

ADVIES OVER WIJZIGING VAN DE VREEMDELINGENWET IN

VERBAND MET DE INTRODUCTIE VAN EEN TWEESTATUSSTELSEL EN

HET AANSCHERPEN VAN DE VEREISTEN BIJ NAREIS

Wetsadvies

1 Samenvatting en aanbevelingen

Dit advies heeft betrekking op het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet (Vw 2000) in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis. Deze wetswijziging is niet expliciet aan de Adviesraad Migratie (hierna: adviesraad) voorgelegd. Ingevolge zijn wettelijke taak in artikel 2 van de Vw 2000 adviseert de adviesraad hier op eigen initiatief over. In het debat met de vaste commissie Asiel en Migratie van 19 december 2024 heeft de minister uitgesproken dat zij adviezen, waaronder een advies van de adviesraad, in de verdere behandeling van het wetsvoorstel zal meewegen.¹

1.1 Samenvatting

Het wetsvoorstel beoogt een onderscheid te maken tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus en nareis van familieleden van vluchteling en subsidiair beschermden beperken. De kring van familieleden die voor nareis in aanmerking komt, wordt verkleind. Aan subsidiair beschermden worden aanvullende voorwaarden opgelegd voordat ze een nareisaanvraag kunnen indienen. Het doel van de maatregelen is om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen.

De regering licht niet toe op welke manier het wetsvoorstel zich verhoudt tot de implementatie van het Europees Asiel- en Migratiepact. Dit pact omvat een ingrijpende hervorming van het Europees asielstelsel. Als er tegelijkertijd nationale wetgevingsinitiatieven zonder zorgvuldige voorbereiding worden doorgevoerd, kan dit een effectieve implementatie van het pact bemoeilijken. Daarnaast is het een grote belasting voor uitvoeringsorganisaties als de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Centraal Orgaan Opvang asielzoekers (COA) omdat zij hierdoor vaker en meer wijzigingen in hun processen moeten doorvoeren.

In de memorie van toelichting staat dat de wetswijziging nodig is om het aantal asielaanvragen en het aantal nareizigers te verlagen. De – volgens de regering – hoge aantallen aanvragers en nareizigers leggen een te grote druk op de voorzieningen, waaronder de woningmarkt, het onderwijs en de zorg. De adviesraad onderkent het bestaan van de moeilijkheden die de regering benoemt, maar stelt vraagtekens bij de conclusie dat deze worden veroorzaakt door hoge aantallen aanvragers en nareizigers en de voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn om die problemen op te lossen.

De beperkingen van nareis zullen waarschijnlijk wel enig effect hebben op het totale aantal asielzoekers en nareizigers. De maatregelen treffen echter een beperkte groep aanvragers. Hoe groot die groep is, wordt nergens in het wetsvoorstel vermeld. Het staat wel vast dat het opnieuw introduceren van twee

¹ [Brief van de Minister](#) van Asiel en Migratie van 22 januari 2025 in antwoord op Kamervragen over het beperken van inspraak van maatschappelijke organisaties bij nieuwe wetten.

statussen en een verschuiving naar de artikel 8 EVRM procedure de IND en de rechtspraak verder zal belasten. Het doel om de asielketen te ontlasten wordt op die manier niet bereikt. De verwachting dat het aantal asielzoekers en nareizigers op de langere termijn zal dalen en daarmee wel verlichting biedt, is onvoldoende aannemelijk gemaakt.

Het internationaal en Europees recht staan in beginsel toe dat onderscheid wordt gemaakt tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden. Op grond van artikel 8 EVRM is Nederland bij de beoordeling van een nareisaanvraag wel verplicht om rekening te houden met de vluchtachtergrond van subsidiair beschermden en de onmogelijkheid om het familieleven in hun land van herkomst te kunnen uitoefenen. De memorie van toelichting gaat niet in op de vraag of en op welke manier het wetsvoorstel hiermee rekening houdt.

Het wetsvoorstel licht ook niet toe of en op welke manier in de voorbereiding rekening is gehouden met het belang van het kind, terwijl dat volgens het internationaal en Europees recht een eerste overweging moet zijn. In het belang van de rechten van het kind, acht de adviesraad het noodzakelijk om de wachttermijn voor alleenstaande minderjarige subsidiair beschermden uit het wetsvoorstel te schrappen. De memorie van toelichting vermeldt ook niet of rekening is gehouden met de positie van vluchtelingen en subsidiair beschermden met een LHBTIQ+-vluchtmotief. Met name het afschaffen van de mogelijkheid om de ongehuwde partner te laten nareizen kan deze groep extra raken.

De wetgever beoogt dat de gewijzigde regelgeving na de inwerkingtreding op alle aanvragen wordt toegepast. Dat betekent dat aanvragen die onder de oude wetgeving werden ingediend ook aan de hand van de nieuwe wetgeving moeten worden beoordeeld. Volgens de regering is dit mogelijk omdat er geen overgangsrecht is opgenomen. Uit het Vreemdelingenbesluit (Vb 2000) volgt dat nareisaanvragen moeten worden getoetst aan het recht dat van toepassing is op het moment van de aanvraag. Totdat deze bepaling wordt aangepast, is onmiddellijke toepassing van het nieuwe recht op bestaande aanvragen in strijd met het Vreemdelingenbesluit. Daarnaast staat niet vast dat aanpassing van deze bepaling in overeenstemming is met het Europees recht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

1.2 Aanbevelingen

De adviesraad doet in dit advies de volgende aanbevelingen:

- *Dien het wetsvoorstel niet in bij de Tweede Kamer, tenzij het is aangepast.*
- *Geef prioriteit aan de implementatie van het Europees Asiel- en Migratiepact. Integreer voorgenomen nationale maatregelen in het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026.*
- *Motiveer nader en onderbouw met cijfers dat de maatregelen noodzakelijk en effectief zijn om de geïdentificeerde problemen op te lossen.*
- *Flankeer de voorgenomen maatregelen met substantiële investeringen in de uitvoering (IND en COA) en in de rechtspraak.*
- *Schrap de wachttermijn voor gezinshereniging met minderjarige subsidiair beschermde uit het wetsvoorstel.*
- *Laat de wachttermijn voor andere subsidiair beschermde ingaan op het moment van de asielaanvraag.*
- *Motiveer op welke moment in de nareisprocedure (inclusief de doortoetsing aan artikel 8 EVRM) en op welke manier rekening wordt gehouden met de vluchtachtergrond en andere individuele omstandigheden van subsidiair beschermde die afwijkingen van de aanvullende voorwaarden voor nareis mogelijk maken.*
- *Breng in kaart welke gevolgen de uitsluiting van ongehuwde partners van nareis heeft voor de rechten van statushouders met een LHBTIQ+-vluchtmotief en onderbouw of beperking hiervan gerechtvaardigd is.*
- *Toets nareisaanvragen aan het recht dat van toepassing was op de datum waarop de asielaanvraag werd ingediend.*

1.3 Opbouw van dit advies

In hoofdstuk 2 van dit advies wordt de inhoud van het wetsvoorstel toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de verhouding tussen het wetsvoorstel en de invoering van het Europees Asiel- en Migratiepact. In hoofdstuk 4 wordt de noodzakelijkheid en effectiviteit van het wetsvoorstel beoordeeld. Hoofdstuk 5 gaat in op de verenigbaarheid van de maatregelen met internationaal en Europees recht. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op het ontbreken van overgangsrecht. Hoofdstuk 7 maakt enkele opmerkingen over de zorgvuldigheid van het wetgevingsproces.

2 Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen die de asielketen per direct en duurzaam moeten ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland moet verminderen.

2.1 Waarom deze wet?

Volgens de regering is de asielinstroom in Nederland hoger dan de migratieketen aankan. De asielopvang is vol en de IND kampt met voorraden bij de behandeling van asiel- en nareisaanvragen. Daarnaast legt de toestroom van hoge aantallen asielzoekers en specifiek nareizende gezinsleden een te grote druk op de voorzieningen, waaronder de woningmarkt, het onderwijs en de zorg. Het wetsvoorstel is volgens de regering noodzakelijk om het aantal asielaanvragen en nareizigers te verlagen. Het voorstel is onderdeel van een breder pakket aan structurele maatregelen om de asielinstroom te beperken en zo de asiel- en opvangcrisis te bestrijden.²

2.2 Wat wordt er voorgesteld?

In het wetsvoorstel zijn de volgende maatregelen opgenomen om de geconstateerde problemen het hoofd te bieden:

Het invoeren van een onderscheid tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus

Met de invoering van het tweestatusstelsel beoogt de regering een onderscheid te maken tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus. De vluchtelingenstatus vloeit voort uit het VN-Vluchtelingenverdrag en wordt toegekend aan vreemdelingen die wegens hun ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een sociale groep of politieke overtuiging, worden vervolgd in hun land van herkomst of daar een gegronde vrees voor hebben.³ Subsidiaire bescherming wordt ontleend aan het refoulementverbod⁴ en wordt toegekend aan de vreemdeling die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, maar ten aanzien van wie er desondanks zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij in zijn land van herkomst een reëel risico op ernstige schade loopt.⁵ In beide gevallen kan iemand niet terug naar zijn land van herkomst. Het verschil in grondslag tussen de twee statussen staat toe dat er onderscheid wordt gemaakt in de rechten die aan statushouders worden toegekend.⁶ Het tweestatusstelsel

² Punt 1 van de memorie van toelichting (mvt). Zie ook het advies van de Adviesraad Migratie over de Asielnoodmaatregelenwet van 13 februari 2025.

³ Artikel 1A, tweede lid, van het VN-Vluchtelingenverdrag (1951) samen gelezen met artikel 1 van het Aanvullende Protocol bij het VN-Vluchtelingenverdrag (1967) en artikel 2, sub d, en artikel 9-14 van de Kwalificatierichtlijn (2011/95).

⁴ Artikel 3 EVRM en artikel 4 EU Handvest.

