie (bijv criteria toekenning asiel of familiehereniging), maar dat de verschillen in asielbeleid tussen EU-landen op dit vlak relatief klein zijn (waardoor het beleid in Nederland niet snel afschrikwekkender is dan in vergelijkbare buurlanden) en dat het beleid minder bepalend is dan de veiligheid en sociale netwerken van migranten.

<sup>6</sup> In het Nadere rapporten wordt meerdere keren de wens van de regering geuit dat Nederland, met deze nieuwe maatregelen, moet gaan behoren tot de categorie lidstaten met de strengste toelatingsregels van de EU. Nader rapport Asielnoodmaatregelenwet, 7 maart 2025.

<sup>7</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/80059ned>.

<sup>8</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-immigranten-komen-naar-nederland>. In het Nader rapport staat dat de regering erkent dat het migratievraagstuk niet enkel gaat over asielmigratie (in reactie op punt 3 advies, p 10). Toch wordt er nergens verder toegelicht waarom enkel op asielmigratie wordt gefocust. Nader rapport Asielnoodmaatregelenwet, 7 maart 2025.

<sup>9</sup> <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/nieuws/2022/06/14/advies-de-asielopvang-uit-de-crisis>.

<sup>10</sup> Vgl. Brief NvvR aan Minister Faber over Tweestatuustelsel van 30 januari 2025; Nota IND van 12 februari 2025, pp 22-27.

van een asielstatus en hun gezinsleden.<sup>11</sup> Op de zorgen die betrokken overheidsinstanties in hun spoedadviezen hebben geuit wordt in de toelichting op de wetsvoorstellen - met vage, meestal niet onderbouwde uitspraken - niet serieus gereageerd. In de Nadere rapporten wordt gerefereerd naar enkele verkenningen en impactanalyses die zijn verricht om de gevolgen voor de uitvoering inzichtelijk te maken, maar nergens wordt (duidelijk) beschreven welke bevindingen dit heeft opgeleverd.<sup>12</sup> Zonder onderbouwing wordt gesteld dat de maatregelen waarschijnlijk in eerste instantie de werklast verhogen voor de IND en de rechtspraak maar dat er op den duur minder aanvragen zullen zijn waardoor de werklast afneemt.<sup>13</sup>

In de wetsvoorstellen staan een aantal ingrijpende maatregelen, zoals het tweestatusstelsel, afschaffing asielvergunning voor onbepaalde tijd en beperking van de gezinshereniging, die al vanaf begin 2023 in het Bewindspersonenoverleg Migratie onder leiding van minister Yesilgöz werden besproken. Die maatregelen kwamen na de verkiezingen van 22 november 2023 tijdens de kabinetsformatie en in het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2024 opnieuw aan de orde. Toch hebben de betrokken ministers noch de betrokken uitvoeringsorganisaties het initiatief genomen om de feitelijke gevolgen, de kosten en de opbrengsten van deze maatregelen in beeld te brengen. Dit wekt de indruk dat meer belang werd gehecht aan het besluiten tot die maatregelen dan aan de betekenis van die maatregelen voor Nederland, voor de migratie en voor de migranten.

Daarnaast zijn twee centrale maatregelen – de verkorting van de duur van de asielvergunning en afschaffing van de asielvergunning voor onbepaalde tijd - gebaseerd op de onjuiste veronderstelling dat de behoefte aan bescherming tijdelijk is. Deze twee maatregelen hebben samen tot gevolg dat de meeste asielstatushouders pas een perspectief op duurzaam verblijf in Nederland krijgen na vier keer een voor drie jaar geldige vergunning te hebben gekregen. De mogelijkheid voor gedwongen terugkeer van de betrokkenen wordt door deze maatregelen niet vergroot. Die terugkeer hangt immers af van de situatie in het herkomstland. Wel wordt hun integratie in Nederland door deze maatregelen duidelijk bemoeilijkt. Ook wordt de kans op vrijwillige terugkeer of doorreis naar een ander land kleiner omdat naturalisatie wordt belemmerd. Nederland snijdt zichzelf en deze asielstatushouders met deze twee maatregelen in de vingers.

De Commissie Meijers heeft ook aanzienlijke juridische bezwaren. In ieder geval één maatregel wijkt af van het Nederlandse bestuursrecht.<sup>14</sup> Nergens in de toelichting wordt ingegaan op het feit dat het vreemdelingenrecht onderdeel is van het Nederlandse bestuursrecht. Afwijken van de Awb moet bijzonder goed worden gemotiveerd vanwege de status van de Awb als *lex generalis*. Dat gebeurt niet. Bovendien zoeken veel voorstellen bewust de absolute minimumgrens op van de internationale en Europese juridische kaders. Sommige maatregelen gaan over deze minimumgrenzen heen. Met name de opeenstapeling van restrictieve maatregelen vergroot de kans dat de meest fundamentele

---

<sup>11</sup> Naar de voornemenprocedure is wel een *ex ante* uitvoeringstoets (EAUT) gedaan, vgl. [MvT Asielnoodmaatregelenwet](#), 7 maart 2025.

<sup>12</sup> [Nader rapport Asielnoodmaatregelenwet](#), 7 maart 2025, in reactie op punt 3.

<sup>13</sup> Vgl. bijv. [Nader rapport Asielnoodmaatregelenwet](#), 7 maart 2025, in reactie op punt 5e.

<sup>14</sup> De afschaffing van de voornemenprocedure wijkt af van de Awb, zie hieronder onze analyse in paragraaf 3.4.

beginselen in ons rechtssysteem – non-refoulement,<sup>15</sup> gelijkheid,<sup>16</sup> rechtszekerheid<sup>17</sup> en evenredigheid<sup>18</sup> – worden geschonden en aangetast. Hetzelfde geldt voor het recht op een zorgvuldige procedure en een effectief rechtsmiddel,<sup>19</sup> en het recht op respect voor gezinsleven.<sup>20</sup> De MvTs en Nadere rapporten geven voor deze beperkingen geen afdoende rechtvaardiging.

Als laatste algemene punt merkt de Commissie Meijers op dat het ongekend en onbehoorlijk is dat de regering de talloze, vrijwel unaniem afkeurende, reacties onverschillig naast zich neerlegt.<sup>21</sup> De IND voorspelde bijvoorbeeld in de nota van 12 februari dat het doorzetten van het wetsvoorstel Tweestatusstelsel<sup>22</sup> “zonder aanpassing juridisch geen stand zal gaan houden, waardoor het beoogde effect ook niet bereikt zal worden.”<sup>23</sup> Bovendien heeft de Afdeling advisering van de Raad van State de regering geadviseerd om de wetsvoorstellen “niet in deze vorm in te dienen”, maar “de maatregelen opnieuw te bezien, voor iedere maatregel dragend te onderbouwen waarom deze effectief en uitvoerbaar is, en anders van de maatregel af te zien”.<sup>24</sup> Daarnaast zijn de ambtelijke adviezen zeer kritisch op de voorstellen. De constitutionele toetsers van BZK en de wetgevingstoetsers van JZW wijzen erop dat de “effectiviteit en uitvoerbaarheid ook in het nader rapport onvoldoende [is] onderbouwd”. Zij adviseren om “het wetsvoorstel te herzien op de punten van het overgangsrecht en nareis voor ongehuwde partners die in het land van herkomst niet kunnen huwen”.<sup>25</sup>

Het openlijk negeren van de lange lijst aan negatieve interne en externe adviezen – die laten zien dat de voorgestelde maatregelen deels onuitvoerbaar, ondoelmatig, ineffectief of onrechtmatig zijn – ondermijnt de in het regeerprogramma geformuleerde uitgangspunten van goed bestuur en een sterke rechtsstaat. In het regeerprogramma staat bijvoorbeeld dat het van “groot belang [is] dat

---

<sup>15</sup> Vgl. maatregelen mbt strikte toepassing van ‘de kans aanzienlijk groter maken’ bij opvolgende aanvragen; categorische ongegrondverklaring wanneer vreemdeling niet op gehoor verschijnt.

<sup>16</sup> Vgl. maatregelen mbt geen nareis voor subsidiair beschermden; strikte toepassing van ‘de kans aanzienlijk groter maken’ bij opvolgende aanvragen; toepassing met terugwerkende kracht van wetgeving op al aanhangige aanvragen voor een asielvergunning voor onbepaalde tijd.

<sup>17</sup> Vgl. maatregelen mbt toepassing met terugwerkende kracht van wetgeving op al aanhangige aanvragen voor een asielvergunning voor onbepaalde tijd.

<sup>18</sup> Vgl. maatregelen mbt signalering ongewenstverklaring in SIS.

<sup>19</sup> Vgl. maatregelen mbt tweestatusstelsel; afschaffing voornemenprocedure; strikte toepassing van ‘de kans aanzienlijk groter maken’ bij opvolgende aanvragen; categorische ongegrondverklaring wanneer vreemdeling niet op gehoor verschijnt.

<sup>20</sup> Vgl. maatregelen m.b.t. geen nareis voor subsidiair beschermden.

<sup>21</sup> Van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (2 december), de Nederlandse Orde van Advocaten (2 december), de IND (29 november, 12 februari), de Raad voor de Rechtspraak (2 december, 20 januari), het College voor de Rechten van de Mens (17 december), NIDOS (7 februari), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (30 januari, 14 februari), het COA (14 februari), de Commissie Meijers (17 december), Inspectie Justitie en Veiligheid van het Ministerie JenV (4 december) en Adviesraad Migratie (18 december). Vgl. overzicht [ingekomen reacties en adviezen](#).

<sup>22</sup> Met name ten aanzien van het toepassen van de nieuwe wetgeving op lopende aanvragen, de startdatum van de wachtermijn, het toepassen van de wachtermijn bij AMV's en het waterbedeffect naar artikel 8 EVRM.

<sup>23</sup> Vgl. Nota IND 12 februari 2025, [ingekomen reacties en adviezen](#), pp 22-27.

<sup>24</sup> Advies Afdeling advisering Raad van State t.a.v. [Asielnoodmaatregelenwet](#), en [advies t.a.v. Tweestatusstelsel](#), 5 februari 2025.

<sup>25</sup> Vgl. [Nota Nader rapport Asielnoodmaatregelenwet, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Min AenM, 27 februari 2025](#).

wetten begrijpelijk, uitvoerbaar en doenbaar zijn voor mensen en in de praktijk werken zoals de bedoeling is”.<sup>26</sup> Deze uitgangspunten worden hierdoor betekenisloos en slechts een voedingsbodemp voor meer wantrouwen in de overheid.

### *Suggesties voor Kamervragen over algemene opmerkingen*

- Hoe rechtvaardigt de regering het negeren van de talloze negatieve (interne en externe) adviezen?
- In de Nadere rapporten wordt gesteld dat de voorgestelde maatregelen zijn gebaseerd op verkenningen en impactanalyses (zie reactie op punt 4 van het advies, van het Nader rapport Asielnoodmaatregelenwet; idem Nader rapport Tweestatusstelsel). Kunnen deze verkenningen en analyses worden gedeeld zodat de verwachte gevolgen voor de uitvoering kunnen worden beoordeeld door de Kamer?

## **3. Commentaar op de belangrijkste voorstellen**

### **3.1. Tweestatusstelsel en beperking nareismogelijkheden**

#### *Tweestatusstelsel*

Het voorstel van de regering is om een tweestatussysteem in te voeren. Met een tweestatussysteem in het asielrecht komt er een onderscheid tussen de status van vluchtelingen en subsidiair beschermden, waardoor er striktere (nareis)voorwaarden gesteld kunnen worden aan de laatste groep. Deze maatregel staat niet alleen op gespannen voet met mensenrechtelijke normen maar zal ook ingrijpende gevolgen hebben voor de uitvoerende en rechterlijke instanties.

Op dit moment geldt in Nederland het éénstatusstelsel, waardoor asielzoekers die de asielstatus krijgen, ongeacht onder welke van de twee verleningsgronden ze vallen, gelijk behandeld worden. Onder een tweestatusstelsel zou dit veranderen en zouden personen met een subsidiaire status veel beperktere rechten krijgen dan verdragsvluchtelingen. Het invoeren van een tweestatussysteem is naar de letter van de wet niet strijdig met het EU-recht of het internationaal recht. Maar die kaders verplichten staten wel om alle mensen die internationale bescherming behoeven, niet onnodig aan beperkingen te onderwerpen en die beperkingen mogen bovendien niet onmogelijk zijn.<sup>27</sup> Zeker als staten een minder gunstige status verlenen, juist met de bedoeling om vervolgens minder rechten te kunnen toekennen.

Bovendien werd het éénstatussysteem in Nederland ooit juist ingevoerd om het beslisproces van de IND te vereenvoudigen en daarmee de beslistermijn te verkorten.<sup>28</sup> Eén asielstatus zou immers doorprocederen onnodig en daarmee onmogelijk maken, en zo de procedure verkorten. Het invoeren van een tweestatussysteem draait deze voordelen terug. Het is juridisch niet mogelijk om het doorprocederen van iemand die in plaats van de A-status (vluchteling) een B-status (subsidiaire

---

<sup>26</sup> [Regeerprogramma, 13 september 2024](#), p 83.

