

Vergaderjaar 2024–2025

36 703

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel)

Nr. 21

BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRONDRECHTEN EN CONSTITUTIONELE TOETSING

Aan de Leden

Den Haag, 16 april 2025

De tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing (hierna: de tijdelijke commissie) heeft tijdens haar procedurevergadering van 13 maart 2025 besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, een adviestraject te starten voor het wetsvoorstel Wet invoering tweestatusstelsel (Kamerstuk 36 703). De vaste commissie voor Asiel en Migratie is hierover geïnformeerd met een brief van 13 maart 2025. Hierbij biedt de tijdelijke commissie haar advies aan. De commissie maakt eerst algemene opmerkingen en adviseert daarna over de grondrechtelijke aandachtspunten bij de aanvullende voorwaarden voor nareis voor subsidiair beschermden, de onmiddellijke werking, de beperking van de nareis tot het kerngezin, het risico op grondrechtenschendingen door uitvoeringsproblemen en de verhouding met het Europees Migratiepact.¹

Algemene opmerkingen

De tijdelijke commissie merkt allereerst op dat de Raad van State kritisch is op het wetsvoorstel: het advies luidt om het wetsvoorstel in de huidige vorm niet in te dienen bij de Tweede Kamer. De regering is ten aanzien van de grondrechtelijke aandachtspunten echter niet tot aanpassing van het wetsvoorstel overgegaan. In reactie op de opmerkingen van de Raad van State stelt de regering telkens in algemene zin dat de voorgestelde

¹ De adviezen onder de kopjes *Algemene opmerkingen*, *Rechtszekerheid en gelijke behandeling: onmiddellijke werking*, *Recht op gelijke behandeling / verbod op discriminatie: beperking van nareis tot het kerngezin*, *Het risico van grondrechtenschendingen door uitvoeringsproblemen* (met uitzondering van de paragraaf over het afschaffen van de bezwaarfase bij ambtshalve besluiten van de IND) en *Rechtszekerheid: het Europese Asiel- en Migratiepact* zijn gelijk-luidend aan de adviezen bij het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet. Het advies onder het kopje *Recht op eerbiediging van het gezinsleven, het proportionaliteitsbeginsel en de rechten van het kind: aanvullende voorwaarden nareis subsidiair beschermden* betreft een aanvullend onderdeel en is hieronder als eerst uitgelicht, na de algemene opmerkingen.

maatregelen geen grondrechtenschendingen tot gevolg mogen hebben. Een onderbouwing van hoe dit wordt voorkomen, geeft de regering niet.

Wanneer een wetsvoorstel raakt aan een grondrecht of een algemeen rechtsbeginsel, moet een zorgvuldige belangenafweging plaatsvinden. Een inmenging in een grondrecht mag alleen plaatsvinden wanneer hiervoor een duidelijke wettelijke basis bestaat, wanneer hiermee een legitiem doel wordt nagestreefd en wanneer een zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden of de maatregel daadwerkelijk noodzakelijk is in een democratische samenleving. Een belangrijk onderdeel van die afweging is de vraag of een voorgestelde maatregel proportioneel is. Hiervoor moet het maatschappelijk belang dat wordt beoogd met de voorgestelde maatregel worden afgewogen tegen de belangen van diegenen die door de maatregel worden geraakt. De nationale wetgever heeft hierbij de nodige speelruimte («margin of appreciation») en wordt door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) geacht bij uitstek in een positie te verkeren om de verschillende belangen goed te kunnen afwegen.

In het nader rapport en in de memorie van toelichting wordt deze belangenafweging niet gemaakt en wordt volstaan met het benoemen van het beoogde maatschappelijke doel van de voorgestelde maatregelen. Het belang van degene wiens grondrechten in het geding zijn, wordt niet – of slechts beperkt – belicht. Het valt de tijdelijke commissie op dat waar de toelichting op de proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde maatregelen nadere aandacht verdient, de regering terugvalt op een algemene redenering. De regering merkt ook meermaals op dat de IND ambtshalve toetst aan het recht op eerbiediging van het privé, familie- en gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 EVRM en dat vreemdelingen zich nog altijd bij de rechter kunnen beroepen op dit verdragsartikel. De wetgever heeft echter zelf een belangrijke rol om ervoor te zorgen dat wetgeving in overeenstemming is met grondrechten.