⁵ Artikel 2, sub f, en artikel 15-19 van de Kwalificatierichtlijn (2011/95).

⁶ Vreemdelingen die als vluchteling of subsidiair beschermde worden aangemerkt, worden statushouders genoemd.

wordt ingevoerd om het recht op gezinshereniging voor subsidiair beschermden verder te kunnen beperken dan voor vluchtelingen mogelijk is.

Meerderjarige kinderen en ongehuwde partners worden uitgesloten van nareis

De eerste beperking van gezinshereniging is dat de kring van familieleden die hiervoor in aanmerking komt, wordt ingeperkt. Het wetsvoorstel beoogt de gunstige regeling voor nareis niet meer toe te passen op meerderjarige kinderen en ongehuwde partners van statushouders. Deze beperking geldt zowel voor vluchtelingen als voor subsidiair beschermden. Gezinshereniging met meerderjarige kinderen en ongehuwde partners is wel nog mogelijk op grond van het recht op familieleven dat in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is neergelegd.⁷

Aanvullende voorwaarden voor gezinshereniging met subsidiair beschermden

De tweede beperking van nareis in het wetsvoorstel is dat aan statushouders met subsidiaire bescherming aanvullende voorwaarden worden gesteld voordat zij voor gezinshereniging in aanmerking komen. Vanaf de datum waarop de subsidiaire beschermingsstatus wordt verleend, wordt er een wachttermijn van twee jaar ingesteld, alvorens subsidiair beschermden een nareisaanvraag kunnen indienen. Daarnaast moeten ze aan een middelen- en een huisvestingsvereiste voldoen. Deze voorwaarden gelden onafhankelijk van de vraag welk familielid de subsidiair beschermde nareist. Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) wordt niet vereist dat zij aan deze voorwaarden voldoen. De wachttermijn van twee jaar geldt voor hen wel onverminderd.

3 Systematiek van het wetsvoorstel en de samenhang met het Europees Asiel- en Migratiepact

Op 14 mei 2024 werd het Europees Asiel- en Migratiepact (het pact) aangenomen. Het pact beoogt het Europees asielstelsel te hervormen en de lasten voor registratie en opvang van asielzoekers beter over de lidstaten te verdelen.⁸ Het verdelingsmechanisme voor asielzoekers dat in het pact is opgenomen, gaat uit van solidariteit tussen de lidstaten. Om het pact tot een succes te maken is het noodzakelijk dat de lidstaten de verplichtingen in het pact eenvormig implementeren en samenwerken om de afspraken optimaal te laten functioneren.

Solidariteit als instrument van Europese samenwerking is ook opgenomen in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).⁹ Dit vertaalt zich onder meer in het beginsel van loyale samenwerking.¹⁰ Volgens dit beginsel treffen de lidstaten alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de

⁷ Paragrafen B7/2 en B7/3.8 van de Vc 2000.

⁸ [Migratie- en asielpact - Europese Commissie](#); [Wetgevingsdossiers in een notendop - Europese Commissie](#).

⁹ Artikelen 2-4 van het Verdrag inzake de Europese Unie (VEU).

¹⁰ Artikel 4, derde lid, van het VEU.

verplichtingen in het Unierecht te verzekeren en onthouden zij zich van het aannemen van maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen. Dit geldt ook tijdens de implementatieperiode van secundaire Uniewetgeving.¹¹

De adviesraad constateert dat de minister ingrijpende wetwijzingen in de Vreemdelingenwet voorstelt zonder daarbij te motiveren op welke manier die zich verhouden tot de implementatie van het pact dat binnen anderhalf jaar operationeel moet worden.¹² Het doel van het pact is om de procedures en opvang in de verschillende lidstaten te uniformeren en onderlinge verschillen weg te nemen, terwijl de regering in haar wetsvoorstellen benadrukt dat het beoogde doel van de wetgeving is om Nederland onaantrekkelijker te maken dan onze buurlanden.¹³ Die doelstelling beoogt verschillen tussen de lidstaten te creëren of te vergroten, zodat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielaanvragen zoveel mogelijk bij andere lidstaten terecht komt en staat daarmee diagonaal op de doelstelling van het pact.

Deze trend is overigens niet alleen zichtbaar in Nederland. Andere lidstaten uiten een vergelijkbare wens om hun nationale asielbeleid strenger te maken. De Duitse *Expert Council on Integration and Migration*¹⁴ heeft hierover een beleidsbrief opgesteld die is gericht aan de Europese instellingen en de Duitse federale overheid. De brief signaleert dat de vormgeving van het asielbeleid op nationaal niveau een andere richting opgaat dan met de introductie van het pact is beoogd en roept op om deze nationale tendens te stoppen. Het adviesorgaan adviseert om de nadruk te leggen op een zorgvuldige implementatie van de nieuwe Europese wetgeving en de individuele afwijkingen hiervan tot een minimum te beperken.¹⁵ Dichterbij huis kwam het Montesquieu instituut met een vergelijkbare oproep.¹⁶ De adviezen van de Raad voor de rechtspraak en de Raad van State over het tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet kunnen hieraan worden toegevoegd. Ook die raden adviseren eerst in te zetten op een zorgvuldige implementatie van het pact, voordat er nieuwe of aanvullende nationale maatregelen worden voorgesteld.¹⁷

Een zorgvuldige afstemming van lopende en aanstaande wetsvoorstellen¹⁸ op de implementatie van het pact is van belang om de consistentie in de wetgeving te

¹¹ Punten 45 en 50 van zaak C-129/96 *Inter-Environment* ECLI:EU:C:1997:628.

¹² De consultatie over het wetsvoorstel tot wijziging van de Vw 2000 in verband met de invoering van het pact loopt gelijktijdig met de advisering over de introductie van een tweestatusstelsel.

¹³ Punt 2 van de mvt (onderaan).

¹⁴ Der [Sachverständigenrat](#) für Integration und Migration (SVR).

¹⁵ SVR, [Position paper on EU asylum policy](#), 28 november 2024.

¹⁶ F. Peerboom, ['De nationale uitzonderingstrek en de \(vergeten\) rol van het EU-noodrecht in 'asielcrises'](#) Blog van het Montesquieu Instituut, 19 december 2024.

¹⁷ Adviezen van de Raad voor de Rechtspraak over het wetsvoorstel 'Introductie van een [tweestatusstelsel](#) en het aanscherpen van de vereisten bij nareis' en over het wetsvoorstel '[Asielnoodmaatregelenwet](#)' van 20 januari 2025; Adviezen van 5 februari 2025 van de Afdeling advisering van de Raad van State over het [tweestatusstelsel](#), W03.24.00362/II, en de [Asielnoodmaatregelenwet](#), W03.24.00364/II, onder punt 6.

¹⁸ Volgens de [brief van de minister](#) van Asiel en Migratie van 14 november 2024 gaat het naast de introductie van het tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet onder andere

bewaken. Hoe de verschillende wetsvoorstellen zich tot elkaar en de implementatiewet verhouden wordt in de memorie van toelichting nauwelijks toegelicht. Dit maakt het moeilijk om de effecten van het totale pakket aan maatregelen te kunnen inschatten.

In het belang van een zorgvuldige implementatie van het pact en het bewaken van de samenhang met aanverwante nationale regelgeving adviseert de adviesraad, de regering om de voorgenomen wetswijzigingen niet apart en versneld, voorafgaand aan de implementatie van het pact door te voeren. In het licht van het interstatelijk loyaliteitsbeginsel, beveelt zij aan om de voorgenomen en door het kabinet gewenste wetswijzigingen bij de implementatie van het pact te betrekken en daarop af te stemmen. Daarmee wordt een zorgvuldige afstemming met en implementatie van het pact gewaarborgd en wordt versnippering van wetgeving en potentiële innerlijke tegenstrijdigheid van beleid voorkomen. Dit is ook van groot belang voor de uitvoering. De IND is overbelast en kampt met een enorme voorraad aan zaken waarop nog moet worden beslist. Het doorvoeren van tussentijdse beleidswijzigingen kost de IND-beslis capaciteit waardoor tijdelijk minder zaken kunnen worden afgedaan. De organisatie is daarom het meest gebaat bij zo min mogelijk tussentijdse wijzigingen van beleid en wetgeving.¹⁹

Geef prioriteit aan de implementatie van het Europees Asiel- en Migratiepact. Integreer voorgenomen nationale maatregelen in het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026.

4 Noodzaak en effectiviteit van de voorgestelde maatregelen

4.1 Noodzaak van de maatregelen is niet aannemelijk gemaakt

Uitgangspunt is dat nieuwe regelgeving alleen tot stand wordt gebracht indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.²⁰ Regelgeving is noodzakelijk indien aannemelijk is dat het concrete voorstel een effectieve, efficiënte en evenredige reactie vormt op het maatschappelijke probleem dat aanleiding geeft voor die regelgeving. Daarvoor is dus vereist dat voldoende zekerheid bestaat dat de voorgestelde regeling werkelijk zal leiden tot het oplossen of verminderen van het probleem, dat er geen minder bezwarende alternatieven zijn, en dat de kosten en lasten daarvan gerechtvaardigd worden door de ernst van het probleem. Indien niet aan elk van deze voorwaarden is voldaan, bestaat onvoldoende grond om tot regelgeving (in de voorgenomen vorm) over te gaan.

om de Asielcrisiswet en intrekking van de Spreidingswet, *Kamerstukken II 2024/25*, 36 600 XX, nr. 52.

¹⁹ Consultatiereactie van de IND betreffende de Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel, 29 november 2024. Zie ook het [interview met Rodhia Maas](#), DG bij de IND over de wetsvoorstellen van de regering.