<sup>27</sup> EHRM 4 juli 2023, 13258/18 e.a. (*B.F./Zwitserland*); EHRM 18 januari 2024, 12510/18 (*Dabo/Zweden*).

<sup>28</sup> Kamerstukken II 1998–1999, 26 732, nr. 3, p. 3-6.

bescherming) heeft gekregen te verhinderen.<sup>29</sup> Invoering van het tweestatussysteem zal daarom leiden tot verlenging van de beslisprocedures van de IND, doorprocederen voor een betere status en uiteindelijk tot een grotere belasting van de gehele keten (van opvang tot rechter).

Dit is ook wat de ervaring in onze buurlanden leert, die dit eerder hebben geprobeerd, zoals in Duitsland. De maatregel leidde tot meer dan honderdduizend beroepen tegen de beslissingen van de nationale autoriteiten, en een overbelasting van de administratieve rechtbanken. De rechters oordeelden in de meeste gevallen ten gunste van de statushouders, want in 40-60% oordeelde de bestuursrechter dat de vluchtelingenstatus alsnog moest worden toegekend.<sup>30</sup> Duitse bestuursrechters kenden bijvoorbeeld bij in 2016 afgedane beroepen aan 59% van de Syriërs die doorprocedeerden alsnog de vluchtelingenstatus toe.<sup>31</sup>

De stelling in de toelichting bij het wetsvoorstel dat het gebrek aan opvangcapaciteit één van de redenen is voor deze maatregel snijdt geen hout.<sup>32</sup> Die veronderstelling is immers gebaseerd op de niet onderbouwde of bewezen stelling dat het invoeren van het tweestatusstelsel het totale aantal asielverzoeken naar beneden zal brengen. Wat wel zeker is, is dat het huidige opvangsysteem door de maatregel verder overbelast zal raken: mensen zullen langer in de opvang moeten verblijven, in elk geval tijdens de procedures over een sterkere status.<sup>33</sup>

### *Beperking nareismogelijkheden*

In het verlengde hiervan ligt het voorstel om striktere voorwaarden te stellen voor nareis als het gaat om de wachttermijn, de middeleneis en de huisvestingseis. Verder beperkt dit wetsvoorstel de gezinsleden die in aanmerking kunnen komen voor nareis tot het kerngezin, zowel voor personen met de vluchtelingenstatus als voor vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus. Deze maatregelen zijn niet in overeenstemming met het mensenrechtelijke kader en gaan volledig voorbij aan dringende oproepen van de uitvoeringsorganisaties, waardoor eveneens een verzwaring, in plaats van een verlichting, in belasting te verwachten is.

Als de wet wordt gewijzigd en een tweestatusstelsel wordt ingevoerd, dan moet steeds de afweging worden gemaakt of gezinshereniging ontzeggen niet in strijd is met internationaalrechtelijke bepalingen, zoals artikel 8 EVRM. Artikel 8 EVRM beschermt het recht op respect voor gezinsleven, ook wanneer asielzoekers gezinshereniging aanvragen. Het algeheel ontzeggen van gezinshereniging aan subsidiair beschermden is hiermee in elk geval niet in overeenstemming. Een absoluut verbod op of het feitelijk onmogelijk maken van gezinshereniging voor mensen met een subsidiaire beschermingsstatus is dus niet mogelijk.

---

<sup>29</sup> Vgl. art 67(2) Asielprocedureverordening 2024/1348.

<sup>30</sup> BAMF, Bundesamt in Zahlen 2023, p. 69.

<sup>31</sup> BAMF, Bundesamt in Zahlen 2016, p. 59 en 2017, p. 61.

<sup>32</sup> Vgl. De uitspraak van de Afdeling over de eerder ingevoerde huisvestingseis in relatie tot de opvangcapaciteit in Ter Apel, ECLI:NL:RVS:2023:507.

<sup>33</sup> 'Opvang asielzoekers lastiger en duurder door kabinetsbeleid, zegt het COA', NOS.nl 27 november 2024. Zie ook gesprek COA met Kamercommissie op 27 november 2024, [Gesprek met het COA | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

In recente rechtspraak heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) nog eens bevestigd dat op grond van het recht op gezinsleven, met name voor vluchtelingen maar ook voor anderen die onder internationale bescherming vallen, specifieke waarborgen gelden. Zo moet het besluitvormingsproces voldoende flexibel, snel en efficiënt zijn om te voldoen aan het recht van de aanvrager op eerbiediging van het gezinsleven. Frankrijk werd eerder veroordeeld tot een schending van het recht op respect voor gezinsleven omdat de Franse autoriteiten niet naar behoren rekening hadden gehouden met de specifieke situatie van asielzoekers en de behandeling van de aanvraag drie jaar in beslag nam. De opeenstapeling en de duur van de talrijke belemmeringen die de aanvragers in de loop van de procedure hadden ondervonden was disproportioneel en kon niet opwegen tegen het doel van immigratieregulering.<sup>34</sup> Vervolgens heeft het EHRM de eis dat een besluitvormingsproces voldoende flexibel, snel en efficiënt moet zijn, in beginsel ook bij subsidiair beschermden van toepassing verklaard.<sup>35</sup> Het EHRM vereist bovendien dat alle maatregelen die aan mensen met internationale bescherming worden opgelegd, niet tot onmogelijke voorwaarden mogen leiden.<sup>36</sup>

In navolging daarvan vereist het EHRM bij toetsing aan artikel 8 EVRM dat onoverkomelijke belemmeringen om in het land van herkomst het gezinsleven uit te oefenen zullen worden meegewogen. Net zoals bij vluchtelingen, zullen deze ook bij mensen met subsidiaire bescherming gelden, zoals een burgeroorlog. En hoewel een middeleneis en wachttermijn volgens het EHRM in beginsel niet verboden zijn bij gezinsheringaanvragen van statushouders met subsidiaire bescherming, moet de staat steeds zorgdragen voor een zorgvuldige beoordeling. Niet alleen op wetgevingsniveau, maar ook op individueel niveau.<sup>37</sup>

### *Wachttermijn*

Voor de beoordeling van de wachttermijn is een vergelijking met de Deense en Zweedse zaken die speelden bij het EHRM relevant. Het EHRM concludeerde in de Deense nareiszaak dat een individuele beoordeling had moeten plaatsvinden of een kortere wachttijd gerechtvaardigd was in het belang van de eenheid van het gezin. Hierbij was van belang dat in de nationale procedures was erkend dat er onoverkomelijke belemmeringen waren om in het land van herkomst (Syrië) gezinsleven uit te oefenen. Maar het EHRM beoordeelde ook de zorgvuldigheid waarmee de nationale procedures werden doorlopen. De status (van internationale bescherming) die in Denemarken werd verleend betrof niet subsidiaire bescherming maar een “tijdelijke asielbescherming” die met een tijdelijke wet was gecreëerd.<sup>38</sup> Vanwege de onzorgvuldige manier waarop deze wetgeving tot stand kwam en omdat Denemarken een wachttermijn van drie jaar hanteerde bij deze vrijwel automatisch verleende tijdelijke status zonder mogelijkheid om uitzonderingen te maken, in weerwil van de verplichtingen

---

<sup>34</sup> Vgl. bijvoorbeeld het arrest van het EHRM van 10 juli 2014, Tanda-Muzinga t. Frankrijk, ECLI:CE:ECHR:2014:0710JUD000226010, paragraaf 75, en de arresten van het HvJEU van 7 november 2018, K&B, ECLI:EU:C:2018:877, punt 53, en 13 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:192, punten 65 en 66.

<sup>35</sup> EHRM 9 juli 2021, 6697/18 (M.A. v. Denemarken); EHRM 20 oktober 2022, 22105/18 (M.T.e.a. V. Denemarken).

<sup>36</sup> EHRM 4 juli 2023, 13258/18 (B.F. tegen Zwitserland), para 105.

<sup>37</sup> EHRM 9 juli 2021, 6697/18 (M.A. v. Denemarken), para. 146.

<sup>38</sup> EHRM 9 juli 2021, 6697/18 (M.A. t. Denemarken).

die uit artikel 8 EVRM volgen, concludeerde het Hof dat Denemarken deze verdragsbepaling had geschonden. Datzelfde geldt tot op zekere hoogte voor de manier waarop Zweden een tijdelijke wet doorvoerde die twee jaar lang nareis opschortte van subsidiair beschermen. Omdat de wetgevingsprocedure wel zorgvuldig was doorlopen in dit geval en de Zweedse wetgeving voorzag in een uitzonderingsmogelijkheid op basis van individuele omstandigheden en de wachtermijn feitelijk twee jaar was, concludeerde het Hof niet tot schending in het geval van Zweden.<sup>39</sup> Relevant is verder dat de Zweedse methode verschilt van de wijze waarop Nederland subsidiaire bescherming toepast. In Zweden is dat uitsluitend op basis van de algemene situatie in het herkomstland, terwijl de Nederlandse b-grond ook wordt toegepast op asielzoekers die op individuele gronden een artikel 3 EVRM-risico lopen, maar geen Verdragsvluchteling zijn (omdat het niet gaat om vervolging maar om een reëel risico op bijvoorbeeld marteling dat niet gebaseerd is op één van de vervolgingsgronden uit het Vluchtelingenverdrag).

Wat betekent dit voor de Nederlandse voorstellen? Er zijn relevante verschillen tussen de Nederlandse situatie nu en de Zweedse en Deense situatie destijds: (1) de nationale regelingen in Denemarken en Zweden werden ingevoerd in reactie op een piek/massale instroom van asielzoekers na de Syrische burgeroorlog, (2) de Zweedse regeling was van tijdelijke aard, (3) de wachttijd in Zweden was in feite tot twee jaar beperkt en (4) de niet-tijdelijke Deense wetgeving werd toegepast nadat de 'instroom' al sterk was verminderd. Vastgesteld kan worden dat in Nederland nu geen (op data gebaseerde) piek bestaat, de voorgestelde regeling niet tijdelijk van aard is, maar juist permanent bedoeld en er al jarenlange wachttijden zijn (in de asielprocedure en daarna bij nareisprocedures). Die verschillen maken dat deze voorstellen een strenge toets door het EHRM niet zullen doorstaan. Bovendien is de wetgevingsprocedure niet zorgvuldig te noemen, gezien de snelheid waarmee het wetgevingstraject is doorlopen en de talrijke waarschuwingen van adviesorganen en uitvoeringsorganisaties voor strijdigheid met internationale verdragsbepalingen in de wind zijn geslagen.

Daarbij komt dat het Hof voor de berekening van de wachtermijn de gehele termijn dat het gezin uit elkaar was gedreven, in acht neemt, vanaf de vlucht tot aan de finale beoordeling. Met de huidige doorlooptijden komt de Nederlandse staat daarmee al ver boven een wachtermijn van 2 jaar.<sup>40</sup> Dit is des te wranger voor minderjarigen met subsidiaire bescherming, die wel van de huisvestings- en inkomenseis zijn uitgezonderd, maar niet van de wachtermijn. Dit kan ertoe leiden dat minderjarigen binnen die wachtermijn de meerderjarige leeftijd bereiken en het recht van gezinshereniging met hun ouders daardoor verliezen. Dit is moeilijk te rijmen met de rechten van het kind, die belang hebben bij zo spoedig mogelijke eenheid van het gezin.

De in het Nader Rapport vermelde reactie om de strijdigheid met artikel 8 EVRM weg te nemen, overtuigt niet: er wordt gesteld dat het uiteindelijke doel – bevorderen dat aanvragen sneller kunnen worden afgehandeld – ook van belang is als het gaat om het recht op familie- en gezinsleven en de rechten van het kind. Zelfs als de nergens onderbouwde voorziene afname van het aantal asielverzoeken bewaarheid wordt, ontslaat dat lidstaten niet van de plicht om in elk individueel geval

---

<sup>39</sup> EHRM 20 oktober 2022, 221055/18, paras. 28-36, 67-71 en 80-83.

<sup>40</sup> Vgl. HvJEU 27 juni, C-540/03 (2006 Europees Parlement t. Raad).

te moeten beoordelen of er sprake is van een schending van artikel 8 EVRM. Van de potentiële vermindering van de instroom door de nareisbeperkingen moet dan ook, indien al van daadwerkelijke vermindering sprake zal zijn, niet veel worden verwacht.

In het voorstel wordt gesteld dat uit artikel 8 EVRM geen algemeen recht op gezinshereniging volgt en wordt dit mensenrechtelijke aspect 'gedekt' geacht nu er een verplichting bestaat om in individuele gevallen een belangenafweging te verrichten. Dit komt omdat in alle gevallen waarin geen afgeleide verblijfsvergunning asiël kan worden verleend, ambtshalve wordt doorgetoetst aan artikel 8 EVRM. Dit levert echter weer nieuwe bezwaren op, omdat dit op zijn beurt weer zal leiden tot zeer bewerkelijke reguliere verblijfprocedures die zullen worden gevoerd over artikel 8 EVRM (door de IND als waterbedeffect aangeduid). Het wetsvoorstel levert op verschillende manieren een bijdrage aan het stapelen van procedures over hetzelfde gezin.

