

Position paper

Inbreng voor de deskundigenbijeenkomst over de

**Wet invoering tweestatusstelsel en de
Asielnoodmaatregelenwet**

**Eerste Kamercommissie
voor immigratie en asiel / JBZ-raad**

Inleiding

Het College bedankt u voor de uitnodiging deel te nemen aan de bijeenkomst over twee asielwetten en een *position paper* in te dienen. De wettelijke taak van het College voor de Rechten van de Mens (het College) is het bewaken, beschermen en bevorderen van de rechten van de mens in Nederland, inclusief Caribisch Nederland. Vanuit dit mandaat zal het College hier ingaan op enkele mensenrechtelijke aspecten van de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet.

Het College waardeert het zeer dat uw commissie deze deskundigenbijeenkomst heeft georganiseerd. De gelegenheid voor deskundigen, belangenorganisaties en uitvoeringsorganisaties om inbreng te leveren in het wetgevingstraject is tot nu toe onvoldoende geweest. Veel van de voorgestelde maatregelen kunnen wezenlijke negatieve effecten hebben op de fundamentele rechten van mensen. Het is dan ook van groot belang, ook voor een beoordeling van de rechtmatigheid van de maatregelen, dat duidelijk in beeld komt wat de te verwachten gevolgen zullen zijn, zowel voor de uitvoerende organisaties als op de levens van mensen.

In dit korte paper benoemt het College drie mensenrechtelijke knelpunten die voortvloeien uit de voorgestelde wetten.

(1) Kwaliteit van de opvang

- De maatregelen, zoals voorgesteld in de Wet invoering tweestatusstelsel, Asielnoodmaatregelenwet, en de Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders, zullen leiden tot meer procedures, die de werkdruk voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de rechterlijke macht vergroten. Dat leidt ertoe dat mensen langer in opvanglocaties moeten verblijven. Dat betekent dat er meer plaatsen voor opvang nodig zullen zijn.
- Het COA waarschuwt voor verslechtering van de leefbaarheid en veiligheid op de opvanglocaties.¹
- Mensenrechtelijke knelpunten
 - Asielzoekers hebben recht op opvang en onderdak gedurende hun asielprocedure.² De Europese [Opvangrichtlijn](#) is van toepassing vanaf het moment dat de wens om asiel te willen aanvragen wordt geuit en niet pas vanaf het moment dat het asielverzoek is geregistreerd of formeel is ingediend.³
 - Op grond van de Opvangrichtlijn dienen Lidstaten te zorgen voor:
 - materiële opvangvoorzieningen die asielzoekers een levensstandaard bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt;
 - een toereikend huisvestingsniveau, waarin asielzoekers bescherming van hun gezinsleven genieten en waarin rekening wordt gehouden met de situatie van kwetsbare personen.⁴
 - Ook andere mensenrechtennormen zijn van toepassing. Overvolle opvang leidt tot onvoldoende bescherming van het recht op bescherming van het privéleven en de persoonlijke levenssfeer (art. 8 EVRM), en bedreigingen voor de geestelijke en lichamelijke gezondheid (art. 12 IVESCR).⁵ De Europese Commissaris voor de Mensenrechten kwam zelfs tot de conclusie dat de

¹ IND, [Uitvoeringstoets Wet tweestatusstelsel](#), augustus 2025, par. 3.3.1.

² Regeling Verstrekkingen Asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen.

³ EUHvJ, 25 juni 2020, [VL](#), r.o. 91.

⁴ Art. 17-21 Opvangrichtlijn.

⁵ Zie voor een samenvatting van de eisen die voortvloeien uit de Straatsburgse jurisprudentie t.a.v. materiële opvangvoorzieningen van (minderjarige) asielzoekers bv. EHRM, 22 november 2016, *Abdullahi Elmi en Aweys Abubakar t. Malta* (nos. 25794/13 and 28151/13), r.o. 99-104.

situatie in Ter Apel in 2022, toen asielzoekers noodgedwongen buiten sliepen, dusdanig schadelijk voor de gezondheid van asielzoekers was, dat artikel 3 EVRM in het geding leek te zijn.⁶ Dat is een waarschuwing die de Nederlandse regering zeer serieus moet nemen.