²⁰ Aanwijzing 2.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Als de voorgenomen wetwijziging subjectieve rechten beperkt, gaat de verplichting voor de regering om de noodzakelijkheid van een wetwijziging te motiveren zwaarder wegen. De introductie van een tweestatusstelsel en de beperking van nareismogelijkheden voor vluchtelingen en subsidiair beschermden heeft een direct effect op de mogelijkheid om hun familielevens in Nederland te kunnen uitoefenen. De adviesraad hecht er daarom aan dat de noodzakelijkheid van de wetwijziging zorgvuldig wordt gemotiveerd.

Volgens de memorie van toelichting is deze wetwijziging nodig om het aantal asielaanvragen en het aantal nareizigers te verlagen. De – volgens de regering – hoge aantallen aanvragers en nareizigers leggen een te grote druk op de voorzieningen, waaronder de woningmarkt, het onderwijs en de zorg. De asielopvang is vol en de IND kampt met grote achterstanden.²¹ De adviesraad onderkent het bestaan van de moeilijkheden die de regering benoemt, maar stelt vraagtekens bij de conclusie dat deze maatschappelijke problemen worden veroorzaakt door hoge aantallen aanvragers en nareizigers en de voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn om die problemen op te lossen.

Overbelasting van de woningmarkt, het onderwijs en de zorg

Het staat vast dat Nederland met grote maatschappelijke opgaven wordt geconfronteerd. De woningmarkt is (te) krap en er zijn tekorten in het onderwijs en in de zorg. De opvang van asielzoekers heeft hier ook een impact op. De verwachting van de regering is dat de voorgestelde maatregelen zullen leiden tot een afname van het aantal aanvragen en nareizigers en tot een verlichting van de vastgestelde problemen.²² Daarnaast maken de maatregelen Nederland volgens het kabinet minder aantrekkelijk dan andere EU-lidstaten, wat de instroom verder zal verlagen. Het verlagen van die instroom is volgens de regering noodzakelijk om de problemen op de woningmarkt, in het onderwijs en in de zorg op te lossen, of in elk geval verlichting te bieden.

De adviesraad begrijpt de zorgen van de regering. De directe invloed van asielzoekers en nareizigers op de ernst van deze maatschappelijke problemen, die het noodzakelijk maakt om met grote spoed strengere asielwetgeving te introduceren, wordt in de memorie van toelichting echter niet onderbouwd. Hetzelfde geldt voor de verwachting van de regering dat de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk zullen leiden tot een afname van het aantal asielzoekers en nareizigers en daarmee tot een verlichting op de woningmarkt, het onderwijs en de zorg.

Het daadwerkelijk aanpakken van de druk op de woningmarkt, het onderwijs en de zorg vereist een gecoördineerde aanpak van de betrokken ministeries met structurele maatregelen voor hervorming. De regering zal hier met beleid en visie

²¹ Punt 1 van de mvt.

²² Punt 1 van de mvt.

aan moeten werken om deze opgaven het hoofd te kunnen bieden.²³ De regering geeft geen blijk van een algehele visie hierop, waar de voorgestelde asielmaatregelen worden ingepast. De adviesraad is van mening dat de regering de noodzakelijkheid van deze maatregelen om de druk op de woningmarkt, het onderwijs en de zorg, te verlichten, onvoldoende heeft onderbouwd.

Overbelasting van de asielketen

De asielketen is overbelast: de IND heeft achterstanden en het COA kan de opvang van de asielzoekers die in de procedure zitten nauwelijks aan. Deze problemen zijn niet veroorzaakt door bovenmatige of onbeheersbare aantallen asielzoekers die Nederland binnenkomen. De memorie van toelichting geeft daar althans geen getalsmatige onderbouwing voor. Op 29 oktober 2024 publiceerde het CBS cijfers waaruit volgt dat het aantal asielaanvragen in het derde kwartaal van 2024 bijna een kwart lager ligt dan in hetzelfde kwartaal van 2023.²⁴ Uit cijfers van het Europese Asiel Agentschap (EUAA) blijkt dat het aantal migranten dat naar Nederland komt en asiel aanvraagt onder het Europese gemiddelde ligt. Nederland ontving over de periode januari-juni 2024 976 asielaanvragen per 1.000.000 inwoners. Het gemiddelde in de EU is 1.108 aanvragen per 1.000.000 inwoners.²⁵

De problemen in de asielketen zijn ook niet veroorzaakt door gebrekkige wetgeving. De memorie van toelichting geeft daar althans geen onderbouwing voor. De huidige regelgeving biedt al voldoende handvatten om asielaanvragen effectief te kunnen behandelen. Zo voorziet de regelgeving in een verkorte procedure om asielaanvragen van migranten die afkomstig zijn uit veilige landen versneld in acht dagen te kunnen behandelen.²⁶ Daarnaast zijn er aparte procedures voor migranten die kunnen worden overgedragen aan andere EU-lidstaten en migranten die in aanmerking komen voor een evidente inwilliging. De capaciteit van de IND moet wel zodanig zijn dat asielaanvragen snel in behandeling kunnen worden genomen. Als het 14 weken duurt voordat de IND asielaanvragen van migranten uit veilige landen in behandeling neemt, verliest de daaropvolgende snelle afhandeling daarvan zijn effect.²⁷

Een belangrijke reden voor het ontstaan van de problemen in de asielketen is de te krappe personeelsomvang en beslis capaciteit bij de IND en de opvangcapaciteit bij het COA. Dit capaciteitsprobleem is ontstaan doordat deze uitvoeringsorganisaties in tijden van lage instroom van migranten naar Nederland (te veel) zijn afgeschaald. Toen de aantallen migranten die naar Nederland kwamen weer toenamen, is de capaciteit van de diensten niet tijdig genoeg weer opgeschaald.²⁸ Dat heeft geleid tot achterstanden bij de IND, langere

²³ Zie een pleidooi voor consistent beleid voor de asielopvang: Adviesraad Migratie en Raad voor het Openbaar Bestuur, [De asielopvang uit de crisis](#), 17 juni 2022.

²⁴ CBS, ['Asielverzoeken derde kwartaal'](#) bijna een kwart lager dan vorig jaar' 29 oktober 2024.

²⁵ Europees Asiel Agentschap, [Latest Asylum Trends – Mid-Year Review](#), 16 september 2024. Zie ook: H. Paul, [Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel](#), Ministerie van Binnenlandse Zaken/ ABDTOPconsult, 8 februari 2024, p. 16 e.v..

²⁶ Artikel 3.109ca van het Vb 2000.

²⁷ IND, ['Asiel: laatste ontwikkelingen'](#) 12 februari 2025.

²⁸ ACVZ, [Pieken en dalen](#), 23 juli 2017, p. 29 e.v..

asielprocedures en oplopende aantallen asielzoekers in de opvang bij het COA. De asielopvang is nog verder onder druk komen te staan doordat statushouders onvoldoende konden doorstromen naar reguliere huisvesting.

De regering heeft de noodzaak van de voorgestelde maatregelen niet voldoende gemotiveerd. De asielwetgeving is niet de oorzaak van de geïdentificeerde problemen. Het is niet aannemelijk dat de voorliggende wetgeving zal bijdragen aan de oplossing.

4.2 Effectiviteit van de voorgestelde maatregelen is niet aannemelijk gemaakt

De verwachte afname in druk op de woningmarkt, het onderwijs en de zorg

De eerste doelstelling van de invoering van een tweestatusstelsel die de memorie van toelichting noemt, is verlichting van de druk op de woningmarkt, het onderwijs en de zorg. De regering heeft echter niet met wetenschappelijke of cijfermatige gegevens onderbouwd dat de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan een (significante) verlaging van het aantal asielzoekers en nareizigers. Door beperking van nareismogelijkheden zullen de maatregelen waarschijnlijk wel enig effect hebben op het totale aantal nareizigers. In de toelichting staat dat het aantal asielaanvragen voor 25% bestaat uit nareizende gezinsleden. Volgens het CBS waren er in 2024 in totaal 44.055 asielaanvragen.²⁹ Dat betekent dat er rond de 11.000 nareizigers waren. Het wetsvoorstel treft niet al deze nareizigers. De vermindering in het aantal nareisaanvragen is dus een percentage van 11.000. Afhankelijk van het aantal nareizigers dat daadwerkelijk wordt getroffen door de maatregelen, lijkt het effect hiervan op de woningmarkt, het onderwijs en de zorg, alleen al door de maximale mogelijke afname van nareizigers, beperkt te zijn. Dit roept de vraag op of de maatregelen in het licht van die beperkte afname noodzakelijk zijn om de geïdentificeerde maatschappelijke problemen in Nederland en de problemen in de asielketen op te lossen. Dit wordt hieronder verder toegelicht.

De eerste beperking van het recht op gezinshereniging voor begunstigden van internationale bescherming is het verkleinen van de kring van familieleden van vluchtelingen en subsidiair beschermden die voor nareis in aanmerking komt. Meerderjarige kinderen, pleegkinderen en ongehuwde partners kunnen hierdoor niet meer onder gunstigere voorwaarden nareizen.³⁰ De memorie van toelichting licht niet toe welk percentage deze groep uitmaakt van het totaal aantal nareizigers. Daarnaast zal een gedeelte van de nareizigers dat wordt uitgesloten alsnog in aanmerking komen voor een afgeleid verblijfsrecht op grond van familie- of gezinsleven dat is vastgelegd in artikel 8 van het EVRM.³¹ Het is dus moeilijk

²⁹ CBS, '[Hoeveel asielzoekers komen naar Nederland?](#)'

³⁰ Punt 2.3 van de mvt.

³¹ Punt 3.2 van de mvt.

voorspelbaar hoeveel minder nareizigers zullen binnenkomen naar aanleiding van deze beperking.