### *Beperking kring gezinsherenigingsgerechtigden*

Het wetsvoorstel beoogt de kring van personen die om gezinshereniging kunnen vragen te beperken tot het kerngezin van vluchtelingen, omdat de Gezinsherenigingsrichtlijn deze mogelijkheid biedt. Het voorstel gaat daarbij echter uit van een zeer beperkt begrip van deze richtlijn, die in 2003 tot stand is gekomen. Sindsdien heeft het HvJEU rechtspraak ontwikkeld over de uitleg van talloze bepalingen uit die richtlijn, in samenhang met artikel 8 en artikel 14 EVRM.<sup>41</sup> De jurisprudentie van het EHRM heeft bovendien duidelijke grenzen gesteld aan de vrijheid van Lidstaten op het punt van hereniging met subsidiair beschermden. Dit betekent dat de regering niet kan redeneren: het mag van de richtlijn en dus is het toegestaan.

De beperking tot het kerngezin, hetgeen neerkomt op uitsluiting van ongehuwde partners, zal leiden tot ongerechtvaardigd onderscheid tussen gehuwde en ongehuwde partners. Met name als het (feitelijk) onmogelijk of zeer gevaarlijk is om in het land van herkomst te huwen, levert dit een probleem op. Meerdere adviezen hebben voorgesteld een uitzondering te maken voor (partners van) vreemdelingen die in hun land van herkomst niet konden huwen. De regering heeft daarvan afgezien, met de enkele motivering dat de Gezinsherenigingsrichtlijn die ruimte biedt. Maar dat ontslaat niet van de verplichting om te rechtvaardigen waarom dit niet leidt tot ongerechtvaardigd onderscheid, zeker gelet op het onderscheid met andere categorieën vreemdelingen: een verschil in behandeling met (ongehuwde) partners van Nederlanders en arbeidsmigranten is moeilijk te rechtvaardigen in het licht van EHRM-jurisprudentie over artikel 8 jo. artikel 14 EVRM. Zeker nu de mogelijkheid om het gezinsleven elders uit te oefenen voor deze categorie vaak beperkt is.<sup>42</sup>

Wat betreft de meerderjarige gezinsleden, biedt de Gezinsherenigingsrichtlijn voor beperking enige discretionaire ruimte. Toch moeten hierbij de nodige vraagtekens worden gezet, omdat de

---

<sup>41</sup> HvJEU 27 juni 2006, C-540/03 (Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie); HvJEU 4 maart 2010, C-578/08 (Chakroun); HvJEU 6 december 2012, C-356/11 en C-357/11 (O. & S); HvJEU 26 april 2012, C-508/10 (Europese Commissie tegen Koninkrijk der Nederlanden).

<sup>42</sup> EHRM 4 juli 2023, 13258/18 e.a. (B.F. e.a. t. Zwitserland)

meerderheid van Europese lidstaten deze mogelijkheid wel heeft geïmplementeerd.<sup>43</sup> Bovendien wordt deze mogelijkheid al vrij strikt gehanteerd in het Nederlandse beleid. Dit wordt ook wel het jongvolwassenenbeleid genoemd. Om in aanmerking te komen voor nareis als jongvolwassene moet worden aangetoond dat het volwassen kind op de zorg van de ouder(s) is aangewezen en daarmee in aanmerking komt voor nareis. En de stelregel is: hoe ouder een volwassen en afhankelijk kind, hoe meer bewijslast nodig is. Tot slot moeten deze individuele gevallen, indien de wettelijke mogelijkheid vervalft, toch onder artikel 8 EVRM worden beoordeeld.<sup>44</sup>

### *Huisvestingsvereiste*

De MvT noemt dat een individuele beoordeling in het licht van artikel 8 EVRM zal plaatsvinden in elk geval.<sup>45</sup> Echter, het EHRM vereist dat geen onmogelijke voorwaarden mogen worden gesteld. De samenloop van nieuwe voorwaarden voor subsidiair beschermden (beperking tot het kerngezin, invoering van een wachttermijn, een inkomenseis en een huisvestingsvereiste) zijn, tezamen genomen, disproportioneel beperkend en maken gezinshereniging in feite onmogelijk.

Het inkomens- en huisvestingsvereiste kunnen er immers toe leiden dat ook na een wachttijd van twee jaar, aanvragers voor een mogelijk onbegrensde periode van gezinshereniging worden uitgesloten. Voor de inkomenseis wordt een redelijkheidsvereiste gehanteerd door het EHRM (waarbij naar redelijkheid moet worden gekeken of de aanvrager voldoende inkomen heeft geprobeerd te genereren), maar voor een huisvestingsvereiste is dat in de huidige woningnood moeilijk voor te stellen.<sup>46</sup> Dit probleem wordt vergroot als gemeenten een wettelijk verbod krijgen om statushouders voorrang te verlenen.<sup>47</sup> De inhoud van het huisvestingsvereiste wordt verder geheel gedelegeerd naar het Vreemdelingenbesluit. De MvT geeft daarover geen nadere informatie. Een huisvestingsvereiste kan bovendien tot een vicieuze cirkel leiden die hereniging feitelijk onmogelijk maakt: gemeenten wijzen woningen pas toe nadat de gezinsleden in Nederland zijn, maar dat kan pas nadat de vergunning is verleend zodat de gezinsleden kunnen overkomen. In het verleden heeft dit inzicht ertoe geleid om in reguliere zaken geen huisvestingsvereiste te stellen.

### *Suggesties voor Kamervragen over Invoering tweestatusstelsel*

- Waarom is ervoor gekozen de beperking tot gehuwden (binnen het kerngezin) te handhaven, ondanks dat dit leidt tot ongelijke behandeling van ongehuwde partners, die geen mogelijkheid hebben om te huwen in het land van herkomst?

---

<sup>43</sup> [Hoe verhoudt het Nederlandse beleid voor nareis zich tot dat van andere EU-lidstaten? | EMN Nederland - Europees Migratienetwerk Nederland](#)

<sup>44</sup> EHRM 10 december 2024, 4470/21 (Martinez Alvarado v. Nederland), paras. 35-45.

<sup>45</sup> [MvT Tweestatusstelsel](#), 7 maart 2025.

<sup>46</sup> EHRM 18 januari 2024, 12510/18 (Dabo v. Zweden); EHRM 25 juli 2024, 34210/19 (D.H. and Others v. Zweden); EHRM 8 oktober 2024, 22105/18 (S.F. v. Finland).

<sup>47</sup> [Vgl. Wetsvoorstel nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders.](#)

- Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen wordt een wachttermijn geïntroduceerd, terwijl zij van het inkomens- en huisvestingsvereiste zijn uitgezonderd. Hoe is de noodzaak en proportionaliteit gewogen van deze maatregel?
- Vraag n.a.v. de in MvT op p. 16 aanpassing artikel 3.13 Vb. Hoe wordt die bepaling aangepast?
- Vraag n.a.v. MvT p. 19: welke regels zullen in het Vb worden gesteld over het voorgestelde nieuwe huisvestingsvereiste van artikel 29a, lid 3 onder c Vw?
- Hoe wordt voorkomen dat gezinshereniging feitelijk onmogelijk wordt gemaakt door een soortgelijke vicieuze cirkel die in de jaren zeventig en tachtig de gezinshereniging voor veel buitenlandse werknemers onmogelijk maakte, omdat de mvv of verblijfsvergunning pas werden afgegeven nadat een verklaring van de gemeente was overgelegd dat er voldoende huisvesting voor het gezin was, maar de gemeenten die vergunning alleen afgaven nadat de gezinsleden daadwerkelijk in Nederland waren.
- Kunnen het inkomens- en het huisvestingsvereiste ertoe leiden dat een subsidiaire beschermde ook na de wachttijd van twee jaar voor een in de tijd onbegrensd aantal jaren van gezinshereniging wordt uitgesloten en hoe is een dergelijke uitsluiting van personen met internationale bescherming die niet elders met hun gezinsleden kunnen samenwonen te rijmen met art. 8 EVRM?
- Waarom ontbreken regels van overgangsrecht bij dit onderdeel van het wetsvoorstel? Wordt het impliciet met terugwerkende kracht ingevoerd?
- Hoe is de toepassing met terugwerkende kracht van nieuwe regels inzake aanvragen voor nareis die al (lang geleden) zijn ingediend of bij gezinshereniging met mensen die nu al een asielverzoek hebben ingediend en al jaren wachten op een beslissing te verenigen met de beginselen van rechtszekerheid en gelijke behandeling?

### 3.2. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

Het voorstel is om de duur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verkorten van vijf naar drie jaar. De Afdeling advisering van de Raad van State had in 2020 ernstige bezwaren tegen een soortgelijk voorstel en adviseerde het niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen. Toch werd het voorstel ongewijzigd bij de Tweede Kamer ingediend. Het werd na enkele maanden controversieel verklaard en is tot nu toe niet behandeld.

Het huidige wetsvoorstel voegt niets toe aan de bestaande mogelijkheden van de overheid om het verblijfsrecht van statushouders met een tijdelijke asielvergunning te beëindigen. De gronden voor weigering van de verlenging en die voor intrekking van de tijdelijke vergunning zijn immers identiek.<sup>48</sup> In beide gevallen ligt de bewijslast dat aan de voorwaarden voor beëindiging van de bescherming zijn vervuld bij de minister. Dat maakt deze beslissingen tijdrovend.

Het wetsvoorstel maakt wat betreft de procedurele waarborgen ten onrechte onderscheid tussen intrekking en weigering van de verlenging. Het Unierecht verplicht Nederland immers in beide gevallen

---

<sup>48</sup> Vgl. Artt 14 en 19 van de Kwalificatierichtlijn 2011/95.

dezelfde regels in acht te nemen.<sup>49</sup> In onderdeel P wordt echter voorgesteld om de voornemenprocedure bij de weigering van de verlenging in het huidige artikel 39 Vw te laten vervallen. De voornemenprocedure zou alleen bij intrekking blijven bestaan middels de aanpassing van artikel 41 in onderdeel R onder punt 2. Het onderdeel P moet worden geschrapt of de weigering van de verlenging moet eveneens in onderdeel R (artikel 41) worden geregeld.

De effecten van het huidige voorstel voor de IND en betrokkenen zijn veel groter dan bij het wetsvoorstel uit 2020 omdat nu, naast de verkorting van de termijn voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, ook de afschaffing van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt voorgesteld. Voortaan zullen asielstatushouders met een drie jaar geldige vergunning, als ze niet na vijf jaar voor de reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of de EU langdurig ingezetenen status en daardoor pas na 10 jaar voor naturalisatie in aanmerking komen, meestal drie keer om verlenging van hun tijdelijke vergunning moeten vragen: tegen het einde van hun derde, zesde en negende jaar in Nederland. Op 1 november 2023 hadden 105.610 personen een tijdelijke asielvergunning en 26.540 personen een asielvergunning voor onbepaalde tijd.<sup>50</sup> De extra jaarlijkse caseload voor de IND zal naar schatting rond de 30.000 verlengingsaanvragen bedragen.

De regering kondigt in de MvT aan “dat de IND ook na verkorting van de geldingsduur enkel bij concrete aanwijzingen tot een inhoudelijke herbeoordeling zal overgaan”.<sup>51</sup> Die mededeling roept ernstige twijfel op aan de effectiviteit van de wetswijziging en aan de zinvolheid van het vele extra werk voor de IND en de betrokkenen. Als de IND beschikt over “concrete aanwijzingen” dat de noodzaak van bescherming is weggefallen of dat er sprake is van fraude of een andere grond voor beëindiging van de bescherming, ligt het toch meer voor de hand dat de IND de betreffende verblijfsvergunning intrekt en niet wacht tot de geldigheidsduur van de vergunning is afgelopen. Ook als de betrokkene vergeet tijdig verlenging van de verblijfsvergunning te vragen, terwijl de noodzaak tot bescherming voortduurt, zal de IND of op aanvraag of ambtshalve de vergunning moeten verlengen.

Uit onderzoek naar de effecten van herbeoordelingsprojecten al dan niet gericht op asielzoekers uit bepaalde herkomstlanden in Nederland, Duitsland en Noorwegen blijkt:

1. Het aantal intrekkingen van de asielstatus is relatief gering en de uitvoeringskosten zijn hoog. De cijfers uit Duitsland vormen een goede illustratie. Eind 2023 hadden in Duitsland meer dan 2,5 miljoen mensen een tijdelijke of permanente asielvergunning.<sup>52</sup> In dat jaar werden 2.024 (minder dan 0,08%) van die vergunningen ingetrokken. In 2022 en 2023 leidden 90% of meer van de herbeoordelingen niet tot intrekking van de vergunning.<sup>53</sup>
2. Systematische herbeoordeling van alle asielvergunningen, leidt tot duidelijk lagere intrekkingpercentages. In Duitsland leidde de herbeoordeling van alle asielvergunningen verleend in de jaren 2015-2017, vaak alleen op basis van een schriftelijke procedure, meestal

---

<sup>49</sup> Art 2, onder o jo. art 45 Asielprocedurerichtlijn 2013/32.

