

Aan: Leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Datum: 2 april 2026
Betreft: Commissie Meijers brief over gevolgen prejudiciële vragen en schorsingsarrest Belgisch Grondwettelijk Hof voor Nederlandse wetsvoorstel Invoering tweestatusstelsel (36703)

Geachte leden van de Eerste Kamer,

De Commissie Meijers wijst u met deze brief op het arrest van het Belgische Grondwettelijk Hof van 26 februari 2026 ([ECLI:BE:GHCC:2026:ARR.024](#)). Het Belgische Hof heeft in dat arrest vijf prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) over mogelijke strijdigheid met het EU-recht van de in 2025 ingevoerde, Belgische regels die gezinshereniging met subsidiair beschermden beperken. De werking van de betrokken wetsbepalingen is door het Grondwettelijk Hof geschorst in afwachting van de antwoorden van het HvJEU. **Dit Belgische arrest en de antwoorden van het HvJEU zijn ook relevant voor de (on)rechtmatigheid van vergelijkbare bepalingen inzake beperking van gezinshereniging met subsidiair beschermden in het Nederlandse wetsvoorstel Invoering tweestatusstelsel (36703).**

1. Reikwijdte van de prejudiciële vragen

De prejudiciële vragen van het Belgische Grondwettelijke Hof (zie bijlage 1) betreffen niet de rechtmatigheid van een tweestatusstelsel als zodanig (zie daarover eerdere Commissie Meijers commentaren [CM2504](#) en [CM2512](#)), maar beperken zich tot de vraag of een vergaand verschil in de voorwaarden voor gezinshereniging tussen vluchtelingen en mensen met subsidiaire bescherming verenigbaar is met het primaire Unierecht, namelijk het EU Grondrechtenhandvest.¹ De vragen raken rechtstreeks aan de kern van het Nederlandse wetsvoorstel Invoering tweestatusstelsel, dat eveneens een onderscheid maakt tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden en vergelijkbare voorwaarden voor gezinshereniging met de laatsten introduceert. Uw Kamer is voornemens op 13 en 14 april aanstaande de wetsvoorstellen te behandelen en op 21 april hierover te stemmen.

2. Schorsing door het Belgische Grondwettelijk Hof

Het Grondwettelijk Hof heeft de toepassing van de nieuwe Belgische bepalingen voor nareizende familieleden van subsidiair beschermden geschorst. Het Hof noemt twee gronden voor deze schorsing:

- *Ernstige twijfel aan de rechtmatigheid:*
 - o subsidiair beschermden en hun familieleden worden strenger behandeld dan vluchtelingen en meereizende familieleden van vluchtelingen;
 - o de maatregelen kunnen leiden tot langdurige gezinsscheiding, ook van zeer jonge kinderen, zonder volledige individuele belangenafweging;
 - o er bestaan reële twijfels over de verenigbaarheid met het EU-recht, waaronder het non-discriminatiebeginsel, het recht op gezinsleven en de rechten van het kind; het Grondwettelijk Hof verwijst op meerdere plaats naar de relevantie van bepalingen in het Kinderrechtenverdrag voor de betekenis van artikel 24 EU-Handvest.²
- *Moeilijk te herstellen ernstig nadeel*
 - o onmiddellijke toepassing zou leiden tot nog langere gezinsscheiding, bovenop reeds bestaande scheiding van circa anderhalf jaar in die zaak;
 - o voor jonge kinderen kan de schade aan de ouder-kindrelatie onherstelbaar zijn;
 - o sommige gezinsleden bevinden zich in gevaarlijke omstandigheden;

¹ Dat Handvest geniet dezelfde status als de Verdragen en staat daarmee hoger in hiërarchie dan de verordeningen en richtlijn uit het Pact.

² P. 33, 36, 42 en 47 van het arrest.

- alternatieve procedures bieden geen reëel equivalent voor een recht op gezinshereniging.³

Het Hof benadrukt dat het pas een eindarrest kan vellen nadat de antwoorden op de prejudiciële vragen van het HvJEU zijn ontvangen en partijen daarop hebben kunnen reageren. Om effectieve rechtsbescherming te waarborgen, heeft het Hof besloten de nationale termijn, waarbinnen uitspraak moet worden gedaan om de schorsing te laten voortduren, buiten toepassing te laten.⁴ De schorsing blijft daarom in stand tot na publicatie van het arrest van het HvJEU.

3. Relevantie voor de rechtmatigheid van overeenkomstige bepalingen in de Nederlandse wetsvoorstellen

De vragen van het Belgische Hof betreffen bepalingen die inhoudelijk overeenkomen met onderdelen van het Nederlandse tweestatusstelsel. Deze onderdelen zijn ook verwerkt in het voorstel voor een implementatiewet van het Pact. Het tweestatusstelsel wordt gepresenteerd als een nationale invulling daarvan, maar de Kwalificatieverordening verplicht niet daartoe (zie ook nota naar aanleiding van verslag).⁵ Regels van EU-recht hebben dezelfde betekenis in alle lidstaten en moeten uniform worden uitgelegd en toegepast. De antwoorden van het HvJEU zullen daarom rechtstreeks bindend zijn voor de vraag of de overeenkomstige Nederlandse bepalingen verenigbaar zijn met het EU-recht. Voortijdige invoering van deze bepalingen in Nederland brengt aanzienlijke risico's met zich mee:

- Gezien de positie van het Belgische Grondwettelijk Hof, als hoogste rechter belast met toetsing aan Grondwet en aan internationale verdragen, is er een reële kans dat Nederlandse rechters in navolging van dat Hof zelf ook prejudiciële vragen aan het HvJEU zullen stellen. Het is ook denkbaar dat Nederlandse rechters bij voorlopige voorziening in individuele zaken de desbetreffende bepalingen tijdelijk buiten toepassing zullen laten, omdat de nationale wetgeving mogelijk door het HvJEU met het Unierecht strijdig zal worden geacht. De passages uit de arresten *Unibet* en *Zuckerfabrik* van het HvJEU die het Belgische Grondwettelijke Hof citeert⁶ zijn ook van toepassing op procedures bij de Nederlandse rechter.
- De IND zal in de praktijk gedwongen zijn dergelijke uitspraken in vergelijkbare zaken te volgen, om vernietiging van de eigen besluiten te voorkomen.
- Als de IND de antwoorden van het HvJEU niet zou afwachten leidt dat tot een vermijdbare en extra belasting van de IND en de rechterlijke macht.
- Indien achteraf blijkt dat de bepalingen strijdig zijn met het EU-recht, moeten besluiten worden ingetrokken en herzien, met mogelijke staatsaansprakelijkheid als gevolg (cf. arresten *Francovich en Kobler* van het HvJEU) voor de schade van de betrokkenen.
- Het bewust creëren van een situatie waarin in strijd met het Unierecht wordt gehandeld, is onverenigbaar met de verplichting tot loyale samenwerking.⁷
- Voortijdige invoering leidt tot onnodige belasting van IND en rechterlijke macht en tot vermijdbare rechtsonzekerheid.

4. Hoe kan mogelijke schending van het Unierecht worden voorkomen?

Beide wetsvoorstellen bevatten een inwerkingtredingsbepaling die flexibiliteit biedt: *"Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld."*

³ P. 52-55 van het arrest.

⁴ P. 54-55 van het arrest.

⁵ Dit betreft met name de onderdelen C en D van Artikel 1 van het wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel (TK 36703) en het nieuwe art. 29d Vw in de Implementatiewet van het Pact (TK 36871).

⁶ Op p. 55-56.

⁷ Art. 4, lid 3, VEU.

De Commissie Meijers verzoekt de leden van de Eerste Kamer: **de regering te vragen toe te zeggen dat de bepalingen inzake het tweestatusstelsel in de Wet invoering tweestatusstelsel en in de Implementatiewet van het Pact niet eerder in werking treden dan drie maanden na het arrest van het Hof van Justitie in de Belgische prejudiciële procedure.**

De termijn van drie maanden biedt ruimte voor:

- een zorgvuldige beoordeling van de betekenis van het arrest voor de Nederlandse wetgeving;
- eventueel advies van de afdeling advisering van de Raad van State vóór inwerkingtreding;
- het voorkomen van grootschalige rechtsonzekerheid, uitvoeringsproblemen en mogelijke staatsaansprakelijkheid.

Onlangs kwalificeerde de minister van Asiel en Migratie de Belgische prejudiciële vragen in de Tweede Kamer als "eigenlijk niets anders dan voorlichtingsvragen" en benadrukt het politieke karakter van de keuze van de regering (zie [TK-stenogram van 23 maart](#)). Alle lidstaten zijn echter juridisch gebonden aan de interpretatie van het HvJEU. Ook de Nederlandse rechters zijn gebonden aan de antwoorden van dat Hof. Het behoort ook tot de taak van uw Kamer om ervoor te waken dat nieuwe wetgeving in overeenstemming is met het EU-recht.

Voor verdere toelichting staan wij graag tot uw beschikking.

Hoogachtend,



Dr. Sanne Buisman, voorzitter van de Commissie Meijers

Bijlage 1

Geparafraseerde inhoud prejudiciële vragen Belgische Grondwettelijk Hof:

1. Is de volledige uitsluiting van subsidiair beschermden van de Gezinsherenigingsrichtlijn, terwijl voor de gezinshereniging met vluchtelingen in die richtlijn gunstiger voorwaarden gelden, verenigbaar met het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie gewaarborgd in de artikel 20 en 21 van het EU Grondrechtenhandvest en met het recht op gezinsleven en de rechten van het kind gewaarborgd in de artikelen 7 en 24 van het EU-Handvest?
2. Als deze uitsluiting van subsidiair beschermden uit de Gezinsherenigingsrichtlijn geldig is, verzetten genoemde bepalingen van het EU-Handvest zich tegen nationale wetgeving die voor gezinshereniging met subsidiair beschermden minder gunstige voorwaarden oplegt dan voor gezinshereniging met vluchtelingen, waaronder een wachttijd van twee jaar, strengere eisen aan bestaansmiddelen, huisvesting en verzekering, en een strenger bewijsregime (zoals gebeurt in de artikelen 3, 5 en 6 van de Belgische wet van 18 juli 2025)?
3. Is de definitie van gezinsleden in de Kwalificatierichtlijn en Kwalificatieverordening discriminerend, omdat alleen familieleden die al in dezelfde lidstaat verblijven bescherming van de gezinseenheid en een afgeleid verblijfsrecht krijgen, terwijl familieleden buiten de EU die bescherming en dat afgeleid verblijfsrecht niet hebben;
4. In het geval dat deze definitie wel geldig is, is nationale wetgeving die meereizende familieleden automatisch een verblijfsrecht geeft, maar voor nareizigers van buiten de lidstaat minder gunstige voorwaarden hanteert, zoals in de artikelen 5 en 6 van de Belgische wet van 18 juli 2025, verenigbaar met het unierechtelijke beginsel van gelijkheid en non-discriminatie?
5. Zijn nationale regels die voor gezinshereniging met subsidiair beschermden een wachttijd van twee jaar en een inkomens- en huisvestingvereiste invoeren en onvoldoende voorzien in een individuele belangenafweging, verenigbaar met de artikelen 7 en 24 van het EU-Handvest?