De tweede beperking van het recht op gezinshereniging is het invoeren van aanvullende voorwaarden voor het nareizen van familieleden van subsidiair beschermden. Deze voorwaarden (een wachttermijn, middelen- en huisvestingsvereiste) zullen mogelijk een dempend, maar vooral een vertragend effect hebben.³² Op de korte termijn vermindert dat de instroom waarschijnlijk enigszins, maar na een aantal jaren is dat effect waarschijnlijk verdwenen of afgezwakt. Bovendien is het effect van deze maatregel afhankelijk van de vraag welk percentage statushouders als subsidiair beschermde zal worden aangemerkt. In de memorie van toelichting wordt rekening gehouden met percentages van 30%, 50% of 70%.³³ Die percentages lopen nogal uiteen, terwijl dit een grote impact heeft op de vraag of de voorgestelde maatregelen het aantal aanvragen voor nareis daadwerkelijk zal verminderen. Ook hier is het effect van de maatregel op het aantal nareizigers dus moeilijk voorspelbaar.

Volgens de regering zullen de voorgestelde maatregelen ook bijdragen aan een verlaging van het totale aantal asielzoekers doordat het aangepaste nareisbeleid Nederland onaantrekkelijker maakt voor asielmigranten. Het effect hiervan op het aantal asielaanvragen is echter ook niet onderbouwd met wetenschappelijke of cijfermatige inzichten. Uit onderzoek blijkt dat het asielbeleid in een bestemmingsland slechts een beperkte invloed heeft op de komst van asielmigranten. Onveiligheid en het ontbreken van perspectief op een goede toekomst in landen van herkomst zijn sterke pushfactoren voor migranten om hun land te verlaten en een toekomst elders te zoeken. Wijziging van het asielbeleid in landen van ontvangst heeft geen invloed op deze pushfactoren. Na aankomst in Europa kan asielbeleid wel een bescheiden rol spelen in de keuze voor het bestemmingsland, maar de aanwezigheid van sociale contacten en netwerken zijn de belangrijkste reden voor asielmigranten om naar Nederland te komen.³⁴

Op basis van de analyse van de regering in de memorie van toelichting is het effect van de maatregelen op het totale aantal nareizigers dus moeilijk te voorspellen. Die onzekerheid betekent dat onvoldoende is onderbouwd in hoeverre de voorgestelde maatregelen de druk op de woningmarkt, het onderwijs en de zorg merkbaar verlichten. De regering stelt de noodzaak van deze drukverlichting voorop als een van de doelen van de voorgestelde maatregelen. Nu de daarbij behorende (cijfermatige) onderbouwing ontbreekt, heeft de regering de noodzaak en effectiviteit van de voorgestelde maatregelen niet voldoende gemotiveerd.

³² Punt 2.2 van de mvt.

³³ Punt 4.1 van de mvt.

³⁴ Verwey-Jonkerinstituut, [Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland: wetenschappelijke inzichten in migratie drivers](#), 4 september 2023; Adviesraad Migratie, [Rapport Secundaire Migratie](#), 5 november 2019, p. 106.

Het effect van de maatregelen op uitvoeringsinstanties en rechtspraak

De tweede doelstelling van de invoering van een tweestatusstelsel is verlichting van de druk op de asielketen. De IND kampt met grote achterstanden in de behandeling van asiel- en nareisaanvragen. Afname in het aantal nareizigers moet daarom mede tot effect hebben dat de last en kosten voor de IND (op lange termijn) afnemen. De memorie van toelichting onderkent echter ook dat de maatregelen op zaaksniveau een structurele aanvullende belasting van de beslis capaciteit van de IND zullen veroorzaken.³⁵

Op dit moment hoeft bij de toekenning van een asielstatus de keuze voor erkenning als vluchteling en een subsidiaire beschermingsstatus niet of nauwelijks gemotiveerd te worden. De motiveringsvereisten spelen vooral een rol bij de afwijzing van een status. De invoering van een tweestatusstelsel betekent dat voor iedereen die een subsidiaire beschermingsstatus krijgt alsnog een motiveringsplicht ontstaat, omdat moet worden onderbouwd waarom ze niet in aanmerking komen voor een vluchtelingenstatus. Volgens de memorie van toelichting zal 75% van hen doorprocederen om alsnog een vluchtelingenstatus te verkrijgen. Dit leidt tot meer beroepsprocedures die niet alleen de IND, maar ook de rechtspraak extra zullen belasten.³⁶

Het belangrijkste doel van de herinvoering van het tweestatusstelsel is om de mogelijkheid tot nareis van subsidiair beschermde te beperken. Als de vervolgproucedures ertoe leiden dat alsnog een vluchtelingenstatus wordt toegekend, heeft betrokkene alsnog direct recht op gezinshereniging en is de gezinshereniging eigenlijk onnodig vertraagd. Als uiteindelijk de subsidiaire bescherming wordt behouden, mag de IND aanvullende eisen stellen aan de gezinshereniging. Omdat hier aanvullende stukken voor nodig zijn, onder andere over middelen van bestaan en geschikte huisvesting, zal vaker door de IND om aanvullende stukken worden gevraagd en zullen hierover vaker beroepsprocedures worden gevoerd. Als de uiteindelijke uitkomst van de procedure leidt tot het toestaan van gezinshereniging, heeft dit geen effect op de instroom.

Indien niet aan de toelatingsvoorwaarden wordt voldaan, wordt ambtshalve door getoetst aan artikel 8 EVRM worden ingediend. Voor de beoordeling daarvan, moet de IND eerst vaststellen of tussen de familieleden beschermingswaardig familieleden bestaat. Als dat het geval is moet de IND hun belangen afwegen tegen het belang van de staat en bij een afwijzing zorgvuldig motiveren waarom betrokkene niet voor een verblijfsrecht in aanmerking komt. Alle relevante omstandigheden van de statushouder en zijn familieleden moeten hierbij worden

³⁵ Punt 4.1 van de mvt.

³⁶ Punt 4.1 van de mvt; Consultatiereacties op de Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel van de IND (29 november 2024), de Raad voor de Rechtspraak ([2 december 2024](#) en [27 januari 2025](#)), de [Afdeling Bestuursrechtspraak](#) van de Raad van State (2 december 2024), de Nederlandse [Orde van Advocaten](#) (2 december 2024); Advies van 5 februari 2025 van de [Afdeling advisering](#) van de Raad van State, W03.24.00362/II, onder punt 5; N. Doornbos, C.A. Groenendijk, '[Uitkomsten van asielprocedures](#): een cohortonderzoek' (2001) 76(6) *Nederlands Juristenblad*, p. 245.

betrokken.³⁷ Deze toetsing is omvangrijker en arbeidsintensiever dan de toetsing aan de voorwaarden om te mogen nareizen. De uitkomst van deze belangenafweging in het kader van artikel 8 EVRM kan daarna ook ter toetsing aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Alleen als zowel de nareisaanvraag als de toetsing aan artikel 8 EVRM in de administratieve en de beroepsfase tot een afwijzing leiden heeft dit het effect dat er minder familieleden van subsidiair beschermden naar Nederland komen.

De IND en de rechtspraak worden dus substantieel extra belast, terwijl het resultaat van minder nareizende familieleden pas na veel tussenstappen wordt bereikt en veel van hen alsnog voor een verblijfsrecht in aanmerking komen. De memorie van toelichting onderkent dat de IND en de rechtspraak door de invoering van het tweestatusstelsel extra worden belast en spreekt (voorlopig) van tientallen extra miljoenen die voor de IND moeten worden vrijgemaakt om de voorgestelde maatregelen te implementeren. De uitgesproken verwachting dat de invoering van het tweestatusstelsel op langere termijn de druk op de IND, de kosten en de benodigde capaciteit in de gehele migratieketen zal doen afnemen wordt niet onderbouwd en de adviesraad acht dit ook niet aannemelijk.

Door de verhoogde werklast voor de IND zullen de nu al lange doorlooptijden nog verder oplopen en dat verhoogt weer de druk op de opvang waarin het COA moet voorzien.³⁸ De noodzaak om aanvullende procedures te doorlopen voordat de gewenste rechtsbescherming wordt verkregen zorgt er ook voor dat asielzoekers langer opvang nodig hebben, waardoor het COA nog verder wordt belast.³⁹ Het wetsvoorstel heeft daarom ook negatieve effecten op de asielopvang en de regering heeft niet onderbouwd hoe ze deze druk wil beperken of verlichten. Daarnaast zorgen de langere doorlooptijden ervoor dat de terugkeer van asielzoekers die geen status hebben gekregen ook vertraging oploopt.

De maatregelen in het wetsvoorstel zijn ongeschikt om de druk op de asielketen (IND/rechtspraak/opvang) te verlichten. Die druk wordt juist vergroot. Zelfs als hierdoor op de lange termijn wel een lichte afname is van nareizigers, heeft de adviesraad grote zorgen over de proportionaliteit van de maatregelen in het licht van deze lastenverzwaring voor de uitvoering en de rechtspraak. De waarschijnlijk slechts beperkte afname van het aantal nareizigers kan de extra druk op de asielketen niet rechtvaardigen.

³⁷ Paragraaf B7/3.8 van de Vc 2000. Zie in de rechtspraak e.g. ABRvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2006; ABRvS 27 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2024:1188.

³⁸ Dat is overigens ook in strijd met de maximale termijnen voor de behandeling van een asielaanvraag in artikel 31, derde lid, van de Procedureerichtlijn (2013/32) en artikel 35 van de Procedureverordening (2024/1348). De ABRvS heeft hier prejudiciële vragen over gesteld in haar uitspraken van 8 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4125, en 10 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2829.

³⁹ Adviesraad Migratie en Raad voor het Openbaar Bestuur, [De asielopvang uit de crisis](#), 17 juni 2022.

Motiveer nader en onderbouw met cijfers dat de maatregelen noodzakelijk en effectief zijn om de geïdentificeerde problemen op te lossen.

Flankeer de voorgenomen maatregelen met substantiële investeringen in de uitvoering (Immigratie- en Naturalisatiedienst en Centraal Orgaan Opvang asielzoekers) en in de rechtspraak.