<sup>50</sup> Kamerstukken II, 36613 VI, nr. 4, p. 20.

<sup>51</sup> MvT asielnoodmaatregelenwet, 7 maart 2025, p 36-37.

<sup>52</sup> Destatis, Migration und Integration, Schutzsuchenden und Berichtjaren (2007-2023).

<sup>53</sup> BAMF, *Bundesamt in Zahlen* voor de jaren 2022 en 2023.

aan asielstatushouders uit Syrië<sup>54</sup> tot een vier jaar durende gigantische bureaucratische operatie voor het *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*. Eind 2018 moest het BAMF nog 770.000 asioldossiers herbeoordelen. Het totale intrekkingpercentage varieerde in die jaren tussen de 1% en 4%.<sup>55</sup> In 2022 werd besloten de op papier nog steeds bestaande verplichte systematische herbeoordeling van asielvergunningen te schrappen.<sup>56</sup>

3. Beëindiging van de bescherming leidt lang niet altijd tot vertrek van de betrokkenen. Uit cijfers van de Duitse Bondsregering blijkt aanmerkelijk deel van de ex-asielstatushouders na intrekking van de asielstatus een andere verblijfsstatus kreeg of om andere redenen toch in het land bleef. Zo stonden in september 2017 ruim 20.000 personen waarvan de asielstatus eerder was ingetrokken nog steeds in het *Ausländerzentralregister* geregistreerd, maar nu met een andere verblijfsstatus, driekwart met een *Duldung* (de officiële gedoogstatus) en een kwart met een tijdelijke of permanente verblijfsvergunning voor een ander doel.<sup>57</sup>
4. Tegen een zeer groot deel van de beslissingen tot beëindiging van de bescherming wordt beroep bij de bestuursrechter ingesteld.
5. De herbeoordelingsprocedures veroorzaken een grote emotionele belasting voor de individuele statushouders en voor de betrokken immigrantengemeenschappen. In 2020/2021 vond een projectmatige herbeoordeling door de IND van de asielvergunningen van een groep asielstatushouders uit Soedan plaats.<sup>58</sup> De herbeoordeling van 99 dossiers leidde 97 keer niet tot intrekking en 2 keer tot intrekking. In beide gevallen was de statushouder buiten Nederland gaan wonen.<sup>59</sup> De kosten van het project voor de IND werd op minimaal €440.000,- geraamd. De IND-onderzoeker beschrijft de emotionele kosten - stress, onzekerheid en onrust- voor de statushouders wiens vergunning opnieuw wordt beoordeeld en op het effect “dat deze onzekerheid heeft op de houding van de bredere gemeenschap waarvan de vergunning herbeoordeeld wordt ten opzichte van de Nederlandse overheid/samenleving (desintegrerende factoren)”. ADBTOPconsult van de Algemene Bestuursdienst oordeelde begin 2024: “Kortere geldigheid van de [asiel]vergunning vergt sneller herbeoordelen. Dit vraagt veel extra capaciteit van de IND en levert in de praktijk weinig op, omdat omstandigheden in land van herkomst niet zo snel wijzigen.”<sup>60</sup>

### *Suggesties voor Kamervragen over verkorting geldigheidsduur asielvergunning*

- Voegt de voorgestelde verkorting van de geldigheidsduur van de asielvergunning iets toe aan de bestaande mogelijkheden van de minister om het verblijfsrecht van statushouders met een tijdelijke asielvergunning te beëindigen?

---

<sup>54</sup> De wijziging van § 26(3) *Aufenthaltsgesetz* bij Wet van 15 augustus 2019, Bundesgesetzblatt I, p. 1294.

<sup>55</sup> BAMF, *Bundesamt in Zahlen* voor de jaren 2018-2021.

<sup>56</sup> Wijziging van § 26(2) *Aufenthaltsgesetz* bij de Wet van 21 december 2022, Bundesgesetzblatt I, p. 2817.

<sup>57</sup> Bundestag Drucksache 19/357, p. 9.

<sup>58</sup> Kamerstukken II, 19 637, nr. 2564, p. 2.

<sup>59</sup> S. Valkeman, Evaluatie herbeoordelingen Soedan, IND oktober 2021.

<sup>60</sup> ADB Topconsult, Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel, februari 2024, p. 46

- Hoe is het voorstel artikel 39 Vw te laten vervallen te rijmen met de verplichting van Nederland op grond van het EU-asielrecht om bij het weigeren van de verlenging van de asielvergunning dezelfde procedurele waarborgen in acht te nemen als bij intrekking van die vergunning?
- Tot hoeveel beslissingen van de IND tot weigering van de verlenging van een asielvergunning zullen de voorgestelde verkorting van de geldigheidsduur tot drie jaar en de afschaffing van de asielvergunning voor onbepaalde tijd jaarlijks leiden?
- Ligt het, gezien de aankondiging in de MvT dat de IND ook na verkorting van de geldingsduur enkel bij concrete aanwijzingen tot een inhoudelijke herbeoordeling zal overgaan (p. 36-37), niet meer voor de hand dat, als de IND beschikt over “concrete aanwijzingen” dat de noodzaak van bescherming is weggefallen of dat er sprake is van een andere grond voor beëindiging van de bescherming, de betreffende verblijfsvergunning wordt ingetrokken en de IND met de verblijfsbeëindiging niet wacht tot de geldigheidsduur van de vergunning is afgelopen?
- Leidt de voorgestelde verkorting van de geldigheidsduur, gezien de bestaande mogelijkheden tot intrekking van een asielvergunning niet uitsluitend tot extra administratieve handelingen voor de IND en voor de betrokken personen en niet tot een daadwerkelijke uitbreiding van de mogelijkheden van verblijfsbeëindiging van de asielstatushouders?
- Was van alle asielstatushouders die in de tweede helft van de jaren negentig naar Nederland kwamen, eind 2015 nog meer dan twee derde nog in de bevolkingsregistratie ingeschreven en was 95% van de statushouders, die tussen 2014 en juni 2016 een verblijfsvergunning kregen, zeven jaar nadat ze die status kregen nog in Nederland?
- Duurde de behoefte aan internationale bescherming bij praktisch alle grote groepen waaraan Nederland sinds 1975 bescherming heeft verleend, ongeacht de herkomstlanden, aanmerkelijk langer dan vijf jaar?
- Verwacht de regering dat deze wetsvoorstellen de duur van de behoefte aan bescherming zal verminderen, en zo ja, waarop is die verwachting gebaseerd?
- Welk gewicht is bij het voorstellen van deze maatregel toegekend aan de negatieve effecten van de terugkerende herbeoordeling van de asielstatus op de integratie van de statushouder en die van andere leden van de betrokken gemeenschap in Nederland? Had een regering waarvan de vier coalitiepartijen tijdens de formatie expliciet hebben verklaard “*dat men zich houdt aan de Grondwet (inclusief algemene bepaling), wetten, verdragen, Europees en internationaal recht en rechtsbeginselen*” niet meer oog moeten hebben voor de rechtszekerheid van zo grote groep personen die in Nederland internationale bescherming genieten?

### 3.3. Afschaffing verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd

Het voorstel is om de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd af te schaffen en daarmee de asielvergunning in alle gevallen een tijdelijk karakter te geven. Het EU-asielrecht verplicht lidstaten niet om aan asielstatushouders een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verlenen. Nederland is niet de enige lidstaat die aan asielgerechtigden meteen of na enige tijd een sterke rechtspositie toekent. In Frankrijk krijgen vluchtelingen na toelating meteen de voor 10 jaar geldige “carte de

résident d'une durée de dix ans". Subsidiair beschermden krijgen in Frankrijk na vier jaar aanspraak op die langdurig geldige verblijfsvergunning.<sup>61</sup>

De MvT stelt dat de gevolgen van het niet langer afgeven van asielvergunningen voor onbepaalde tijd "niet goed te voorspellen zijn" (p. 27). Twee ingrijpende gevolgen voor de rechtspositie van asielstatushouders zijn echter wel duidelijk. Zolang asielstatushouders er niet in slagen het minimumloon te verdienen, blijft hun verblijfsrecht en dat van hun gezinsleden gedurende 10 jaar tijdelijk van aard; zij moeten elke drie jaar om verlenging vragen en in onzekerheid verkeren over de afloop van die procedure. Het tweede gevolg is de indirecte invoering van een ingrijpende nieuwe horde voor naturalisatie. Thans is naturalisatie mogelijk voor alle houders met een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd. Een regulier verblijfsrecht voor onbepaalde tijd wordt in beginsel alleen verstrekt als er na 5 jaar verblijfsduur voldaan wordt aan een inkomenseis. Die eis wordt na 10 jaar niet meer gesteld. De asielvergunning voor onbepaalde tijd kon echter ook aangevraagd worden na 5 jaar door statushouders die niet aan de inkomenseis konden voldoen. Door die laatste vergunning te schrappen wordt aldus een indirecte inkomenseis en een vertraging voor naturalisatie ingevoerd. In Duitsland is de algemene verblijfsvoorwaarde voor naturalisatie in juni 2024 van 8 jaar naar 5 jaar verkort.<sup>62</sup> Dat geldt ook voor asielstatushouders.

De beoogde wijzigingen scheppen voor asielstatushouders langdurige onzekerheid over het perspectief op vestiging in Nederland. Dat belemmert hun integratie en die van hun gezinsleden in Nederland. Het belemmert hun kansen op de arbeidsmarkt. Zij en hun werkgevers zullen minder snel geneigd zijn in opleidingen in Nederland te investeren. Uit onderzoek blijkt dat snelle naturalisatie duidelijk bijdraagt aan de kansen op de arbeidsmarkt en op sociale stijging.<sup>63</sup> In de MvT staat geen woord over de negatieve effecten van deze maatregel voor de grote groep asielstatushouders die als gevolg van ervaringen in het herkomstland, tijdens hun vlucht of de langdurige opvang op steeds wisselende plaatsen in Nederland ernstige beperkingen bij het verwerven van voldoende inkomen ondervinden.

De vergaande belemmering van de integratie en de verdubbeling van de termijn voor naturalisatie van vluchtelingen door deze maatregel en de beperking van de geldigheidsduur van de tijdelijke asielvergunning staat haaks op de inspanningsverplichting van Nederland op grond van artikel 34 Vluchtelingenverdrag: "*The Contracting States shall as far as possible facilitate the assimilation and naturalization of refugees. They shall in particular make every effort to expedite naturalization proceedings and to reduce as far as possible the charges and costs of such proceedings.*" Deze verdragsbepaling wordt in de MvT niet genoemd.

---

<sup>61</sup> Art. L424-1 resp. art. L424-13 van de Code de l'entrée et du séjour des étrangers et droit d'asile.

<sup>62</sup> Door invoering van de wet van 22 maart 2024, Bundesgesetzblatt I 2024, nr. 104.

<sup>63</sup> Vink, M., F. Peters en H. Schmeets, Snelle naturalisatie bevordert de kans op een baan, ESB 2016(4740), Peters, F., M. Vink en H. Schmeets, Streng naturalisatiebeleid ontmoedigt immigranten uit laagontwikkelde landen. ESB 2015(4712), p. 8–11, Peters, F., H. Schmeets en M. Vink, Perspectief op Nederlanderschap: het effect van de snelheid van naturalisatie, CBS-Bevolkingstrends februari 2017 en F.W,C, Peters, The citizenship premium: immigrant naturalisation and socio-economic integration in the Netherlands, dissertatie Maastricht 2018.