Gelet op het voorgaande, benadrukt de tijdelijke commissie het belang dat de wetgever op een adequate wijze ingaat op door de Raad van State gesignaleerde grondrechtelijke aandachtspunten en per punt inzichtelijk maakt welke grondrechten in het geding zijn en welke belangenafweging daarbij is gemaakt.

Recht op eerbiediging van het gezinsleven, het proportionaliteitsbeginsel en de rechten van het kind: aanvullende voorwaarden nareis subsidiair beschermden

Op grond van het wetsvoorstel gaan aanvullende voorwaarden gelden voor de nareis van subsidiair beschermden: een wachttermijn van twee jaar, een inkomensvereiste en een huisvestingsvereiste. De Raad van State merkt hierover op dat bij de uitvoering van deze maatregel steeds zal moeten worden beoordeeld of het stellen van deze voorwaarden ook in het concrete geval evenredig is. De Raad van State stelt verder ten aanzien van de wachttermijn de vraag welk doel deze dient en merkt op dat de noodzaak en proportionaliteit niet zijn toegelicht door de regering. Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen noemt de Raad van State de wachttermijn disproportioneel gelet op de rechten van het kind – waaronder het uitgangspunt dat de belangen van kinderen de eerste overweging moeten vormen – en het beginsel dat gezinnen moeten worden beschermd. De Raad van State adviseert de introductie van de wachttermijn te heroverwegen en daarvan af te zien in het geval van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

De regering heeft dit advies niet opgevolgd. De regering herhaalt in reactie op het advies van de Raad van State het doel van het wetsvoorstel en geeft daarbij aan de wachttermijn een noodzakelijk en onmisbaar onderdeel te vinden van het wetsvoorstel. Dit wordt echter niet nader onderbouwd. Ook wordt de proportionaliteit van de maatregelen niet toegelicht. Verder gaat zij niet in op de rechten van het kind of de kritiek van de Raad van State over de disproportionaliteit van de wachttermijn van twee jaar voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Bij de beoordeling van de proportionaliteit van nareisvoorwaarden gaat het om de weging van enerzijds het belang van de vreemdeling om zo snel mogelijk te worden herenigd met zijn man of vrouw en (minderjarige) kinderen en anderzijds van het doel van de regeling om de asielinstroom en het aantal nareizigers te beperken. De weging van proportionaliteit betreft een politieke weging, binnen de kaders van de Grondwet en internationale verdragen zoals het EVRM. Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat het recht op eerbiediging van het gezinsleven moet worden verzekerd door staten op een manier die het recht praktisch en effectief maakt en niet theoretisch of denkbeeldig.² Ook is van belang of wetgeving ruimte laat voor een individuele beoordeling van het belang van gezinshereniging in de concrete situatie.³ Verder dient de nationale besluitvormingsprocedure voor gezinshereniging garanties te bieden voor flexibiliteit, snelheid en effectiviteit om het recht op eerbiediging van het familieleven onder artikel 8 EVRM te verzekeren. Dit geldt ook voor subsidiair beschermden.⁴ Bij het stellen van een inkomenseis overweegt het EHRM ook of de verzoeker alles heeft gedaan dat redelijkerwijs kon worden verwacht in zijn omstandigheden om aan de inkomenseis te voldoen.⁵

De rechten van het kind schrijven voor dat staten aanvragen van een kind of van zijn ouders om gezinshereniging met «welwillendheid, menselijkheid en spoed» dienen te behandelen⁶ en dat bij alle maatregelen over kinderen de belangen van het kind de eerste overweging dienen te vormen.⁷ In zaken waar gezinshereniging speelt, wordt dit laatste ook opgemerkt door het EHRM. Het EHRM besteedt dan bijzondere aandacht aan de omstandigheden van minderjarige kinderen en vooral hun leeftijd, hun situatie in het relevante land en de mate waarin zij afhankelijk zijn van hun ouders.⁸

De tijdelijke commissie adviseert de leden, gelet op het hiervoor geschetste kader, af te wegen hoe de keuze voor de nareisvoorwaarden zich verhoudt tot het recht op eerbiediging van het gezinsleven en het proportionaliteitsbeginsel. Ook adviseert zij de leden de wachttermijn te wegen ten opzichte van de rechten van het kind waar het gaat om alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Rechtszekerheid en gelijke behandeling: onmiddellijke werking

De regering kiest ervoor het grootste deel van de voorgestelde maatregelen direct in werking te laten treden. Hierdoor worden de nieuwe regels ook van toepassing op aanvragen die al eerder waren ingediend.