5 Verenigbaarheid van het wetsvoorstel met internationaal en Europees recht

5.1 Het recht op familieleven en het onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden

In het Europees recht wordt het recht op gezinshereniging voor een belangrijk deel gereguleerd door de Gezinsherenigingsrichtlijn.⁴⁰ Die richtlijn staat toe dat onderscheid wordt gemaakt tussen de voorwaarden die gelden voor de nareis van familieleden van vluchtelingen, enerzijds, en familieleden van subsidiair beschermden, anderzijds.⁴¹ De richtlijn verplicht ertoe dat voor vluchtelingen gunstigere voorwaarden voor gezinshereniging worden gehanteerd dan binnen het reguliere kader.⁴² Subsidiair beschermden vallen buiten de reikwijdte van de richtlijn en kunnen hieraan dus geen gunstiger recht op gezinshereniging onttelen.⁴³

Met de invoering van het tweestatusstelsel gebruikt de regering de ruimte die de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt om onderscheid te maken tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden. Dit betekent echter niet dat tussen deze twee categorieën geen overeenkomsten bestaan. Zowel vluchtelingen als subsidiair beschermden worden geconfronteerd met een objectieve belemmering om terug te gaan naar hun land van herkomst en hun familieleven daar uit te oefenen. Onder die omstandigheden kan het recht op familieleven ertoe verplichten om gezinshereniging toe te staan, ook als niet aan de voorwaarden in het nationale recht wordt voldaan.⁴⁴

⁴⁰ Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging (Gezinsherenigingsrichtlijn).

⁴¹ Punt 3.1 van de mvt.

⁴² Artikelen 9-12 van de Gezinsherenigingsrichtlijn; EHRM 10 juli 2014, *Tanda-Muzinga t. Frankrijk* (Application no. 2260/10), para. 74-75.

⁴³ Artikel 3, tweede lid, onder c, van de Gezinsherenigingsrichtlijn. In het oorspronkelijke wetgevingsvoorstel van de Europese Commissie ([COM_99/0638_def](#)) waren subsidiair beschermden niet uitgezonderd van de reikwijdte van de Gezinsherenigingsrichtlijn en moesten voor hen ook gunstigere voorwaarden voor gezinshereniging worden toegepast. In een latere versie ([COM_2000/0624_def](#)) zijn subsidiair beschermden uitgesloten omdat er tussen de lidstaten geen eenvormige betekenis werd gegeven aan 'subsidiare bescherming' en niet omdat subsidiair beschermden geen behoefte zouden hebben aan gezinshereniging. In het uiteindelijk aangenomen voorstel ([COM_2002/225_def](#)) is deze uitsluiting behouden.

⁴⁴ Artikel 8 EVRM en artikel 7 EU-Handvest. Omdat subsidiair beschermden hun status aan de EU-Kwalificatierichtlijn onttelen, moeten de voorwaarden voor gezinshereniging volgens artikel 52, eerste lid, van het EU-Handvest ook in overeenstemming zijn met de EU-mensenrechtenbescherming die dit Handvest biedt.

Wanneer de situatie van een subsidiair beschermde vergelijkbaar is met de situatie van een vluchteling is het onderscheid niet gerechtvaardigd.⁴⁵ De procedurele voorwaarden van flexibiliteit, snelheid en effectiviteit voor het recht op gezinshereniging voor vluchtelingen gelden daarom op dezelfde manier voor subsidiair beschermden. Bovendien moeten de voorwaarden voor het recht op gezinshereniging praktisch en effectief zijn en het recht niet enkel theoretisch of illusoir maken.⁴⁶ Daarnaast moeten de maatregelen in overeenstemming zijn met het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK).⁴⁷

De adviesraad stelt vast dat de regering op grond van dit kader onderscheid mag maken tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden. Dit betekent niet dat er geen beperkingen zijn aan de voorwaarden voor nareis die Nederland aan subsidiair beschermden mag opleggen. De beoordeling van hun recht op gezinshereniging moet rekening houden met hun vluchtachtergrond en de onmogelijkheid om het recht op familieleven in hun land van herkomst te kunnen uitoefenen.

5.2 Aanvullende voorwaarden nareis subsidiair beschermden

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of de verplichting voor lidstaten om rekening te houden met de vluchtachtergrond van subsidiair beschermden gevolgen heeft voor de legitimiteit van de aanvullende voorwaarden voor nareis die aan hen worden opgelegd. Het wetsvoorstel legt aan hen een wachttermijn op van twee jaar na het toekennen van de subsidiaire beschermingsstatus, voordat zij een nareisaanvraag kunnen indienen. Daarnaast moeten zij aan een middelen- en huisvestingsvereiste voldoen.

In een individueel geval kan de situatie van een subsidiair beschermde wel zozeer overeenkomen met de situatie van een vluchteling dat gezinshereniging onder gunstigere voorwaarden wel mogelijk moet zijn. Of die situatie zich voordoet, zal

⁴⁵ EHRM 9 juli 2021, *MA t. Denemarken* (Application no. 6697/18), para. 102-114, 145; EHRM 20 oktober 2022, *MT t. Zweden* (Application no. 22105/18), para. 106. De Europese Commissie moedigt lidstaten ook aan regels vast te stellen die vluchtelingen en subsidiair beschermden vergelijkbare rechten toekennen in: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM (2014) 210 final, onder 6.2.

⁴⁶ EHRM 9 juli 2021, *MA t. Denemarken* (Application no. 6697/18), para. 146; EHRM 20 oktober 2022, *MT t. Zweden* (Application no. 22105/18), para. 108-111.

⁴⁷ Op grond van artikelen 93 en 94 van de Grondwet, werken artikel 8 EVRM en de meeste bepalingen van het IVRK rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft bevestigd dat de relevante bepalingen van het IVRK rechtstreekse werking hebben. Zie de uitspraken van 7 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3716 en van 24 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2815. Uit ov. 18, 19 en 38 en artikel 20, vijfde lid, van de Kwalificatierichtlijn (2011/95) en ov. 15, 16 en 68 en artikel 8, zesde lid, artikel 20, vijfde lid, en artikel 33 van de Kwalificatieverordening (2024/1347) volgt dat lidstaten zich bij de toepassing van die richtlijn primair moeten laten leiden door het belang van het kind. In de jurisprudentie van het Hof van Justitie wordt het belang van het kind ook bij de beoordeling betrokken. Zie e.g. HvJ EU C-550/16 A. & S. ECLI:EU:C:2018:248, para. 58; HvJ EU C-279/20 XC ECLI:EU:C:2022:618, para. 41-42. Volgens artikel 52, derde lid, van het EU-Handvest, moet artikel 7 van dit Handvest in overeenstemming met de betekenis en interpretatie van artikel 8 EVRM worden uitgelegd en toegepast. De verschillende mensenrechten-verplichtingen moeten dus in samenhang met elkaar worden toegepast.

aan de hand van de individuele omstandigheden van het geval moeten worden getoetst.⁴⁸ Het wettelijk kader moet hiervoor ruimte bieden en daadwerkelijke uitzonderingen op de wachttermijn en de aanvullende voorwaarden voor gezinshereniging mogelijk maken.⁴⁹ De regering heeft dit onderkend en stelt in de memorie van toelichting dat aan deze voorwaarden wordt voldaan omdat bij een afwijzing van een nareisaanvraag wordt doorgetoetst aan artikel 8 EVRM. Volgens de regering is het 'niet uitgesloten' dat op grond hiervan alsnog een verblijfsvergunning wordt verleend.⁵⁰

De mogelijkheid om bij de afwijzing van een aanvraag door te toetsen aan artikel 8 EVRM geeft inderdaad ruimte om in een individueel geval van de aanvullende nareisvoorwaarden voor subsidiair beschermden af te wijken. De regering heeft echter niet toegelicht of en op welke manier het niet voldoen aan de aanvullende voorwaarden voor subsidiair beschermden hierin moet meegewogen. Het wordt ook niet toegelicht op welke manier in die beoordeling wordt rekening gehouden met de vluchtachtergrond van de subsidiair beschermden. De memorie van toelichting gaat verder niet in op de verschillen tussen deze twee procedures en de manier waarop die de subsidiair beschermde kunnen benadelen. Voor gezinshereniging op grond van nareis wordt bijvoorbeeld *ex tunc* getoetst en is de leeftijd op het moment van de asielaanvraag doorslaggevend voor de vraag welke familieleden kunnen nareizen, terwijl er voor de toetsing aan artikel 8 EVRM *ex nunc* getoetst wordt. De memorie van toelichting moet de verhouding tussen de twee procedures beter uitleggen en duidelijker uiteenzetten hoe de verschillende relevante elementen voor de beoordeling in elke procedure worden meegewogen.

Daarnaast gaat de regering eraan voorbij dat een nareisaanvraag die binnen de wachttermijn wordt ingediend nu *de facto* een artikel 8 EVRM aanvraag wordt. Gezien de grotere complexiteit van de artikel 8 EVRM toetsing, worden de IND en de rechtspraak hier extra mee belast. Deze verschuiving doet bovendien ook af aan het beoogde effect van het uitstellen van nareisaanvragen en de daarvan te verwachten drukverlichting op de asielketen. Het effect van de maatregel wordt hierdoor ondergraven.⁵¹ De memorie van toelichting geeft geen rekenschap van deze verschuiving en gaat niet in op de vraag hoe de IND hiermee moet omgaan.

⁴⁸ EHRM 20 oktober 2022, *MT t. Zweden* (Application no. 22105/18), para. 108-110.

⁴⁹ EHRM 9 juli 2021, *MA t. Denemarken* (Application no. 6697/18), para. 192-193; EHRM 20 oktober 2022, *MT t. Zweden* (Application no. 22105/18), para. 112.

⁵⁰ Punt 3.2 van de mvt.

⁵¹ In de consultatiereactie van de IND betreffende de Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel, 29 november 2024, wordt dit punt ook benoemd.