De regering kan proberen, zoals ook bij eerdere gelegenheden is gedaan,<sup>64</sup> om de betekenis van deze bepaling te minimaliseren of helemaal weg te schrijven. De cumulatieve gevolgen van het verkorten van de termijn naar drie jaar en het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd kunnen echter alleen als ‘faciliteren van integratie en naturalisatie’ worden gepresenteerd als aan artikel 34 Vluchtelingenverdrag elke bindende werking wordt ontzegd. Het verdrag verplicht tot zo veel mogelijk faciliteren. Dat kan van deze maatregelen niet worden gezegd. Ingrijpend bemoeilijken staat daar haaks op faciliteren. Het werkt in de tegengestelde richting. Het Hof van Justitie EU (HvJEU) verwees expliciet naar deze verdragsbepaling in de recente uitspraak waarin de hoge boetes en de verplichting de kosten van cursus en examens te betalen in de Wet inburgering 2013 voor asielstatushouders strijdig met artikel 34 Kwalificatierichtlijn werden geoordeeld.<sup>65</sup>

De suggestie in de MvT dat deze maatregel “instroombeperkend” kan werken (p. 5), wordt niet onderbouwd. Wetenschappelijk onderzoek wijst op het tegendeel. Een recent in opdracht van het WODC uitgevoerde studie concludeert dat de keuze van asielmigranten voor een bepaald vestigingsland relatief beperkt is. Uit eerdere studies blijkt dat Nederland vaak niet de gewenste bestemming is van asielmigranten die zich in Nederland bevinden.<sup>66</sup>

Daarnaast is, zoals in het algemene deel reeds is aangehaald, de afschaffing van de asielvergunning voor onbepaalde tijd (evenals de verkorting van de duur van de asielvergunning) gebaseerd op de onjuiste veronderstelling dat de behoefte aan bescherming tijdelijk is. Deze veronderstelling is begrijpelijk maar bleek onjuist bij alle grote groepen waaraan Nederland in de afgelopen decennia bescherming verleende. Dat de noodzaak van bescherming veel langer voortduurde dan aanvankelijk werd verondersteld en gehoopt, is niet te wijten aan de Nederlandse asielwetgeving maar vooral aan omstandigheden in de herkomstlanden. Van de asielstatushouders die in de tweede helft van de jaren negentig naar Nederland kwamen, stond eind 2015 meer dan twee derde (68,4%) hier nog steeds of opnieuw in de bevolkingsregistratie ingeschreven.<sup>67</sup> Van aanpassing van de asielwetgeving op dit punt valt daarom feitelijk weinig tot geen effect te verwachten. In plaats daarvan zullen deze maatregelen vooral een andere doelgroep treffen, namelijk legaal in Nederland wonende asielgerechtigden en hun gezinsleden. In het Nader Rapport wordt gesteld dat de meerwaarde van deze twee maatregelen “vooral [ligt] in het uitdrukken van de tijdelijkheid van de asielstatus”<sup>68</sup> tot geen effect te verwachten. In plaats daarvan zullen deze maatregelen vooral een andere doelgroep treffen, namelijk legaal in Nederland wonende asielgerechtigden en hun gezinsleden. In het Nader Rapport wordt gesteld dat de meerwaarde van deze twee maatregelen “vooral [ligt] in het uitdrukken van de tijdelijkheid van de asielstatus”.<sup>69</sup> In dat Nader Rapport wordt echter ook verwezen naar een WODC-studie uit 2024

---

<sup>64</sup> Vgl. Kamerstukken I, 2016-2017, 33852, nr. C, p. 10.

<sup>65</sup> HvJEU 4 februari 2025, C-158/23 (Keren), punt 60.

<sup>66</sup> M. Kahmann, A. Hamdi en M. Verstappen, Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland. Wetenschappelijke inzichten in migratiedrivers, Verwey-Jonker Instituut, 2023, p. 34-41 en K. Kuschminder, J. de Bresser en M. Siegel Irreguliere Migratieroutes naar Europa en de Factoren die van Invloed zijn op de Bestemmingskeuze van Migranten, Maastricht Graduate School of Governance, 2015.

<sup>67</sup> A. Leerkes en M. de Hoon, Blijven vergunninghouders in Nederland? WODC-Cahier 2019-13, p. 2.

<sup>68</sup> Nader rapport Asielnoodmaatregelenwet, 7 maart 2025, p. 6.

<sup>69</sup> WODC-cahier 2024-16 ‘Met beleid vooruit’, p. 62.

waaruit bleek dat van de statushouders die tussen 2014 en juni 2016 een verblijfsvergunning kregen, na zeven jaar 5% uit Nederland is vertrokken of overleden; 95% was dus na zeven jaar nog in Nederland. Aan het negatieve effect van die twee maatregelen op hun integratie in Nederland wordt in de MvT geen aandacht besteed.

### *Suggesties voor Kamervragen over afschaffing asielvergunning voor onbepaalde tijd*

- Welke aanwijzingen heeft de regering dat de afschaffing van de asielvergunning voor onbepaalde tijd zal bijdragen aan de twee hoofdoelstellingen van het wetsvoorstel: het beperken van de asielinstroom en het duurzaam ontlasten en beheersbaar maken van de migratie- en asielketen?
- Waarom laat de MvT de negatieve effecten van dit voorstel en van de verkorting van de geldigheidsduur van de tijdelijke asielvergunning op de integratie van de betrokkenen en hun gezinsleden in Nederland, die duidelijk blijken uit wetenschappelijk onderzoek, geheel onvermeld?
- Waarom laat de MvT onvermeld dat in de afgelopen decennia een aanmerkelijk deel van de asielstatushouder na het verkrijgen van asielvergunning voor onbepaalde tijd of de Nederlandse nationaliteit en dus met die verblijfszekerheid van die status naar het herkomstland zijn teruggekeerd of naar andere landen in Europa of elders zijn doorgereisd?
- Waarom laat de MvT onvermeld dat de afschaffing van de asielvergunning voor onbepaalde tijd en het bemoeilijken van naturalisatie de terugkeer naar het herkomstland of de doorreis vanuit Nederland naar andere landen belemmert?
- Hoe is volgens de regering het voornemen om al ingediende aanvragen voor een asielvergunning voor onbepaalde tijd niet langer te behandelen op grond van de huidige wetgeving, maar af te wijzen op grond van de nieuwe wet, te verenigen met de beginselen van rechtszekerheid en van gelijke behandeling?

### 3.4. Afschaffing voornemenprocedure

Het voorstel van de regering is om de voornemenprocedure af te schaffen. Dit is volgens de Commissie Meijers alleen dan een goed idee als de bezwaarfase (artikel 7:1 Awb) in asielzaken wordt (her)ingevoerd. Voor reguliere vreemdelingenzaken heeft de bezwaarfase steeds opengestaan. Dat is niet opvallend omdat het vreemdelingenrecht en dus ook asielrecht onderdeel is van het bestuursrecht. Aansluiting bij het Awb is alleen al wenselijk vanuit het oogpunt van het recht op gelijke behandeling van allen die zich in Nederland bevinden. Daarnaast merkt de Commissie Meijers op dat afwijken van de Awb slechts is toegestaan als de wetgever hier goede gronden voor heeft. In de MvT worden deze gronden niet genoemd.

Het schrappen van de voornemenprocedure zonder gelijkwaardig alternatief is zeer bezwaarlijk. De Awb-wetgever heeft dit al onderkend door het belang van de voorfase vast te leggen in artikel 8:1 jo 7:1 Awb. Ook in de MvT bij het wetsvoorstel Vw 2000 werd hier aandacht op gevestigd. Het invoeren van de voornemenprocedure werd als volgt gemotiveerd: 'Het afschaffen van de bezwaarfase in asielzaken is slechts verantwoord indien de kwaliteit van de beschikking op de aanvraag gehandhaafd

kan blijven door bepaalde waarborgen in de procedure in te bouwen.<sup>70</sup> De voornemenprocedure is bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming van de minister te garanderen en waar mogelijk te verbeteren. In de zienswijze kan immers door de aanvrager gewezen worden op fouten in het voornemen. Ook kan de aanvrager argumenten naar voren brengen tegen het voornemen om de aanvraag af te wijzen.

Het afschaffen van de voornemenprocedure zal leiden tot een slechtere kwaliteit van besluitvorming en meer fouten die in de voornemenprocedure makkelijk gecorrigeerd hadden kunnen worden. Door deze voornemenprocedure af te schaffen kunnen dergelijke fouten alleen nog maar gecorrigeerd worden door in beroep te gaan bij de rechter. Dit zal leiden tot meer beroepsprocedures en een hogere werklast voor de rechterlijke macht. Ook zal het afschaffen leiden tot een hoger vernietigingspercentage in beroep. In de MvT bij de Vw 2000 werd dit al onderkend: 'Het afschaffen van de bezwaarfase in asielzaken mag er niet toe leiden dat de rechter, die zich mogelijkerwijs moet uitspreken over de door IND genomen beslissing, zich moet buigen over een dossier dat door het ontbreken van de bezwaarfase minder duidelijk zou zijn omtrent het standpunt van beide partijen met betrekking tot de feiten.'

Het Unierecht vereist geen bezwaarfase of voornemenprocedure. Het Unierecht en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens eisen wel een zorgvuldige asielprocedure. Hierbij wordt veel nadruk gelegd op de bestuurlijke fase.<sup>71</sup> Voor het Unierecht is het vereiste van een zorgvuldige procedure neergelegd in de Procedurerichtlijn, in artikel 10 lid 3 en artikel 34 die een deugdelijk onderzoek vereisen en een persoonlijk onderhoud: objectief, onpartijdig en op individuele basis en in artikel 11 lid 2 dat vereist dat een afwijzing in feite en in rechte wordt gemotiveerd. De motivering kan niet pas in een verweerschrift voor het eerst in reactie op een beroepsschrift worden gegeven, zoals de MvT nu lijkt te suggereren. Ook vereist het Unierecht een volledig en *ex nunc* rechterlijk onderzoek, wat volgens het HvJEU betekent dat de nationale rechter moet beoordelen of aan de procedurele waarborgen in de asielprocedure is voldaan.

Ook het EHRM eist een zorgvuldige asielprocedure. Deze verplichting volgt zowel uit artikel 3 EVRM als uit artikel 13 EVRM. Hoewel het EHRM niets zegt over de vormgeving van de bestuurlijke fase, is wel duidelijk dat het EHRM vereist dat de autoriteiten een zorgvuldige en diepgaande beoordeling verrichten.<sup>72</sup> Het afschaffen van de voornemenprocedure zal daarom per definitie de druk op de beroepsfase doen toenemen, als Nederland aan de verplichting die volgt uit artikel 3 en 13 EVRM wil voldoen.

De Commissie Meijers wijst ook nog op het volgende. Het doel van de voornemenprocedure was de kern van het conflict vroegtijdig helder te maken. Het nut daarvan was gebleken uit het experiment met het overlegmodel in de asielprocedure.<sup>73</sup> Het ontbreken van een bezwaar- of voornemenfase

---

<sup>70</sup> Kamerstukken II, 1998-99, 26732 nr, 3 p. 10.

<sup>71</sup> Vgl. HvJEU 9 februari 2017, C-560/14 (M.M.), pnt. 31-32; HvJEU 22 november 2012, C-277/11 (M.M.), pnt 87-88; HvJEU 26 juli 2017, C-348/16 (Sacko), pnt. 44.

<sup>72</sup> EHRM 24 oktober 2023, 23048/19 (A.M.A. v. Nederland), para. 68.

<sup>73</sup> N. Doornbos en J.P.P. Selies, Het overlegmodel in de asielprocedure, WODC 1996.

betekent dat er geen volledige heroverweging van het primaire besluit of het voorgenomen besluit plaatsvindt. Dit is bezwaarlijk omdat alleen in deze fase naast een heroverweging op gronden van rechtmatigheid ook een heroverweging op gronden van doelmatigheid kan plaatsvinden. Het ontbreken van een dergelijke heroverweging zal leiden tot minder zelfreflectie. Dit zal het leervermogen van de IND aantasten en uiteindelijk ten koste gaan van de kwaliteit van de beslissingen van deze organisatie.

Uit de MvT bij het voorliggende wetsvoorstel blijkt onvoldoende hoe bij afschaffing van de voornemenprocedure aan de eisen van een zorgvuldige asielprocedure zal worden voldaan en wat de consequenties zullen zijn van het verschuiven van de verantwoordelijkheid daarvoor naar de rechters.

De voornemenprocedure moet in elk geval ook gehandhaafd blijven bij niet verlenging van een asielvergunning aangezien daarvoor dezelfde procedure moet gelden als bij intrekking (zie hiervoor eerder onder 3.2).

Als last minute wijziging is in het Nader rapport opgenomen dat tegen ambtshalve toetsen in asielzaken geen bezwaar meer zal openstaan. Ook hiervoor geldt dat dit zal leiden tot een slechtere kwaliteit van de besluitvorming. Dit klemt temeer omdat het hierbij veelal gaat om de vraag of bij een asielafwijzing alsnog een verblijfsvergunning regulier kan worden verleend op medische gronden of omdat er recht op gezinshereniging bestaat op grond van artikel 8 EVRM. In de asielprocedure komen dit soort punten op zijn hoogst zeer summier aan de orde en zijn dus minder uitgekristalliseerd op het moment van de beslissing en primo. Zonder bezwaarfase zal de rechter betrokkenen hierover specifiek moeten horen, wat de rechtspraak weer verder belast. De DWJZ noemt deze wijziging dan ook te ingrijpend om bij Nader Rapport zonder nadere consultatie van de rechtspraak in te voeren.<sup>74</sup>

### *Suggesties voor Kamervragen over voorstel tot afschaffing van Voornemenprocedure*

- Hoe rechtvaardigt de regering de afschaffing van de voornemenprocedure in het licht van het belang bij en recht op een bezwaarfase volgens de Algemene wet bestuursrecht?
- Hoe zal bij afschaffing van de voornemenprocedure aan de Unierechtelijke en nationale eisen van een zorgvuldige asielprocedure worden voldaan?
- Wat zullen de effecten zijn van het afschaffen van de voornemenprocedure zijn voor de taken van de rechters?
- Zal het afschaffen van de voornemenprocedure daadwerkelijk tot een verkorting van de procedure leiden, gezien de waarschijnlijkheid dat rechters de beslissing van de IND vaker zullen vernietigen?
- Hoeveel asielstatushouders uit Somalië zijn in de jaren 2000-2015 op basis van een Nederlands verblijfsdocument of paspoort door gereisd naar een ander land en hoeveel zijn er in die jaren gedwongen uit Nederland verwijderd?

---

<sup>74</sup> Vgl. Nota Nader rapport Asielnoodmaatregelenwet, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Min AenM, 27 februari 2025.