² M.A. t. Denemarken, paragraaf 193.

³ Dabo t. Zweden, overweging 114 en M.T. en anderen t. Zweden, paragraaf 84.

⁴ M.A. t. Denemarken, paragrafen 138 en 146.

⁵ B.F. en anderen t. Zwitserland, paragraaf 129, Dabo t. Zweden, paragraaf 107.

⁶ Artikel 10, eerste lid, van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind.

⁷ Artikel 3, eerste lid, van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind en artikel 24, tweede lid, EU Handvest.

⁸ Jeunesse t. Nederland, paragraaf 118.

Vreemdelingen die op hetzelfde moment een aanvraag hebben ingediend, kunnen hierdoor een ander (en in sommige gevallen: nadeliger) besluit ontvangen, waarbij het verschil in behandeling wordt veroorzaakt door het moment waarop het besluit wordt genomen. De Raad van State merkt op dat dit juridisch problematisch is, omdat dit tot ongelijke behandeling en strijd met het rechtszekerheidsbeginsel kan leiden. De Raad van State adviseert daarom de keuze voor onmiddellijke werking te heroverwegen. Specifiek ten aanzien van aanvragen tot nareis luidt het advies om aanvragen te behandelen op basis van het recht dat gold ten tijde van de aanvraag.

De regering heeft deze adviezen niet opgevolgd. In het nader rapport geeft de regering aan sterk te hechten aan onmiddellijke werking, om zo de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen te versterken. De regering benadrukt dat deze keuze niet mag leiden tot een schending van het recht op eerbiediging van het gezinsleven en merkt in algemene zin op dat vreemdelingen nog steeds een beroep op artikel 8 EVRM kunnen doen. De regering gaat niet in op het belang van rechtszekerheid en het recht op gelijke behandeling.

Uit het rechtszekerheidsbeginsel volgt dat regelgeving duidelijk en de toepassing ervan voorzienbaar moet zijn. Dit is vooral belangrijk wanneer nieuwe maatregelen nadelig(er) zijn voor betrokkenen. Het raakt ook aan de vraag of sprake is van door de overheid gewekte gerechtvaardigde verwachtingen. Uit het recht op gelijke behandeling / het verbod op discriminatie – zoals neergelegd in artikel 14 EVRM en artikel 21 van het Handvest – vloeit voort dat het maken van onderscheid alleen is toegestaan wanneer hiermee een legitiem doel wordt nagestreefd en wanneer de desbetreffende maatregel proportioneel is in verhouding tot het nagestreefte doel. Uit de interpretatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn door het Hof van Justitie van de EU valt verder af te leiden dat het indruist tegen de beginselen van rechtszekerheid en gelijke behandeling wanneer tijdverloop dat door een lidstaat is veroorzaakt, bij de behandeling van een aanvraag wordt aangerekend aan een statushouder.⁹ Door de werkvoorraad in de uitvoering kan het voorkomen dat beslissingen door tijdverloop vallen onder de nieuwe regels. Dit is een extra aandachtspunt wanneer de wettelijke beslistermijn is verlopen.

Gezien het bovenstaande, adviseert de tijdelijke commissie de leden om af te wegen hoe de keuze voor onmiddellijke werking zich verhoudt tot het rechtzekerheidsbeginsel en het recht op gelijke behandeling / het verbod op discriminatie.

Recht op gelijke behandeling / verbod op discriminatie: beperking van nareis tot het kerngezin

In het wetsvoorstel wordt nareis beperkt tot het kerngezin. De Raad van State merkt op dat dit in algemene zin juridisch toelaatbaar is, maar wijst erop dat deze maatregel in de praktijk discriminatoir kan uitpakken. Bijvoorbeeld voor stellen van het gelijke geslacht, voor wie het in veel gevallen (feitelijk) onmogelijk of gevaarlijk is om in hun land van herkomst te huwen. Ook zijn er landen waar personen niet met elkaar kunnen huwen in verband met hun etnische achtergrond.¹⁰ De Raad van State adviseert om uit te leggen hoe ervoor wordt gezorgd dat deze maatregel in de praktijk niet in strijd komt met het recht op gelijke behandeling / het verbod op discriminatie.