Wachttermijn

Het wetsvoorstel wil een wachttermijn van twee jaar invoeren voordat subsidiair beschermde familieleden kunnen laten nareizen, die ingaat vanaf het moment dat de bescherming wordt verleend.⁵² Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat deze wachttermijn van twee jaar in beginsel is toegestaan.⁵³ Als de wachtperiode langer dan twee jaar is, gaat de onmogelijkheid om het familieleven in het land van herkomst uit te oefenen steeds zwaarder wegen.⁵⁴ In het arrest MA t. Denemarken overwoog het Hof dat een wachttermijn van drie jaar onder alle omstandigheden een lange periode is om gescheiden te zijn van familie, met name als die familie achterblijft in een onveilig land. Bovendien moet worden meegewogen dat de daadwerkelijke periode waarin de familieleden gescheiden zijn nog langer is. Tijdens de vlucht, de asielprocedure en de behandeling van de nareisaanvraag, is de familie ook al of nog van elkaar gescheiden.⁵⁵

Voor de beoordeling van de verenigbaarheid met artikel 8 EVRM is dus niet alleen de wachttijd, maar ook de volledige duur van de scheiding van de familieleden van belang. De rechtmatigheid van de wachttijd die het wetsvoorstel wil invoeren kan daarmee niet worden losgezien van de lange doorlooptijden bij de IND. Het is nu al zo dat een asielzoeker pas na 62 weken een nader gehoor krijgt. Het besluit volgt enige tijd daarna. Voor een nareisaanvraag duurt het 92 weken voordat de IND de aanvraag in behandeling neemt.⁵⁶ Daarna volgt eventueel nog het doorlopen van een beroepsprocedure. Als daar 2 jaar wachttijd bijkomt is het niet onwaarschijnlijk dat een subsidiair beschermde alleen al door de achtereenvolgende procedures in Nederland vijf tot zes jaar gescheiden is van zijn familieleden, die zich al die tijd in een onveilige situatie bevinden.⁵⁷ In het licht van het arrest MA, acht de adviesraad het aannemelijk dat het invoeren van twee jaar wachttijd voor gezinshereniging in combinatie met de lange duur van asielprocedures wel een schending van artikel 8 EVRM kan opleveren.

De onaanvaardbaar lange scheiding tussen familieleden zou (deels) ondervangen kunnen worden door de wachttijd voor gezinshereniging voor subsidiair beschermde aan te laten vangen op het moment van de aanvraag. Dat is het moment vanaf wanneer bescherming wordt toegekend en het moment waarop het recht op gezinshereniging ontstaat.⁵⁸ Als de subsidiaire beschermingsstatus dan binnen twee jaar wordt toegekend, moet de subsidiair beschermde wachten op de mogelijkheid tot nareis tot twee jaar na het indienen van de asielaanvraag zoals het Europees recht en het EHRM toestaan. Daarmee wordt enige vertraging ingebouwd en tegelijkertijd voorkomen dat de totale scheidingsduur van

⁵² Punt 2.2 van de mvt.

⁵³ EHRM 20 oktober 2022, *MT t. Zweden* (Application no. 22105/18), para. 50 en 157 ; HvJ EU C-540/03 *Europees Parlement t. Raad* ECLI:EU:C:2006:429, para 98.

⁵⁴ EHRM 9 juli 2021, *MA t. Denemarken* (Application no. 6697/18), para. 162; EHRM 20 oktober 2022, *MT t. Zweden* (Application no. 22105/18), para. 58 en 84.

⁵⁵ EHRM 9 juli 2021, *MA t. Denemarken* (Application no. 6697/18), para. 179; EHRM 20 oktober 2022, *MT t. Zweden* (Application no. 22105/18), para. 67.

⁵⁶ IND, '[Asiel: laatste ontwikkelingen](#)' 12 februari 2025.

⁵⁷ EHRM 9 juli 2021, *MA t. Denemarken* (Application no. 6697/18), para. 154.

⁵⁸ HvJ EU C-550/16 A. & S. ECLI :EU:C:2018:248.

familieleden onredelijk lang wordt en het recht op gezinshereniging daardoor illusoir wordt. Dit sluit ook beter aan bij de tekst van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Daarin staat dat de lidstaten een wachtermijn van twee jaar mogen opleggen voordat de gezinsleden nareizen. Het legaal verblijf ontstaat op het moment van de asielaanvraag, dus moet de wachtermijn ook vanaf dat moment berekend worden.⁵⁹

Volgens het Hof van Justitie ontstaat het recht op gezinshereniging ook op het moment van de asielaanvraag. Dit volgt uit het arrest *A. en S.*, waarin werd geoordeeld dat voor nareis waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn, moet worden uitgegaan van de leeftijd die het kind had op het moment dat de eerste asielaanvraag werd ingediend. Het eindeloos uitstellen van een besluit op de aanvraag, mag er namelijk niet toe leiden dat de nareis van een minderjarig kind of de ouder van een minderjarig kind wordt verhinderd doordat een lidstaat onnodig stilzit.⁶⁰ In het licht van deze logica geeft de adviesraad het kabinet in overweging om voor de wachttijd om een aanvraag tot nareis in te dienen, dezelfde datum te hanteren. In elk geval mag de peildatum voor vaststelling van de leeftijd van het kind niet veranderen.

Middelen- en huisvestingsvereiste

Voor het middelen- en huisvestingsvereiste dat het wetsvoorstel invoert voor gezinshereniging met subsidiair beschermden sluit de memorie van toelichting aan bij de vereisten die volgens de Gezinsherenigingsrichtlijn mogen worden gesteld aan reguliere migranten.⁶¹ Omdat de Gezinsherenigingsrichtlijn niet van toepassing is op subsidiair beschermden, is er strikt genomen geen Europeesrechtelijke regel die aan het stellen van deze voorwaarden in de weg staat. Ook uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat het EVRM geen algemene verplichting oplegt om subsidiair beschermden van deze voorwaarden uit te zonderen. Het Hof gaat er echter niet mee akkoord dat in het geheel geen gewicht wordt gegeven aan de vluchtachtergrond die ook voor subsidiair beschermden een rol speelt. Net als voor vluchtelingen moet de procedure voor gezinshereniging flexibel, snel en effectief zijn en de voorwaarden hiervoor mogen het recht niet enkel theoretisch of illusoir maken en het recht op familieleven niet onnodig onderbreken of ophouden.⁶²

Hoewel subsidiair beschermden niet gelijkgesteld hoeven te worden met vluchtelingen, kunnen zij dus ook niet gelijkgesteld worden met reguliere migranten. Het onverminderd toepassen van dezelfde of zelfs strengere criteria voor gezinshereniging met subsidiair beschermden is daarom problematisch.⁶³ Als gevolg van hun vluchtachtergrond en kwetsbare positie is het voor hen moeilijker

⁵⁹ Artikel 44, tweede lid, van de Vw 2000.

⁶⁰ HvJ EU C-550/16 *A. & S.* ECLI:EU:C: 2018:248, para. 55-57; HvJ EU C279/20 *XC* ECLI:EU:C:2022:618, para. 48-50.

⁶¹ Punt 3.1 van de mvt; Artikel 7 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

⁶² EHRM 9 juli 2021, *MA t. Denemarken* (Application no. 6697/18), para. 146; EHRM 20 oktober 2022, *MT t. Zweden* (Application no. 22105/18), para. 108-111.

⁶³ Voor reguliere gezinshereniging geldt geen wachtermijn en geen huisvestingsvereiste. Paragraaf B7 van de Vc 2000.

om aan een middelen- en huisvestingsvoorwaarde te voldoen dan voor reguliere migranten, terwijl het belang om met hun familieleden te worden herenigd – die zich nog in een onveilig land – bevinden groter is. De invulling hiervan moet dus worden aangepast op hun individuele situatie door bijvoorbeeld een lager normbedrag of flexibelere uitzonderingsgronden te hanteren. De regering heeft niet toegelicht of hier bij de invoering van het tweestatusstelsel en toepassing van de aanvullende voorwaarden voor nareis van familieleden van subsidiair beschermden rekening mee wordt gehouden. Ook op dit punt is het wetsvoorstel dus onvoldoende onderbouwd.

5.3 Beperking kring van familieleden die in aanmerking komt voor nareis

Naast het invoeren van twee verschillende statussen en het stellen van aanvullende voorwaarden voor nareis van familieleden van subsidiair beschermden, beoogt het wetsvoorstel de kring van familieleden die voor nareis in aanmerking komt te beperken. Deze maatregel maakt geen onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden. Voor beide categorieën beoogt het wetsvoorstel de gunstige regeling voor nareis niet meer toe te passen op meerderjarige kinderen en ongehuwde partners van statushouders.⁶⁴ De memorie van toelichting merkt op dat de beperking van de kring van familieleden die in aanmerking komt voor nareis in overeenstemming is met de Gezinsherenigingsrichtlijn. De mogelijkheid om nareis met meerderjarige kinderen en ongehuwde partners toe te staan is een facultatieve bepaling.⁶⁵ Nederland heeft er in het verleden voor gekozen om die mogelijkheid in nationale wetgeving om te zetten en dat wordt met deze maatregel teruggedraaid. Juridisch gezien is dat mogelijk. De regering gaat er daarmee wel aan voorbij dat de keuze om de facultatieve bepaling te implementeren steunde op een aantal voordelen van dit ruimere recht op gezinshereniging, die door deze maatregel verloren gaan.