- Welke extra belasting verwacht de rechtspraak door de bij Nader Rapport ingevoegde wijziging dat tegen ambtshalve toetsen in asielzaken geen bezwaar meer zal openstaan?

### 3.5. Opvolgende aanvragen

Het wetsvoorstel introduceert twee wijzigingen ten aanzien van de behandelingen van opvolgende verzoeken om internationale bescherming. Allereerst wordt de term ‘relevant’ in de huidige regelgeving vervangen door de termen ‘de kans aanzienlijk groter maken’. Ten tweede wordt de verwijtbaarheidstoets geïmplementeerd. Beide maatregelen kunnen op grond van het Unierecht worden ingevoerd. De Commissie Meijers is echter van mening dat Europese regelgeving weinig ruimte laat om opvolgende asielaanvragen aan strengere criteria te onderwerpen dan die momenteel worden toegepast op grond van de huidige wetgeving. Bovendien is de Commissie Meijers van mening dat deze maatregelen niet zullen leiden tot het beoogde doel van efficiëntere behandeling van deze aanvragen. De maatregelen zullen eerder leiden tot meer onterechte afwijzingen en daarmee meer procedures.

Om een beslissing te kunnen nemen over de vraag of een opvolgende aanvraag ontvankelijk is moet een lidstaat op basis van een vooronderzoek beoordelen of er sprake is van nieuwe omstandigheden of bewijs.<sup>75</sup> Het HvJEU heeft benadrukt dat artikel 40 van de procedurerichtlijn, waarin de behandeling van opvolgende aanvragen is vastgelegd, gelezen in samenhang met artikel 33 lid 2 onder d, waarin is opgenomen dat deze aanvragen niet ontvankelijk kunnen worden verklaard, strikt moet worden uitgelegd, nu het een uitzondering op een beoordeling ten gronde betreft.<sup>76</sup>

Sinds de implementatie van de Procedurerichtlijn is er door de Nederlandse wetgever voor gekozen om artikel 40 lid 3 van deze richtlijn, waarin uiteen is gezet waar het onderzoek uit bestaat, te implementeren door de term ‘relevant’ in plaats van de letterlijke tekst van de richtlijn ‘de kans aanzienlijk groter maken’ over te nemen. Ondanks het gebruik van de term ‘relevant’ is de drempel voor het erkennen van het bestaan van nieuwe omstandigheden of bewijs en daarmee de toegang tot een inhoudelijke beoordeling van een opvolgende verzoek jarenlang zeer hoog geweest. Vele documenten werden zonder inhoudelijke beoordeling terzijde geschoven.

Deze Nederlandse praktijk heeft geleid tot prejudiciële vragen aan het HvJEU. Dit Hof heeft in antwoord daarop overwogen dat artikel 40, lid 2 de Procedurerichtlijn geen enkel onderscheid maakt tussen een eerste verzoek en een volgend verzoek wat betreft de documenten en ander bewijs die kunnen aantonen dat een asielzoeker aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet.<sup>77</sup> Het HvJEU heeft in dit kader uiteengezet dat het doel van artikel 40 is om het beginsel van het gezag van gewijsde te beschermen. Dit betekent dat het onderzoek van nieuwe feiten en omstandigheden vooraf slechts beperkt kan blijven tot het onderzoeken of de gewijzigde omstandigheden of het nieuwe bewijs dat wordt overgelegd ter ondersteuning van een opvolgende

---

<sup>75</sup> Artikel 40 lid 2 Procedurerichtlijn 2013/32.

<sup>76</sup> HvJEU 8 februari 2024, C-216/22 (A.A.), pnt. 33-34.

<sup>77</sup> Ibid, pnt. 58.

verzoek niet al zijn onderzocht bij een eerder asielverzoek.<sup>78</sup> Als gevolg van dit arrest moest Nederland zijn werkwijze aanpassen vanwege strijdigheid met het Unierecht. Het HvJEU heeft voorts in een zaak uit Duitsland verduidelijkt dat de zinsnede ‘aanzienlijk groter maken’, dat de regering nu in de wet wil opnemen, de bedoeling heeft om te voorkomen dat het voor een asielzoeker zou volstaan “om het even welk nieuw element of om het even welke nieuwe bevinding aan te voeren, ongeacht de relevantie ervan voor de voorwaarden om voor internationale bescherming in aanmerking te komen.”<sup>79</sup> De drempel om nieuw bewijs te accepteren is ook onder deze woorden dus relatief laag. Het HvJEU duidt deze voorwaarde in dezelfde uitspraak zelf ook weer met de termen ‘relevant lijkt’.<sup>80</sup>

In een andere zaak overwoog het HvJEU dat de in Oostenrijk gehanteerde voorwaarde dat de nieuwe omstandigheden of bewijs waarschijnlijk tot een andere beslissing hadden kunnen leiden dan in de vorige beslissing in wezen overeenkomt met de kans “aanzienlijk groter maken”.<sup>81</sup>

Er zit in de toepassing van de termen ‘relevant’ en ‘de kans aanzienlijk groter maken’ dus minder verschil dan de letterlijke woorden op het eerste gezicht doen vermoeden. Gezien deze achtergrond zal de vervanging van de term relevant niet leiden tot significant minder ontvankelijke volgende verzoeken. Wel zal het leiden tot meer en langere procedures. De praktijk van afgelopen jaren heeft immers uitgewezen dat over de introductie van nieuwe restrictief bedoelde termen discussie zal ontstaan en dat zal leiden tot meerdere rechtszaken. De verwachting in de MvT dat deze maatregelen procedureel en materieel minder werk zullen opleveren voor de IND<sup>82</sup> wordt de door Commissie Meijers dan ook niet herkend. Het zal leiden tot meer onnodige discussie over de vraag of de nieuwe omstandigheden of het nieuw overgelegd bewijs de kans aanzienlijk groter maken dat een asielzoeker in aanmerking komt voor bescherming. De regering wijst er in de MvT op dat met het oog op een consequente toepassing van deze maatregel de handelwijze helder zal worden beschreven in een werkinstructie van de IND.<sup>83</sup> Dit voorkomt naar het oordeel van de Commissie Meijers niet een stijging van het aantal rechterlijke procedures over de correcte interpretatie daarvan. De regering verwacht zelf ook meer beroepen en als gevolg daarvan extra kosten.<sup>84</sup>

Bovendien kan een te strikte toepassing van ‘de kans aanzienlijk groter maken’ leiden tot een procedurele en materiële schending van artikel 3 EVRM en artikel 21 van het Handvest van de Grondrechten van de EU. Nederland is recent door het EHRM veroordeeld voor een schending van artikel 3 EVRM wegens een te strenge toets bij opvolgende verzoeken. Het opvolgende verzoek van een asielzoeker uit Bahrein werd niet in behandeling genomen omdat documenten die hij vlak voor zijn uitzetting overlegde onvertaalde kopieën betroffen. Hem werd daarbij verweten dat hij deze documenten op het laatste moment overlegde om zijn uitzetting te frustreren, en daarom werden de documenten niet inhoudelijk beoordeeld. Uit de documenten bleek dat de asielzoeker werd verdacht

---

<sup>78</sup> Ibid, pnt. 50.

<sup>79</sup> Ibid, pnt. 50.

<sup>80</sup> Ibid, pnt. 51.

<sup>81</sup> HvJEU 9 september 2021, C-18/20 (XY), pnt. 51-52.

<sup>82</sup> MvT asielnoodmaatregelenwet, 7 maart 2025, para. 4.1.6, derde alinea.

<sup>83</sup> MvT asielnoodmaatregelenwet, 7 maart 2025, para. 2.2.6.2.

<sup>84</sup> Ibid., para. 4.2.

van deelname aan een terroristische organisatie, waarbij uit landeninformatie bleek dat politieke tegenstanders vaker ten onrechte worden beschuldigd van terrorisme. Direct na zijn uitzetting naar Bahrein werd hij gevangengenomen en vervolgens via een politiek proces tot levenslang veroordeeld. Hij zit nog altijd in de gevangenis. Ook ten tijde van deze zaak werd de voorwaarde 'relevant' gehanteerd. Het EHRM oordeelde dat niets blijkt gaf van kwade trouw ten aanzien van de latere overlegging van documenten, en dat Nederland te snel was met de conclusie dat de man zijn uitzetting trachtte te frustreren.<sup>85</sup> Hoewel de MvT expliciet verwijst naar het voorkomen van deze zogenoemde frustratie van de uitzetting<sup>86</sup> blijkt uit het hierboven aangehaalde arrest A.M.A dus dat hiertoe niet zonder een individuele beoordeling geconcludeerd kan worden. Ook was het Mensenrechtenhof van oordeel dat een te restrictieve beoordeling had plaatsgevonden van de vraag of er sprake was van nieuw bewijs waardoor er geen sprake was van het onder artikel 3 EVRM vereiste van een grondig onderzoek (*rigorous scrutiny*).<sup>87</sup>

Artikel 40 lid 4 Procedurerichtlijn biedt een lidstaat de mogelijkheid om een verwijtsbaarheidstoets te hanteren. Lidstaten kunnen op grond van dit artikellid bepalen dat een asielverzoek enkel inhoudelijk wordt behandeld indien de asielzoeker buiten zijn toedoen nieuw bewijs niet eerder heeft overgelegd. Het toepassen van een dergelijke toets wordt echter begrensd door het algemene erkende uitgangspunt dat asielzoekers meestal niet (meteen) over documenten beschikken waaruit blijkt dat zijn een gegronde vrees voor vervolging hebben. Het is vaste rechtspraak van het EHRM dat asielzoekers zich in een moeilijke bewijspositie bevinden.<sup>88</sup> Het introduceren van deze toets betekent dat de IND meer tijd kwijt is met het beoordelen van deze aanvragen, meer verzoeken zullen worden afgewezen wat ook weer zal leiden tot meer beroepsprocedures en dus een grotere belasting van de rechtelijke macht. In de Mvt wordt ook erkend dat deze bepaling ingevolge Europese rechtspraak niet te streng mag worden toegepast.<sup>89</sup> Steeds zal bovendien, zoals ook wordt erkend in de MvT,<sup>90</sup> moeten worden beoordeeld of ondanks de verwijtsbaarheid van het niet eerder overleggen van bewijs bij terugkeer sprake zal zijn van het risico op refolement.

### *Suggesties voor Kamervragen over opvolgende aanvragen*

- Nederland is door twee verschillende hoven op de vingers getikt voor het schending van Europees recht. In de periode werd al de toets 'relevant' gehanteerd. Waarom denkt de regering dat de voorgestelde werkwijze in de praktijk wel zal voldoen aan Europeesrechtelijke normen?
- Op welke manier zal de vervanging van de term relevant en de introductie van een verwijtsbaarheidstoets leiden tot een efficiëntere afdoening van opvolgende aanvragen?
- Heeft de regering zicht op de gevolgen van deze maatregel heeft voor de rechterlijke macht?

---

<sup>85</sup> EHRM 24 oktober 2023, 23048/19 (A.M.A), para. 76.

<sup>86</sup> MvT asielnoodmaatregelenwet, 7 maart 2025, para. 2.2.6.

<sup>87</sup> EHRM 24 oktober 2023, 23048/19 (A.M.A.), para. 78.

<sup>88</sup> EHRM (GK) 23 augustus 2016, 59166/12 (J.K. en anderen t. Zweden).

<sup>89</sup> MvT asielnoodmaatregelenwet, 7 maart 2025, p. 47.

<sup>90</sup> *Ibid.*, para. 3.1.6.

### 3.6. Afwijzing als kennelijk ongegrond wanneer niet op gehoor verschenen

De regering stelt voor om de mogelijkheden om een aanvraag ongegrond dan wel kennelijk ongegrond te verklaren uit te breiden naar drie situaties: a. de vreemdeling heeft nagelaten te antwoorden op verzoeken om informatie die van wezenlijk belang is voor de aanvraag, b. niet op het gehoor verschijnt of c. is verdwenen of zonder toestemming is vertrokken. Uitgangspunt is dat de vreemdeling zijn verzoek dan impliciet heeft ingetrokken.

Op dit moment worden dergelijke aanvragen buiten behandeling gesteld op grond van artikel 30c Vw 2000. Het gevolg hiervan is dat bij een nieuwe aanvraag deze aanvraag als eerste aanvraag moet worden behandeld. Dit is niet het geval als een aanvraag als (kennelijk) ongegrond wordt afgewezen omdat dan met een beroep op artikel 3.118b Vb 2000 de aanvrager zijn asielmotieven schriftelijk moet omschrijven en toelichten. Laat de vreemdeling dat na dan kan de aanvraag zonder nader gehoor als niet-ontvankelijk worden verklaard.