⁹ Zie C-550/16, A & S, par. 55–57. Ook de IND wijst op deze jurisprudentie in de nota van 12 februari 2025.

¹⁰ Adviesraad Migratie, Advies Asielnoodmaatregelenwet, 13 februari 2025.

In het nader rapport benadrukt de regering dat de Gezinsherenigingsrichtlijn het toelaat om nareis te beperken tot het kerngezin. Ook merkt de regering op dat allerm minst is uitgesloten dat op basis van artikel 8 EVRM in individuele gevallen alsnog een verblijfsvergunning wordt verleend. De regering gaat niet concreet in op het advies om ervoor te zorgen dat de maatregel in de praktijk niet in strijd komt met genoemde grondrechten.

Het recht op familieleven zoals opgenomen in artikel 8 EVRM is niet absoluut. Het Europees recht biedt ruimte om nareis te beperken. Wanneer deze speelruimte wordt gebruikt, dient de wetgever ervoor te zorgen dat deze beperking van de nareis in overeenstemming is met de (andere) grondrechten, zoals het recht op gelijke behandeling / het verbod op discriminatie (artikel 14 EVRM).¹¹ Het maken van onderscheid is alleen toegestaan wanneer hiermee een legitiem (maatschappelijk) doel wordt nagestreefd en wanneer de desbetreffende maatregel proportioneel is in verhouding tot het nagestreefde doel. De onmogelijkheid voor stellen van het gelijke geslacht om te huwen kan een rol spelen bij het beantwoorden van de vraag of sprake is van discriminatie of ongelijke behandeling.¹²

Hoewel is gewezen op het risico van ongelijke behandeling van ongehuwde stellen voor wie het – vanwege hun geaardheid of etniciteit – feitelijk onmogelijk of gevaarlijk is om in het land van herkomst te huwen, geeft de regering geen inzicht in de wijze waarop ongelijke behandeling in de praktijk wordt voorkomen. **De tijdelijke commissie adviseert de leden daarom om af te wegen hoe het recht op gelijke behandeling / verbod op discriminatie zich verhoudt tot de beperking van nareis tot het kerngezin.**

Het risico van grondrechtenschendingen door uitvoeringsproblemen

De Raad van State wijst in zijn advies op het belang van uitvoerbaarheid omdat anders het risico bestaat dat procedures onzorgvuldig verlopen en grondrechten in de uitvoering worden geschonden. Het gaat dan om het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM), waaruit volgt dat de IND en de rechtspraak binnen een redelijke termijn moeten kunnen beslissen over de verblijfsrechten van asielzoekers en nareizigers. Ook het recht op eerbiediging van het privé, familie- en gezinsleven (artikel 8 EVRM) en de rechten van het kind (artikel 3 en 10 IVRK en 24 Handvest) zijn volgens de Raad van State relevant, wanneer gezinsleden vanwege vertraagde procedures (te) langdurig van elkaar gescheiden zijn. De Raad van State merkt op dat in de memorie van toelichting niet aannemelijk is gemaakt dat de voorgestelde maatregelen voldoende zullen bijdragen aan de afname van de asielinstroom om de verwachte uitvoeringsconsequenties te kunnen compenseren. Bovenop de voorgestelde maatregelen moeten uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak zich bovendien voorbereiden op het Europese Asiel- en Migratiepact. Vanwege het gesignaleerde risico op grondrechtenschendingen door uitvoeringsproblemen, adviseert de Raad van State de voorgestelde maatregelen opnieuw te bezien, voor iedere maatregel dragend te motiveren waarom deze uitvoerbaar is, en anders van de maatregel af te zien.

Uit het nader rapport blijkt dat de regering dit advies niet heeft opgevolgd. De regering stelt dat het vanzelfsprekend niet het geval mag zijn dat grondrechten worden geschonden door mogelijke uitvoeringsproblemen. Omdat alle maatregelen in onderlinge samenhang een verwacht effect

¹¹ Zie bijvoorbeeld *Taddeucci and McCall v. Italy*, par. 60; *Thlimmenos v. Greece*, par. 48; *Hode and Abdi v. The United Kingdom*, par. 55.

¹² Zie in dit kader bijvoorbeeld *Taddeucci and McCall v. Italy*.

zullen hebben op de instroom, is het volgens de regering niet nuttig of mogelijk om per maatregel het instroomeffect te bepalen.