Meerderjarige kinderen

Als jongvolwassen meerderjarige kinderen nog geen stappen naar zelfstandigheid hebben gezet en feitelijk nog tot het gezin van hun ouders behoren, kunnen zij een recht op gezinshereniging aan artikel 8 EVRM ontleen. De eerste stap van deze toets is een feitelijke beoordeling van de familierelatie tussen de ouder en het kind. Als tussen hen beschermingswaardig familieleven bestaat, volgt een afweging van hun belang om dit familieleven voort te zetten en het belang van de staat om gezinsmigratie te beperken. De toets is complex en arbeidsintensief en leidt tot veel beroepsprocedures. Eén van de redenen dat de mogelijkheid tot nareis werd uitgebreid tot (ouders van) jongvolwassenen was om het aantal aanvragen waarvoor deze complexe toets moet worden uitgevoerd te verminderen. Deze vereenvoudiging van het beleid was bedoeld om de werkdruk bij de IND te verlagen. Als de mogelijkheid voor nareis voor (ouders van) jongvolwassenen weer wordt afgeschaft en zij weer binnen het reguliere

⁶⁴ Punt 2.3 van de mvt.

⁶⁵ Artikel 10, tweede lid, en artikel 4, derde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

toetsingskader vallen, zal dit de druk op de IND dus weer verhogen, terwijl onduidelijk is hoeveel minder jongvolwassenen in aanmerking zullen komen voor nareis. Hetzelfde geldt voor de druk op de rechtspraak. Ondertussen worden de betrokken subsidiair beschermden en hun familieleden lang van elkaar gescheiden, ook als ze uiteindelijk wel recht hebben op gezinshereniging.

Ongehuwde partners

Als eerste land wereldwijd waarin het homohuwelijk gelegaliseerd werd, heeft Nederland een internationale reputatie als veilige haven voor leden uit de LHBTQI+-gemeenschap. Het voorstel om ongehuwde partners voortaan uit te sluiten van de mogelijkheid om na te reizen doet af aan deze reputatie. Als mensen gedwongen worden hun land te verlaten vanwege LHBTQI+-gerelateerd geweld, is het logisch dat zij met een eventuele partner geen huwelijk hebben kunnen sluiten. De onmogelijkheid om in hun land van herkomst een familieleven te hebben, was juist de reden dat ze naar Nederland zijn gevlucht. Als ze dan na hun aankomst in Nederland nog steeds niet met hun ongehuwde partner kunnen samenzijn staat dit resultaat op gespannen voet met de effectiviteit van de toekenning van de internationale bescherming. Het is daarom de vraag of deze maatregel geen indirecte discriminatie is van LHBTQI+-vluchtelingen. De onmogelijkheid om hun partner na te laten reizen zal hen immers vaker treffen dan niet-LHBTQI+-vluchtelingen.⁶⁶

Ook voor vluchtelingen die niet tot de LHBTQI+-gemeenschap behoren is het uitsluiten van de ongehuwde partner problematisch. In bureaucratisch slecht functionerende landen, waar de bevolkingsregistratie vaak gebreken vertoont, heeft niet iedereen de mogelijkheid om in het huwelijk te treden. Ook voor mensen die in hun land van herkomst ver buiten de stad woonden en wellicht geen toegang hadden tot een trouwambtenaar of als ze weinig middelen hadden, zal het niet altijd mogelijk zijn geweest om in hun land van herkomst te huwen.

De memorie van toelichting moet beter in kaart brengen welke gevolgen deze maatregel heeft voor de rechten van statushouders met een LHBTQI+-vluchtmotief. Het verdient aanbeveling om de mogelijkheid voor nareis van ongehuwde partners in elk geval voor hen wel te behouden. Als alternatief voor de afschaffing van nareis met ongehuwde partners, bestaat de mogelijkheid om aanvullende bewijzen te vragen van de relatie met een ongehuwde partner.

⁶⁶ Zie ook de consultatiereacties op de Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel van de IND (29 november 2024), de Raad voor de Rechtspraak ([2 december 2024](#) en [27 januari 2025](#)), de Nederlandse [Orde van Advocaten](#) (2 december 2024); Advies van 5 februari 2025 van de [Afdeling advisering](#) van de Raad van State, W03.24.00362/II, onder punt 8b.

5.4 De rechten van het kind zijn niet meegewogen

In het internationale en nationale recht is er een brede consensus dat in alle besluiten waarbij kinderen betrokken zijn het belang van het kind een centrale rol moet spelen.⁶⁷ Het IVRK is de belangrijkste leidraad voor het betrekken en wegen van deze belangen.⁶⁸ Volgens dit verdrag moeten de belangen van het kind de eerste overweging zijn.⁶⁹ Daarbij wordt sterk gehecht aan het belang van het contact tussen een kind en zijn ouders. Kinderen hebben het recht op regelmatige basis persoonlijke betrekkingen en rechtstreeks contact met beide ouders te onderhouden en mogen niet onnodig van hen gescheiden worden (gehouden).⁷⁰ Aanvragen om gezinshereniging waarbij een kind betrokken is, moeten daarom met 'welwillendheid, menselijkheid en spoed' worden behandeld.⁷¹ In een zaak waarin de procedure voor gezinshereniging meer dan vier jaar duurde, overwoog het EHRM dat deze periode, met name in het licht van het belang van het kind, veel te lang was. De besluitvorming was onvoldoende flexibel, snel en efficiënt en schond daarmee artikel 8 EVRM.⁷² Uit rechtspraak van het VN-Kinderrechtencomité volgt daarnaast dat de aanvraag om gezinshereniging met een minderjarige niet mocht worden afgewezen zonder een individuele belangenafweging te maken.⁷³

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting gaan in het geheel niet in op de vraag of en op welke manier de belangen van het kind, waaronder het contact met beide ouders, in de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn betrokken. Er wordt ook niet op ingegaan of en op welke manier dit belang in de toepassing van de aanvullende voorwaarden voor gezinshereniging met subsidiair beschermden wordt betrokken en of daar bij de aanwezigheid van kinderen een uitzondering op wordt gemaakt. Deze omissie alleen is al in strijd met het IVRK, het EU-Handvest en artikel 8 EVRM omdat het belang van het kind niet kenbaar bij de totstandkoming van de wetgeving is betrokken.

Volgens de memorie van toelichting zijn alleenstaande minderjarige subsidiair beschermden wel uitgezonderd van het middelen- en het huisvestingsvereiste dat wordt ingevoerd om voor nareis in aanmerking te komen.⁷⁴ De wachtermijn van twee jaar geldt wel, terwijl zij juist belang hebben bij een snelle hereniging met hun familieleden. De welwillende facilitering hiervan is daarom een belangrijk onderdeel van de internationale verplichtingen die een lidstaat heeft ten aanzien van het waarborgen van de belangen van het kind. De adviesraad adviseert

⁶⁷ EHRM 9 juli 2021, *MA t. Denemarken* (Application no. 6697/18), para. 133.

⁶⁸ Zie ook artikel 24 van het EU Handvest.

⁶⁹ Artikel 3, eerste lid, van het IVRK; Artikel 24, tweede lid, van het EU Handvest.

⁷⁰ Artikel 9, eerste en derde lid, van het IVRK; Artikel 24, derde lid, van het EU Handvest.

⁷¹ Artikel 10 van het IVRK.

⁷² EHRM 9 juli 2021, *MA t. Denemarken* (Application no. 6697/18), para. 139; EHRM 10 juli 2014, *Senigo Longue v. Frankrijk* (Application no. 19113/09). In het arrest *Senigo Longue*, had de behandeling van de gezinsherenigingsaanvraag meer dan vier jaar geduurd. Het EHRM oordeelde dat de besluitvorming onvoldoende flexibel, snel en efficiënt was en onvoldoende rekening had gehouden met het belang van het kind. Daarom was er een schending van artikel 8 EVRM.

⁷³ VN-Kinderrechtencomité, 5 november 2018, *YB en NS t. België*, no. 12/2017.

⁷⁴ Punt 2.2 van de mvt.

daarom om de wachttermijn voor alleenstaande minderjarige subsidiair beschermden uit het wetsvoorstel te schrappen.

Schrap de wachttermijn voor gezinshereniging met minderjarige subsidiair beschermden uit het wetsvoorstel.

Laat de wachttermijn voor andere subsidiair beschermden ingaan op het moment van de asielaanvraag.

Motiveer op welke moment in de nareisprocedure (inclusief de doortoetsing aan artikel 8 EVRM) en op welke manier rekening wordt gehouden met de vluchtachtergrond en andere individuele omstandigheden van subsidiair beschermden die afwijkingen van de aanvullende voorwaarden voor nareis mogelijk maakt.

Breng in kaart welke gevolgen de uitsluiting van ongehuwde partners van nareis heeft voor de rechten van statushouders met een LHBTIQ+-vluchtmotief en onderbouw of beperking hiervan gerechtvaardigd is.

6 Het ontbreken van overgangsrecht

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de wetgever beoogt dat het tweestatusstelsel en de daarbij behorende nareisbeperkingen na de inwerkingtreding op alle aanvragen wordt toegepast. Dat betekent dat aanvragen die onder de oude wetgeving werden ingediend ook aan de hand van de nieuwe wetgeving moeten worden beoordeeld. Volgens de regering is dit mogelijk omdat er geen overgangsrecht is opgenomen in het wetsvoorstel. Volgens de memorie van toelichting geldt in dat geval de algemene regel in de Aanwijzingen voor de regelgeving waaruit volgt dat nieuwe wetgeving vanaf het tijdstip van de inwerkingtreding onmiddellijke werking heeft.

In afwijking van de algemene regel van onmiddellijke werking van nieuwe wetgeving, regelt het Vreemdelingenbesluit dat een nareisaanvraag moet worden getoetst aan het recht dat van toepassing is op het moment van de *aanvraag*.⁷⁵ Bij het ontbreken van overgangsrecht, geldt deze bepaling voor het vaststellen van het toepasselijk recht op een nareisaanvraag. De regering gaat eraan voorbij dat de voorgestelde maatregelen hierdoor geen onmiddellijke werking kunnen hebben. De Aanwijzingen voor de regelgeving maken dit niet anders.