Dit voorstel is een uitwerking van een pilot die de IND in oktober 2022 is gestart in het AZC in Budel. In de uitnodiging voor het gehoor wordt de vreemdeling erop gewezen dat het niet verschijnen op het gehoor zonder geldige reden tot gevolg heeft dat de aanvraag wordt afgewezen als (kennelijk) ongegrond omdat de staatssecretaris ervan uitgaat dat de vreemdeling geen bescherming nodig heeft. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 26 juni 2024 geoordeeld dat er geen grondslag voor deze werkwijze in artikel 31a van de Vw 2000 gevonden kan worden. De Afdeling komt tot dit oordeel omdat de wetgever op grond van artikel 28 lid 1 van de Procedurerichtlijn de mogelijkheid heeft om in de hierboven genoemde omstandigheden een aanvraag buiten behandeling te stellen of ongegrond te verklaren. De Nederlandse wetgever heeft ervoor gekozen om alleen de mogelijkheid om een aanvraag buiten behandeling te stellen te implementeren in de Vw 2000 en wel in artikel 30c lid 1 van de Vw 2000.<sup>91</sup> Er is op dit moment nog geen wettelijke grondslag om een aanvraag in de hierboven genoemde omstandigheden (kennelijk) ongegrond te verklaren. De regering stelt daarom deze wijziging voor.

De Commissie Meijers merkt hier het volgende over op. Het is niet zo dat in alle gevallen dat een vreemdeling niet op een gehoor verschijnt, tot een ongegrondverklaring dan wel een kennelijk ongegrondverklaring overgegaan kan worden.<sup>92</sup> Het overgaan tot een ongegrondverklaring impliceert dat er sprake is van een inhoudelijke beoordeling waaruit blijkt dat op grond van het onderzoek dat verricht moet worden op basis van artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn 2011/95 een verzoek tot internationale bescherming afgewezen kan worden. Dit volgt ook uit de bewoordingen van zowel artikel 28 lid 1 Procedurerichtlijn 2013/32 en artikel 41 lid 5 van Verordening 2024/1348. Deze laatste Europese verordening is onderdeel van het Asiel- en Migratiepact en is vanaf 2026 rechtstreeks van toepassing in Nederland. Dit betekent concreet dat alleen tot een ongegrondverklaring kan worden

---

<sup>91</sup> ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2604.

<sup>92</sup> De Procedurerichtlijn 2013/32 biedt de mogelijkheid om aanvragen ongegrond te verklaren dan wel kennelijk ongegrond te verklaren. Dat laatste is alleen mogelijk als wordt voldaan de vereisten van artikel 31 lid 8 van deze Richtlijn en deze mogelijkheid is opgenomen in nationale wetgeving, zo volgt uit artikel 32 lid 2 van de Procedurerichtlijn. Nederland heeft hiervan gebruik gemaakt en dit opgenomen in artikel 30b van de Vw 2000.

overgegaan als de minister beschikt over voldoende informatie om tot de conclusie te komen dat er geen grond is voor internationale bescherming. De efficiencywinst die de minister voorstelt, zal dan ook beperkt zijn, ook omdat niet automatisch overgegaan kan worden tot een ongegrondverklaring, maar eerst een inhoudelijke beoordeling van het verzoek moet volgen. Daarnaast zal deze werkwijze leiden tot tal van gerechtelijke procedures die met name zullen draaien om de vraag of het dossier wel voldoende compleet is om tot een inhoudelijke beoordeling over te gaan. Dit klemmt temeer nu de regering ook voornemens is de voornemenprocedure af te schaffen. In de huidige pilot brengt de Minister eerst een voornemen uit tot (kennelijk) ongegrondverklaring. Aan de hand van de ingediende zienswijze beoordeelt de Minister vervolgens of hij de aanvrager alsnog oproept voor een gehoor omdat er sprake is van een verschoonbare reden. Deze mogelijkheid bestaat niet meer als de voornemenprocedure wordt afgeschaft.

### *Suggesties voor Kamervragen over (kennelijk) ongegrond verklaren bij o.a. niet verschijnen op een gehoor*

- Op welke wijze vergewist de IND zich ervan dat het dossier voldoende informatie bevat om een inhoudelijk besluit op het verzoek om internationale bescherming te nemen zonder dat er gehoord is?
- Hoe verhoudt het afschaffen van de voornemenprocedure zich tot dit voorstel en meer specifiek, hoe vergewist de IND dat er geen sprake is van verschoonbare redenen om niet op het gehoor te verschijnen nu dit niet meer naar voren gebracht kan worden in een zienswijze op het voornemen?
- Gelet op het bovenstaande, heeft de regering zicht op de gevolgen die dit wetsvoorstel, gecombineerd met het afschaffen van de voornemenprocedure, heeft voor de rechterlijke macht?

### 3.7. Verruiming ongewenstverklaring

Met het voorstel tot uitbreiding van de ongewenstverklaring wil de regering de waterscheiding tussen het inreisverbod en ongewenstverklaring opheffen. Volgens de toelichting is het doel van de uitbreiding van de ongewenstverklaring meerledig, namelijk zowel bestrijding van crimineel en overlastgevend gedrag; aanzetten tot vertrek van niet rechtmatig in Nederland verblijvende personen en behouden van maatschappelijk draagvlak ten opzichte van wel rechtmatig in Nederland verblijvende personen.

De Commissie Meijers is echter van mening dat het voorstel dient te worden afgewezen: de noodzakelijkheid en doelmatigheid van dit voorstel is onvoldoende onderbouwd. Bovendien zal de uitvoering van dit voorstel tot een verdere belasting van de betrokken uitvoeringsorganisaties (IND, DT&V en OM) en van de rechtbanken leiden, waardoor andere doeleinden van het migratiebeleid onder druk komen te staan.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Vgl. overzicht [ingekomenn reacties en adviezen](#).

De Commissie Meijers benadrukt dat de beoogde maatregel deze doelen niet dient en bovendien geen rekening houdt met de achterliggende gronden van het huidige rechtskader. Dit door wetgever en rechtspraak gevormde rechtskader dient zowel de effectieve terugkeer van onrechtmatige vreemdelingen als de bescherming van rechten van EU-onderdanen en het evenredigheidsbeginsel. Het overhoophalen van deze regels zal tot nieuwe onzekerheid bij de uitvoerende instanties leiden en daarmee ook tot langdurige rechtszaken. Hiermee wordt niet alleen het werk van de uitvoerende organisaties en rechters verder belast maar ook de effectieve terugkeer van onrechtmatig verblijvende derdelanders belemmerd. Ook de Raad van State heeft in zijn advies vragen gesteld over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de voorgenomen uitbreiding van ongewenstverklaring en daarbij ook de vraag gesteld of de uitbreiding volgens Unierecht is toegestaan.<sup>94</sup> Een deel van deze bezwaren wordt in het Nader Rapport ook onderkend.<sup>95</sup> Maar anders dan enkele aanpassingen in de tekst van de MvT, biedt het Nader Rapport geen oplossingen voor zowel de juridische als praktische bezwaren. Hiermee lijkt het de voorgenomen uitbreiding vooral om symboolpolitiek te gaan. Hieronder noemen wij de volgens ons belangrijkste bezwaren waarvan verschillende ook genoemd zijn door de Raad van State en diverse uitvoeringsorganisaties.

De Commissie Meijers wijst erop dat artikel 108 lid 6 Vw 2000 al in strafbaarheid (als overtreding) bij een licht inreisverbod voorziet: namelijk wanneer de persoon in Nederland verblijft terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd op basis van artikel 66a lid 1. Daarnaast voorziet artikel 197 WvSr in de strafbaarheid (als misdrijf) van verblijf wanneer een ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod is opgelegd. Een dergelijk inreisverbod wordt op basis van artikel 66a lid 7 opgelegd bij veroordeling wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van meer dan drie jaar kan worden opgelegd of wanneer de persoon een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid. Dit zware inreisverbod kan wegens bovengenoemd (en hierna verder toe te lichten) rechtskader alleen aan EU-onderdanen of derdelanders die het EU-grondgebied hebben verlaten worden opgelegd.

De zogenoemde waterscheiding tussen een inreisverbod en ongewenstverklaring is, anders dan in de MvT wordt gesuggereerd,<sup>96</sup> niet de oorzaak van crimineel of overlastgevend gedrag of het niet kunnen terugkeren van niet rechtmatig verblijvende derdelanders. Het onderscheid is gebaseerd op enerzijds de systematiek van de Terugkeerrichtlijn die lidstaten verplicht zorg te dragen voor de terugkeer van personen zonder geldig rechtmatig verblijf en anderzijds de bijzondere status van EU-onderdanen. In de Terugkeerrichtlijn staat het uitgangspunt (ook vanwege de effectiviteit) van vrijwillig vertrek voorop. Alleen om gronden van openbare orde en na afloop van de vrijwillige vertrekperiode, kan een inreisverbod worden opgelegd. Bovendien is het dan nog de vraag of strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf een positief effect zal hebben op de bereidwilligheid van personen om met de Dienst Terugkeer en Vertrek samen te werken. Daarnaast is het onduidelijk ten aanzien van welke groep personen een ongewenstverklaring iets toevoegt, nu een derdelander die na een terugkeerbesluit niet rechtmatig terugkeert ook onder 197 Sr valt. Daarbij merkt de Commissie Meijers

---

<sup>94</sup> Advies Afdeling advisering Raad van State t.a.v. [Asielnoodmaatregelenwet](#), 5 februari 2025.

<sup>95</sup> Vgl. [Nader rapport Asielnoodmaatregelenwet](#), 7 maart 2025

<sup>96</sup> Vgl. [MvT asielnoodmaatregelenwet](#), 7 maart 2025, p. 7 en 38.

op dat, zoals ook volgt uit de jurisprudentie van het HvJEU, het nuttig effect van de Terugkeerrichtlijn niet mag worden doorkruist door strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf wanneer hiermee de effectieve terugkeer van irreguliere derdelanders wordt belemmerd.<sup>97</sup> Hiermee is het wetsvoorstel in strijd met de Terugkeerrichtlijn. In de MvT zoals aangepast met het Nader Rapport, worden geen verdere garanties geboden om deze strijdigheid op te heffen.

Ten slotte merkt de Commissie Meijers op dat de criteria ten aanzien van de ongewenstverklaring in verband met de ook in de MvT genoemde signalering in het Schengen Informatie Systeem aan de voorwaarden van de SIS Verordening moeten voldoen.<sup>98</sup> Hierin wordt ook onderscheid gemaakt tussen signalering van een inreisverbod op basis van de Terugkeerrichtlijn en signalering wegens de dreiging voor de openbare orde en nationale veiligheid die van de desbetreffende persoon uit gaat. In beide gevallen vergt de signalering steeds een individuele evenredigheidstoets.<sup>99</sup> Het wetsvoorstel is niet in overeenstemming met deze uitgangspunten.

### *Suggesties voor Kamervragen over verruiming ongewenstverklaring*

- Op welke wijze zal zowel de doel- als rechtmatigheid van het voorstel om de ongewenstverklaring te verruimen worden gewaarborgd?
- In hoeverre voegt de verruiming van de ongewenstverklaring iets toe aan de reeds bestaande strafbaarheid (als overtreding) bij een licht inreisverbod, in artikel 108 lid 6 Vw 2000?
- In hoeverre voegt de verruiming van de ongewenstverklaring iets toe aan de reeds bestaande strafbaarheid (als misdrijf) van verblijf wanneer een ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod is opgelegd, in artikel 197 WvSr?
- Waarom zal de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf een positief effect hebben op de bereidwilligheid van personen om met de Dienst Terugkeer en Vertrek samen te werken?
- Kan de regering verzekeren dat de criteria ten aanzien van de ongewenstverklaring, in verband met de ook in de MvT genoemde signalering in het Schengen Informatie Systeem, aan de voorwaarden (zoals een individuele evenredigheidstoets) van de SIS Verordening voldoen?

### 3.8. Overgangsrecht

Het wetsvoorstel **tweestatusstelsel en beperking nareis** bevat ten onrechte geen overgangsrecht voor asielgerechtigden die onder het oude recht subsidiaire bescherming verkregen. Voor hen is de voorgestelde exclusieve en onmiddellijke toepassing van het nieuwe recht in strijd met het rechtszekerheid- en vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.<sup>100</sup> Als deze asielgerechtigden voor de ingangsdatum van de nieuwe wet een aanvraag om gezinshereniging hebben ingediend, dient

---

<sup>97</sup> Vgl. HvJEU 28 april 2011, C-61/11 PPU (El Dridi); HvJEU 6 december 2011, C-329/11 (Achughbabian); HvJEU 6 december 2012, C-430/11 (Sagor).

<sup>98</sup> Artt 24 en 21 (1) SIS Verordening 2018/1861.

<sup>99</sup> Op grond van artikel 21 (1) SIS Verordening 2018/1861 moet een lidstaat alvorens een persoon in het SIS te signaleren of de geldigheidsduur van een signalering te verlengen, nagaan of het geval 'gepast, relevant en belangrijk genoeg' is om een signalering in SIS te rechtvaardigen.

<sup>100</sup> Vgl. ook par. 7 van het advies van de Raad van State en naar analogie het arrest van het EU Hof van Justitie van 12 april 2018, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248, punt 53-55.

die aanvraag volgens het oude recht te worden afgehandeld wat betreft de voorwaarden voor gezinshereniging en de kring van gezinsleden. Het ontbreken van overgangsrecht kan ook tot strijd met artikel 8 EVRM leiden.