Uit het recht op eerbiediging van het gezinsleven (artikel 8 EVRM) volgt dat het besluitvormingsproces bij gezinsherenigingsverzoeken van vluchtelingen en subsidiair beschermden voldoende flexibel, snel en efficiënt moet zijn om te voldoen aan het recht op gezinsleven.¹³ Uit artikel 6 EVRM volgt onder meer het recht op behandeling van een rechtszaak binnen een redelijke termijn. Het is aan staten om hun rechtssysteem zo in te richten dat de gerechten kunnen garanderen dat iedereen een finale beslissing kan verkrijgen binnen een redelijke termijn.¹⁴ Uit jurisprudentie van het EHRM volgt dat een grote werkachterstand geen rechtvaardiging vormt voor een te lange procedure.¹⁵

Zoals opgemerkt volgt uit het VN-verdrag voor de Rechten van het Kind¹⁶ dat bij alle maatregelen over kinderen de belangen van het kind de eerste overweging moet vormen. Verder dienen staten aanvragen van een kind of van zijn ouders om gezinshereniging met «welwillendheid, menselijkheid en spoed» te behandelen.

Gelet op bovenstaande kaders, vraagt de tijdelijke commissie aandacht van de leden voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel met het oog op het recht op een rechterlijke beslissing binnen een redelijke termijn, het recht op eerbiediging van het gezinsleven en de rechten van het kind. Tevens geeft de tijdelijke commissie de leden in overweging om toezichthouders zoals de Inspectie Justitie en Veiligheid te raadplegen vanwege het gesignaleerde risico op grondrechtenschendingen door uitvoeringsproblemen.

Rechtszekerheid: het Europese Asiel- en Migratiepact

Per 12 juni 2026 wordt het Europese Asiel- en Migratiepact van toepassing. Dit omvangrijke wetgevingspakket – dat bestaat uit negen verordeningen en een richtlijn – heeft een grote impact op de Nederlandse asielwetgeving. Zo heeft het Pact onder meer als doel een gemeenschappelijke asielprocedure vast te stellen. Omdat Europese verordeningen rechtstreeks doorwerken in de nationale rechtsorde, betekent dit onder meer dat de Vreemdelingenwet 2000 – waar ook het onderhavige wetsvoorstel op ziet – ingrijpend moet worden gewijzigd. Volgens de Raad van State wordt uit de toelichting niet duidelijk hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het Europese Asiel- en Migratiepact en is het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid onwenselijk als het wetsvoorstel op korte termijn weer moet worden aangepast of ingetrokken. De Raad van State adviseert daarom het wetsvoorstel af te stemmen met de wet ter uitvoering van het Europese Asiel- en Migratiepact en te overwegen om (onderdelen van) deze twee wetsvoorstellen samen te voegen.

In reactie op het advies van de Raad van State geeft de regering aan dat het vanzelfsprekend is dat het wetsvoorstel ter uitvoering van het Europese Asiel- en Migratiepact niet onnodig mag verschillen van het voorliggende wetsvoorstel. De regering volgt het advies niet op om de

¹³ M.A. t. Denemarken, par. 137–139, 146 en 163.

¹⁴ Sürmeli t. Germany, paragraaf 129 en Scordino t. Italië (nr. 1), par. 183.

¹⁵ Unión Alimentaria Sanders S.A. t. Spanje, par. 40.

¹⁶ Zoals opgenomen in artikelen 3 en 10 van het VN-Verdrag en artikel 24 van het EU Handvest voor de Grondrechten.

afstemming met het Europese Asiel- en Migratiepact al met dit wetsvoorstel te regelen.

Uit het rechtszekerheidsbeginsel volgt dat regelgeving duidelijk en de toepassing ervan voorzienbaar moet zijn. Tegelijkertijd is wetgeving niet statisch en kan er, om uiteenlopende redenen, een wens of noodzaak bestaan om regels aan te passen. Het is aan de wetgever om de rechtszekerheid af te wegen tegen de wens of noodzaak om regelgeving aan te passen.

De tijdelijke commissie adviseert de leden daarom na te gaan hoe de timing van deze wetsvoorstellen in aanloop naar de komst van het Europese Asiel- en Migratiepact, zich verhoudt tot het rechtszekerheidsbeginsel.

De hiervoor genoemde punten kunnen betrokken worden bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De voorzitter van de tijdelijke commissie,
Van Nispen

De griffier van de tijdelijke commissie,
Kling