- De wachttijden op zichzelf zijn schadelijk voor betrokkenen, zo bleek vorige week nog uit een onderzoek van VluchtelingenWerk.⁷ Het lange wachten heeft grote gevolgen voor hun gezondheid, bescherming van het gezinsleven en hun gevoel van waardigheid.

(2) Aanvullende vereisvoorwaarden en het recht op respect voor het gezinsleven

- De vereisvoorstellen binnen de Wet tweestatusstelsel hebben onder andere tot doel dat mensen die gevlucht zijn voor de algemene veiligheidssituatie in hun land van herkomst zich alleen met hun gezinsleden kunnen herenigen wanneer zij zelf reeds over (zelfstandige) huisvesting, over voldoende en duurzaam inkomen beschikken, en twee jaar gewacht hebben. Deze vereisten worden niet gesteld aan mensen die een asielvergunning op individuele gronden hebben.
- Deze kwestie hangt nauw samen met een ander wetsvoorstel, dat een verbod op voorrang voor statushouders introduceert. Dit wetsvoorstel sluit een specifieke groep mensen uit van toewijzing van sociale huurwoningen. Die maatregel zal indirect onderscheid opleveren op grond van ras en nationaliteit, dat naar oordeel van het College niet te rechtvaardigen valt.⁸
- De combinatie van het huisvestingsvereiste voor deze groep vergunninghouders met het verbod op voorrang, leidt ertoe dat subsidiair beschermden onevenredig lang van hun gezinsleden gescheiden zullen zijn. Ondanks de samenhang, gaan de toelichtingen bij beide wetten niet in op de cumulatieve gevolgen van de huisvestingseis en het verbod op voorrang.

Mensenrechtelijke knelpunten:

- De cumulatie van vereisten heeft hoogstwaarschijnlijk tot gevolg dat gezinsleden gedurende zeer lange tijd gescheiden van elkaar moeten leven. Dit staat op gespannen voet met artikel 8 EVRM en het Kinderrechtenverdrag.⁹
- Eisen voor gezinshereniging zijn toegestaan als aan een aantal beginselen is voldaan, waaronder:
 - de belangen van kinderen vormen een eerste overweging;
 - de vereisten vragen niet het onmogelijke van de vluchteling; en
 - de vereisten houden voldoende rekening met objectieve belemmeringen die het onmogelijk maken om het gezinsleven ergens anders uit te oefenen.¹⁰
- Minister Keijzer merkte in de Tweede Kamer weliswaar op dat de aanvullende eisen geen risico op schending van artikel 8 EVRM opleveren, omdat er steeds een individuele toets aan die bepaling zal zijn. Tegelijkertijd maakte zij echter ook duidelijk dat de voorwaarden zijn bedoeld als een restrictief toetsingskader. Zij verwacht dat 90% van de aanvragen zal worden afgewezen.
- De algemene vereisten en de individuele toets kunnen niet los van elkaar worden gezien. Als de in de wetgeving neergelegde algemene vereisten te streng zijn

⁶ European Commissioner for Human Rights, 26 augustus 2022, [Brief](#) aan minister Van der Burg.

⁷ VluchtelingenWerk, '[Het lange wachten maakt al mijn dromen kapot](#)', september 2025.

⁸ Zie het [advies](#) van het College over dit wetsvoorstel.

⁹ Op basis van de rechtspraak moet rekening gehouden worden de duur van de scheiding vanaf de vlucht. Gezien de huidige lange doorlooptijden zal de combinatie van eisen als snel tot gevolg hebben dat de periode van scheiding de toets van artikel 8 EVRM niet kan doorstaan. Dit is zeker het geval wanneer het voorgenomen verbod op voorrang doorgang vindt.