In de memorie van toelichting staat dat artikel 1.27 van het Vb 2000 zo nodig zal worden aangepast. Uit de totstandkoming van de Vreemdelingenwet blijkt echter dat de wetgever een bewuste keuze heeft gemaakt om in het vreemdelingenrecht het recht toe te passen dat gold op het moment van de aanvraag. Hier ligt een overtuiging aan ten grondslag dat het niet wenselijk is dat de vreemdeling door een belastende wijziging in een slechtere positie komt te verkeren.⁷⁶ Als de regering dit uitgangspunt wil veranderen, moet hiertoe een apart wetsvoorstel

⁷⁵ Artikel 1.27 van het Vb 2000. De bepaling is een aanvulling op artikel 3.103 van het Vb 2000 waarin staat dat bij een aanvraag tot een verblijfsvergunning regulier het recht zoals het gold op het moment van aanvraag van toepassing is.

⁷⁶ Staatsblad 2000, 497, p. 171.

worden ingediend waarin dit gewijzigde inzicht wordt onderbouwd. Zolang de regering dit niet heeft gedaan is onmiddellijke toepassing van de nieuwe wetgeving na de inwerkingtreding hiervan in strijd met artikel 1.27 van het Vb 2000.

Als artikel 1.27 van het Vb 2000 gelijktijdig met de invoering van het wetsvoorstel wordt aangepast, is er in de wetssystematiek geen belemmering meer voor onmiddellijke toepassing van de nieuwe wetgeving. De vervolgvraag is of onmiddellijke toepassing ook in overeenstemming is met het Europees recht. Het Hof van Justitie heeft in het arrest *A. en S.* bepaald dat het moment van de asielaanvraag bepalend is voor de vaststelling van de leeftijd waar bij de beoordeling van een nareisaanvraag van moet worden uitgegaan.⁷⁷ Dat is met name van belang als een minderjarige asielzoeker die recht heeft op gezinshereniging met zijn ouders tijdens de procedure meerderjarig wordt. Als het moment van het besluit op de aanvraag doorslaggevend zou zijn, zou het bestaan van het recht op gezinshereniging afhankelijk zijn van de duur van de procedure waarin de aanvraag wordt behandeld. Daarom ontstaat het recht op gezinshereniging op het moment van de asielaanvraag met inachtneming van de feitelijke omstandigheden zoals die op dat moment bestaan.

Asielzoekers of statushouders die tijdens hun procedure worden geconfronteerd met een wijziging van het toepasselijk recht waardoor de omvang van hun recht op gezinshereniging wordt beperkt, bevinden zich in een vergelijkbare situatie. De vraag of een wetswijziging in de loop van hun procedure aanvullende beperkingen van het recht op gezinshereniging aan hen kan opleggen hangt af van de reikwijdte van het recht op gezinshereniging zoals dat ontstaat op het moment van de asielaanvraag. Ontstaan alleen de minimale gezinsherenigingsrechten waar de Gezinsherenigingsrichtlijn in voorziet? Of ontstaat op dat moment het recht op gezinshereniging zoals dat door de lidstaat is geïmplementeerd? In dat laatste geval verzet de Gezinsherenigingsrichtlijn zich ertegen dat een aanpassing van implementatiewetgeving bestaande aanvragers benadeelt omdat hen een bestaand recht op basis van de implementatie van de richtlijn wordt ontzegd.

Als het juridisch technisch mogelijk blijkt om het nieuwe recht onmiddellijk toe te passen op lopende aanvragen, blijft de vraag hoe moet worden omgegaan met de grote achterstanden in de uitvoering. De verandering van het toepasselijk recht terwijl bij de asiel- dan wel de nareisaanvraag van een andere rechtspositie werd uitgegaan, is in veel zaken immers te wijten aan de vertraging die deze aanvragen hebben opgelopen in de uitvoering. Daarmee komt die vertraging voor rekening van de aanvragers. In het arrest *A. en S.* oordeelde het Hof dat het tijdverloop dat door een lidstaat is veroorzaakt niet aan een statushouder kan worden aangerekend als het gaat om de leeftijdsbepaling.⁷⁸ Die redenering kan naar analogie worden toegepast op aanvragers die tijdens hun procedure met een verandering in hun rechten worden geconfronteerd. In het licht van het arrest

⁷⁷ HvJ EU C-550/16 A. & S. ECLI: EU:C:2018:248.

⁷⁸ HvJ EU C-550/16 A. & S. ECLI:EU:C:2018:248, para. 55 en 59; HvJ EU C279/20 XC ECLI:EU:C:2022:618, para. 48-50.

A. en S. betwijfelt de adviesraad of een wetswijziging die uiteindelijk toepasselijk wordt omdat de procedure buiten de schuld van de aanvrager om is verstraft, aan hem kan worden toegerekend. De adviesraad acht het daarom mogelijk dat het onmiddellijk toepassen van het nieuwe recht op bestaande aanvragen in strijd is met het Europees recht. De adviesraad mist in de paragraaf over de verhouding tot de Gezinsherenigingsrichtlijn in de memorie van toelichting een onderbouwing over hoe de onmiddellijke inwerkingtreding zich verhoudt tot de richtlijn.

Als laatste is het de vraag of onmiddellijke toepassing van het nieuwe recht niet in strijd is met het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Onder het bestaande recht komen subsidiair beschermden onder dezelfde voorwaarden als vluchtelingen in aanmerking voor gezinshereniging. De wetswijziging zorgt ervoor dat dit niet langer zo is, terwijl zij bij hun aanvraag voor asiel en de nareisaanvraag hiervan konden uitgaan. Zij hebben hier gerechtvaardigd op vertrouwd en konden de wetswijziging mogelijk nog niet voorzien. Als de regering artikel 1.27 van het Vb 2000 aanpast en de nieuwe regels voor nareis onmiddellijk wil toepassen, inclusief op lopende aanvragen, moet worden gemotiveerd waarom dit niet in strijd is met het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel.⁷⁹

Toets nareisaanvragen aan het recht dat van toepassing was op de datum waarop de asielaanvraag werd ingediend.

7 Zorgvuldigheid van de wetgevingsprocedure

De adviesraad betreurt dat de regering geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om het wetsvoorstel aan hem voor te leggen. Ingevolge zijn wettelijke adviestaak in artikel 2 van de Vw 2000, heeft de adviesraad tot taak de regering de adviseren over het vreemdelingenrecht en het vreemdelingenbeleid, waaronder ook wijzigingen van de Vreemdelingenwet. Dit gebeurt bij voorkeur voordat een wetsvoorstel naar de Afdeling advisering van de Raad van State wordt gestuurd, zodat de Raad van State in staat wordt gesteld het advies van de adviesraad bij haar beoordeling te betrekken.⁸⁰

De veronderstelde spoed van de wetgeving doet niet af aan de wenselijkheid om deze en latere wijzigingen van de Vreemdelingenwet en aanverwante regelgeving aan de adviesraad voor te leggen. Tijdens het debat van de vaste commissie Asiel en Migratie van 19 december 2024, spraken de Kamerleden van verschillende partijen, inclusief coalitiepartijen, de expliciete wens uit dat de wetgeving wel aan de adviesraad en andere betrokken organisaties voor te leggen en dat zij bereid waren om hierop te wachten. Dit past bij de plicht om wetgeving zorgvuldig voor

⁷⁹ HvJ EU C-550/16 A. & S. ECLI:EU:C:2018:248, para. 55-57; HvJ EU C279/20 XC ECLI:EU:C:2022:618, para. 50; Advies van 5 februari van de [Afdeling advisering](#) van de Raad van State, W03.24.00362/II, onder punt 7.

⁸⁰ Zie e.g. Adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State van 20 december 2023, WI16.23.00311/II – Staatscourant 2024, nr. 11957, en van 8 februari 2023, WI16.22.00182/II – Kamerstukken II 2022/23, 36 349, nr. 4.

te bereiden.⁸¹ Het haastige wetgevingstraject waarbij rechtsstatelijke adviescolleges, uitvoering en andere betrokkenen niet of slechts met een onredelijk korte reactietermijn worden geraadpleegd voldoet niet aan de vereisten die een zorgvuldige voorbereiding met zich meebrengt.⁸²

⁸¹ Artikel 3:2 Awb.

⁸² Zie de adviezen en opmerkingen van de Raad voor de Rechtspraak ([2 december 2024](#) en [27 januari 2025](#)), de [Afdeling Bestuursrechtspreek](#) van de Raad van State (2 december 2024), de Nederlandse [Orde van Advocaten](#) (2 december 2024), het [College voor de Rechten van de Mens](#) (17 december 2024) en de [Commissie Meijers](#) (17 december 2024); Advies van 5 februari van de [Afdeling advisering](#) van de Raad van State, W03.24.00362/II, onder punt 4.

Adviesraad Migratie

De Adviesraad Migratie is een onafhankelijk adviesorgaan, ingesteld bij wet. De Raad adviseert regering en parlement in brede zin over migratie. De advies- en kennisproducten gaan over wetgeving, beleid en strategie.

Missie en Visie

Als Adviesraad Migratie dragen we bij aan een realistisch en robuust migratiebeleid. Een migratiebeleid dat samenhangt met ontwikkelingen op andere beleidsterreinen (arbeidsmarkt, zorg etc.) zowel in Nederland als daarbuiten. Om de kwaliteit van het migratiebeleid verder te verbeteren geven wij gevraagd en op eigen initiatief advies aan het kabinet en parlement. Vanuit onze onafhankelijkheid combineren wij wetenschappelijke inzichten en praktijkervaringen uit Nederland en Europa. We kijken daarbij naar zowel kansen en risico's van migratie en hebben oog voor langetermijnontwikkelingen. Op deze manier dragen we bij aan de verdieping van het maatschappelijk debat over migratie.

Colofon

'Advies over wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel)'

Uitgave van de Adviesraad Migratie, Den Haag 13 februari 2025

Uitgebracht aan de minister van Asiel en Migratie

Adviesraad Migratie

Koningskade 4

2596 AA Den Haag

www.adviesraadmigratie.nl

06 - 46 84 09 07