Deze asielgerechtigden mochten er immers vanuit gaan dat voor hen wat betreft gezinshereniging dezelfde regels zouden gelden als die krachtens de Gezinsherenigingsrichtlijn voor vluchtelingen. Deze gelijke behandeling is door Nederland ook bij herhaling in procedures voor het Hof van Justitie bevestigd.<sup>101</sup> Juist vanwege die toezegging konden deze asielgerechtigden ook niet (zinnig) doorprocederen voor de vluchtelingenstatus. Volgens vaste rechtspraak van de ABRvS hadden ze immers geen belang bij doorprocederen vanwege de gelijke behandeling van houders van subsidiaire bescherming als vluchtelingen.<sup>102</sup> Deze rechtspraak is bevestigd in artikel 46, lid 2 Asielprocedurerichtlijn 2013/32. Het gerechtvaardigde vertrouwen van deze groep subsidiair beschermden in een recht op gezinshereniging overeenkomstig artikel 12 van de Gezinsherenigingsrichtlijn zonder wachttermijn of inkomens- en huisvestingsvereiste zou, zeker voor degenen die al een aanvraag voor hereniging hebben ingediend, worden geschonden als die drie voorwaarden nu opeens wel op hen zou worden toegepast, terwijl het verwerven van de A-status voor deze groep intussen juridisch of feitelijk onmogelijk of zeer moeilijk is geworden.

Toepassing van het nieuwe recht op oude nareisaanvragen is verder strijdig met het gelijkheidsbeginsel. Asielgerechtigden die onder het oude recht op dezelfde datum een aanvraag voor gezinshereniging hebben ingediend, worden immers ongelijk behandeld afhankelijk van het moment waarop de minister (voor of na de invoering van de nieuwe wet) op de aanvraag beslist. De uitkomst van de aanvraag wordt daarmee afhankelijk gemaakt van het willekeurige moment waarop de Minister besluit een zaak inhoudelijk te beoordelen. Dit verschil in behandeling is nog moeilijker te rechtvaardigen als de minister pas na de in de wet voorziene termijn op de aanvraag beslist. Dit is relevant omdat de IND al geruime tijd op de grote meerderheid van de nareisaanvragen niet meer tijdig beslist, terwijl de aanvragers geen effectief middel hebben om die tijdige afdoening te bewerkstelligen. In januari-augustus 2024 werd slechts 7% van die aanvragen tijdig beslist. In 2022 werd 35% van die aanvragen tijdig afgedaan, in 2023 nog slechts 16%.<sup>103</sup> In die jaren werd 86-89% van de nareisaanvragen ingewilligd. Als de IND wel tijdig had beslist stond het recht op gezinshereniging van de meerderheid van de asielgerechtigden met subsidiaire bescherming al vast. De minister stelt nu voor het eigen verzuim de wet na te leven ten nadele van de vreemdeling te gebruiken door op de betrokkenen alsnog de veel minder gunstige nieuwe wet toe te passen.

Bovendien zijn beperkingen op het recht op gezinsleven, als gegarandeerd door artikel 8 EVRM, alleen toegestaan als zij voorzien zijn bij wet, en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van een van de doelen genoemd in artikel 8 lid 2 EVRM. Onder voorzien bij wet moet ook worden verstaan de kwaliteit van de wetgeving en de kenbaarheid daarvan.<sup>104</sup> Artikel 8 staat weliswaar toe dat er voor subsidiair beschermden een ander gezinsherenigingsregime geldt dan voor

---

<sup>101</sup> HvJEU 7 november 2018, C-380/17 (K & B), punt 37 en HvJEU 13 maart 2019, C-635/17 (E), punt 38 en 39.

<sup>102</sup> ABRvS 28 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE1168.

<sup>103</sup> IND Jaarcijfers 2024.

<sup>104</sup> Vgl. EHRM (GK) 26 juni 2012, 26828/06 (Kurić e.a. tegen Slovenië), para. 341.

vluchtelingen. Echter, door de afwezigheid van overgangsrecht, zonder dat de regering een voldoende rechtvaardigende verklaring voor die afwezigheid geeft worden er statushouders met subsidiaire bescherming met een lopende nareisaanvraag door getroffen die niet konden weten dat hun aanvragen op basis van ander recht zouden worden afgedaan, die zich hier onmogelijk op konden voorbereiden en die niets kunnen doen om met terugwerkende kracht alsnog aan de voorwaarden te gaan voldoen.<sup>105</sup>

Niet voor niets staat in de toelichting op punt 5.64 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: “Het toekennen van eerbiedigende werking of uitgestelde werking kan onder meer wenselijk zijn indien het aan de nieuwe regeling voorafgaande rechtsregime heeft geleid tot het ontstaan van verwachtingen omtrent het voortduren van situaties dan wel het al dan niet intreden van aan bepaalde handelingen verbonden rechtsgevolgen of andere effecten, aan welke verwachtingen de nieuwe regeling afbreuk zal doen.” Bovendien heeft het ontbreken van overgangsrecht tot gevolg de minister het zelf in de hand heeft welke al geruime tijd geleden ingediende nareis aanvragen wel of juist niet nog onder de gunstiger oude wet worden afgedaan of wordt gestopt met de afdoening van (een deel van) die aanvragen. Dat vergroot de kans op willekeur bij de afdoening.

Juist om deze problemen te vermijden bepaalt de nieuwe EU Asielprocedureverordening die op 12 juni 2026 van toepassing wordt, dat die verordening van toepassing is op asielaanvragen die vanaf die datum worden ingediend. Op voor die datum ingediende verzoeken blijft de huidige richtlijn 2013/32 van toepassing.<sup>106</sup>

Door het wetsvoorstel zouden referenten en hun gezinsleden die al langer dan de wettelijk beslistermijn op een beslissing op hun aanvraag wachten geheel buiten hun schuld tussen de wal en het schip vallen. Onder verwijzing naar de rechtspraak van het EU Hof van Justitie, acht de IND “de kans klein dat het uitgangspunt dat de nieuwe wetgeving ook van toepassing is op lopende aanvragen standhoudt in (hoger) beroep” en dus tot “onnodig extra werk” voor de IND zal leiden. De IND verwacht “lange en ingewikkelde procedures met weinig kans van slagen”.<sup>107</sup> De IND wijst er ook op dat als het tweestatusstelsel wordt toegepast op alle lopende asielaanvragen de nieuwe nareismaatregelen na invoering van het stelsel in die gevallen wel direct effect hebben.

Het wetsvoorstel **asiel noodmaatregelenwet** kent wel overgangsbepalingen in Artikel III. In dat artikel wordt bepaald dat op bestaande asielvergunningen voor onbepaalde tijd het huidige recht van toepassing blijft. Er ontbreekt echter een bepaling over de afhandeling van al ingediende aanvragen voor asielvergunning voor onbepaalde tijd. Dat zou tot gevolg hebben dat alle voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet ingediende aanvragen wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag moeten worden afgewezen, ook al voldeden de aanvragers bij de indiening aan alle geldende voorwaarden. Ook hier leidt dit tot strijdigheid met het rechtszekerheid- en vertrouwensbeginsel nu er onvoldoende reden is om de gerechtvaardigde verwachting dat de

---

<sup>105</sup> Vgl. naar analogie de vereiste “compelling reasons of general interest which justified not establishing a transitional period” in EHRM 26 januari 2023, 22386/19 (Valverde Digon t. Spanje), paras. 63 en 79.

<sup>106</sup> Art. 67(2) en art. 79(3) van Verordening 2024/1348.

<sup>107</sup> Nota IND 12 februari 2025, p 4, [ingekomenn reacties en adviezen](#), pp 22-27.

aanvragen volgens het bij de indiening geldende recht zouden worden afgedaan niet te honoreren. Het soms ter rechtvaardiging van onmiddellijke werking van nieuw (belasting)recht aangevoerde argument van het verrassingseffect speelt hier immers geen rol. Bovendien leidt toepassing van de nieuwe wet op deze aanvragen ook hier tot ongerechtvaardigde ongelijke behandeling. Aanvragers hebben niet in de hand welke aanvragen wel of niet door de IND wordt afgedaan voor invoering van de wet. Ook hier kan dit tot willekeur bij de afdoening leiden. Het betreft een beperkte groep asielgerechtigden die al minstens vijf jaar rechtmatig in Nederland verblijven. Ook is er geen enkele relatie met de twee doeleinden van dit wetsvoorstel. Ten slotte is het ontbreken van een overgangsbepaling, dat aanhangige aanvragen worden afgedaan volgens het bij indiening geldende recht, ook moeilijk te rechtvaardigen gezien de vergaande negatieve gevolgen van dat ontbreken van overgangsrecht voor de aard van het verblijfsrecht, de integratie en de mogelijkheid tot naturalisatie van de betrokken personen.

Verder wordt in de MvT niet toegelicht waarom op reeds lopende aanvragen om verlenging van een tijdelijke asielvergunning, niet het bij de indiening van die aanvraag geldende recht wordt toegepast. Noch in paragraaf 6.1 noch bij de toelichting op artikel III wordt aandacht besteed aan deze groep. Waarom zou de verblijfsvergunning van asielstatushouders die al vijf jaar op basis van die vergunning in Nederland zijn en die bij indiening van hun aanvraag aan alle voorwaarden voldeden, nu geen vergunning voor vijf jaar maar alleen een vergunning voor drie jaar worden verleend. Welk zwaarwegend belang is met in deze gevallen onlogische beperking tot drie jaar gediend?

### *Suggesties voor Kamervragen over overgangsrecht*

- Op grond van welke juridische argumenten heeft de minister besloten geen gevolg te geven aan de waarschuwing van de IND dat de onmiddellijke toepassing van de nieuwe regels op lopende aanvragen voor gezinshereniging, waarvoor de wettelijke beslistermijn reeds is verstreken weinig kans op succes in (hoger) beroep hebben en onnodig extra werk voor de IND zullen veroorzaken?
- Hoe is die onmiddellijke toepassing van die nieuwe regels in deze gevallen te verenigen met de rechtspraak van het EHRM over de noodzaak van overgangsrecht?
- Waarom acht de minister haar weigering het advies van de Raad van State, de kritische uitkomst van de juridische toets van DWJZ en van de constitutionele toets van BZK en hun advies om de wetsvoorstellen juist op het punt van het overgangsrecht aan te passen verenigbaar met de Rechtsstaatsverklaring die de betrokken partijen hebben afgelegd tijdens de onderhandelingen over het huidige kabinet?
- Welk zwaarwegend belang noopt ertoe om aan asielstatushouders die na vijf jaar verblijf in Nederland op basis van die vergunning – en vaak voorafgaand (zeer) lang legaal verblijf als asielzoekers – een aanvraag hebben ingediend voor een asielvergunning voor onbepaalde tijd of voor verlenging van hun tijdelijke vergunning met vijf jaar en die bij indiening van hun aanvraag aan alle voorwaarden voldeden, niet de gevraagde vergunning maar alleen een verblijfsvergunning voor drie jaar toe te kennen?

#### 4. Tot slot

Samenvattend waarschuwt de Commissie Meijers ervoor dat hoewel de meeste voorgestelde maatregelen net binnen de grenzen van het EU- en internationale recht blijven, enkele daar overheen gaan. Bovendien is niet alles wat juridisch mag ook verstandig. Een deel van de maatregelen zal averechts werken.

Zo zullen de maatregelen in cumulatie leiden tot een stapeling van wachttijden. Verschillende voorstellen leiden ertoe dat asielgerechtigden langer moeten wachten op een inhoudelijke beslissing, op gezinshereniging en op permanent verblijfsrecht. Dat lange wachten leidt ook tot meer werk voor de IND, meer werk voor het COA en langer verblijf in de opvang. Het zeer lange wachten kan ook tot strijd met artikel 8 EVRM leiden. Een reeks van voorstellen leidt voorspelbaar tot veel extra procedures bij de rechter en dus tot veel meer werk voor de rechterlijke macht, IND en advocatuur.<sup>108</sup>

Tot slot wijst de Commissie Meijers erop dat, de leider van de grootste fractie in de Tweede Kamer en de regering verklaarde direct na het kabinetsbesluit het onderhavige wetsvoorstel naar de Raad van State te zenden, voor radio en pers dat, als aan dit voorstel een millimeter zou worden gewijzigd, zijn partij zich uit de regering zou terugtrekken. Dat dreigement is strijdig met de Grondwettelijke regels over democratische besluitvorming over wetgeving. Die ultimatieve verklaring dreigt het in artikel 73 Grondwet voorgeschreven horen van de Raad van State tot een dode letter te maken. Als naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad een letter in het wetsvoorstel zou worden gewijzigd, zou de regering vallen. Bovendien beoogt het dreigement het recht van amendement van de Tweede Kamer neergelegd in artikel 84 Grondwet uit te hollen, nog voordat het wetsvoorstel naar die Kamer is gezonden. Voorkomen dient te worden dat de voorgestelde wijzigingen van de Vw 2000 formeel als een normaal wetsvoorstel worden behandeld maar feitelijk via een buitenwettelijke variant op het staatsnoodrecht tot stand komen.

---

<sup>108</sup> Bijvoorbeeld tweestatusstelsel, afschaffen voornemenprocedure, zonder horen afwijzen.