¹⁰ 3 EHRM 9 juli 2021, M.A. tegen Denemarken, ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718; EHRM 4 juli 2023, B.F. en anderen tegen Zwitserland, ECLI:CE:ECHR:2023:0704JUD001325818. EHRM 20 oktober 2022, M.T. en anderen tegen Zweden, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518.

geformuleerd, staat dat op gespannen voet met het recht van vluchtelingen op bescherming van het gezinsleven. Het wetsvoorstel voorziet erin dat de IND de individuele situatie van subsidiair beschermden toetst aan artikel 8 EVRM. Het is de vraag of dat voldoende waarborgen biedt. In het geval van een negatief besluit zullen mensen hun zaak aan de rechter voorleggen.

- Uit de uitvoeringstoets door de IND blijkt dat de verwachting is dat de werklast in de keten zal toenemen. De Raad voor de Rechtspraak (RvdR) verwacht dat de invoering van een tweestatusstelsel zal leiden tot een structurele toename van de werklast van de rechtspraak. Dat heeft weer ernstige keteneffecten tot gevolg: de RvdR neemt aan dat het totaaleffect van het oplopend aantal zaken leidt tot een verhoging van de doorlooptijd en daarmee een verslechtering voor de gehele keten.¹¹ Dit leidt weer tot langdurig verblijf in de asielopvang en lange wachttijden met grote gevolgen voor de gezondheid, bescherming van het gezinsleven en gevoel van waardigheid van mensen.

(3) Strafbaarstelling niet-rechtmatig verblijf

Als gevolg van het door de Tweede Kamer aangenomen amendement Vondeling maakt de strafbaarstelling van illegaal verblijf onderdeel uit van de Asielnoodmaatregelenwet.¹²

Mensenrechtelijke knelpunten

- Strafbaarstelling van illegaal verblijf kan ertoe leiden dat mensen die al in een zeer kwetsbare situatie zitten geen medische hulp durven zoeken als zij zorg nodig hebben en zich niet tot instanties durven wenden als zij slachtoffer zijn of dreigen te worden van geweld, uitbuiting of mensenhandel. Zij zullen ook belemmerd worden in de toegang tot opvangvoorzieningen. Strafbaarstelling illegaliteit kan ook nadelige gevolgen hebben voor de kinderen die afhankelijk zijn van een vreemdeling die wordt veroordeeld tot een vrijheidsontnemende straf. Ondanks dat kinderen van niet-rechtmatig verblijvende ouders recht op onderwijs hebben, is er een risico dat de ouders de kinderen niet meer naar school laten gaan, uit vrees dat zij in beeld komen bij de autoriteiten.¹³
- Dat betekent dat fundamentele mensenrechten, waaronder het recht op gezondheid, het recht op geestelijke en lichamelijke integriteit, het recht op onderwijs, het recht op opvang en toegang tot basale voorzieningen en het recht op bescherming van de menselijke waardigheid ernstig in de knel kunnen komen.
- Bovendien heeft de minister onvoldoende onderbouwd dat strafbaarstelling kan bijdragen aan meer grip op migratie.¹⁴

Tot slot

Een ieder heeft het recht om in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging. Zo luidt artikel 14 van de Universele verklaring van de rechten van de mens. Het beleid van de regering mag het recht op bescherming tegen vervolging, oorlog, geweld en onmenselijke behandeling niet ondermijnen. Ook het College onderkent dat er problemen zijn in de asielketen. De voorliggende wetten lossen de bestaande problemen echter niet op en dreigen zelfs de problemen te versterken. Bovendien leiden de wetten ertoe dat de bescherming van mensenrechten van een groep mensen ernstig in het geding komt. Het College doet dan ook een beroep op uw Kamer om ervoor te zorgen dat de rechtsstaat voor mensen die vluchten voor vervolging, oorlog en geweld geen gebroken belofte wordt.

¹¹ IND (noot 1), par. 3.3.4.

¹² Zie College voor de Rechten van de Mens, 26 september 2025, [Wetgevingsadvies over de Novelle strafbaarstelling illegaal verblijf](#).

¹³ Zie ook Ministerie van Asiel en Migratie, [Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit](#), 17 september 2025, p. 45 e.v.

¹⁴ Zie verder het [advies](#) van het College over de Novelle strafbaarstelling illegaal verblijf.