

Betreft **Notitie commentaar VluchtelingenWerk Nederland t.b.v. Wetsvoorstel
asielnoodmaatregelen en wetsvoorstel tweestatusstelsel**

Datum 30 januari 2025

1. Verkorting termijn tijdelijke vergunning van vijf naar drie jaar

Het kabinet wil de duur van een tijdelijke asielvergunning inkorten van vijf naar drie jaar. Na elke drie jaar zou dan opnieuw worden getoetst of de vluchteling nog steeds recht heeft op bescherming. Hoewel deze maatregel Unierechtelijk mogelijk is, maakt VluchtelingenWerk Nederland zich grote zorgen om het effect van deze maatregel. In de MvT wordt het benadrukken van de tijdelijkheid van het verblijfsrecht en het meer in de pas lopen met andere EU-lidstaten als onderbouwing aangegeven voor deze voorgenomen wetswijziging.

In 2019 is uw Raad al eerder een wetsvoorstel ter advisering voorgelegd om de verblijfsduur van de verblijfsvergunning asiel te verkorten naar drie jaar.¹ De motivering van het kabinet was destijds gelijkluidend: de wens om meer in de pas lopen met andere EU-lidstaten en Nederland in vergelijking met deze landen minder aantrekkelijk te maken voor asielzoekers. Het toenmalige Raad van State advies luidde negatief omdat deze motivering het wetsvoorstel niet kon dragen. Het voorstel voegde niets toe aan de al bestaande mogelijkheden om verblijf van vluchtelingen te beëindigen en het voorstel kende vooral nadelen en hoge kosten voor de IND, rechtsbijstand en rechtspraak.

Zowel de onderbouwing als het effect dat het huidige wetsvoorstel zou hebben, is nu niet wezenlijk anders. Sterker nog, in combinatie met de afschaffing van de vergunning asiel voor onbepaalde tijd zullen de kosten voor de IND, rechtsbijstand en rechtspraak veel hoger zijn. Er zal immers nog vaker sprake zal zijn van verlengingsmomenten waarbij aanvragen moeten worden behandeld, nieuwe verblijfsdocumenten moeten worden verstrekt en, bij afwijzing, procedures zullen volgen.

Vergelijking met andere EU-lidstaten

In de MvT (p.5) staat dat de meeste lidstaten verblijfsvergunningen met een kortere duur van dan vijf jaar verlenen. Hiermee geeft het kabinet echter geen volledig beeld. Immers aan verdragsvluchtelingen worden door veel landen juist vergunningen van vijf jaar of langer verstrekt. Nederland zou daar met de verkorting van de verblijfsvergunning naar drie jaar juist meer van afwijken. Landen als België, Spanje, Groot-Brittannië en Portugal geven verblijfsvergunningen voor vijf jaar en Frankrijk zelfs voor tien jaar.²

Uw Raad wees er destijds op dat het kabinet geen onderbouwing kon geven middels onderzoek of cijfers dat een geldigheidsduur van vijf jaar de aantrekkelijkheid van Nederland zou vergroten. Ook het huidige kabinet kan dit niet blijkt daar niet toe in staat. Integendeel, uit het onderzoek dat inmiddels in opdracht van het WODC is uitgevoerd, blijkt dat er geen aantoonbaar bewijs is dat (de inhoud van) nationaal asielbeleid een aanzuigende werking heeft.³

Tijdelijkheid van bescherming benadrukken, een legitiem doel?

Het Vluchtelingenverdrag schrijft in artikel 34 voor dat de verdragsstaten de integratie (*in de vertaling staat nog de oude term assimilatie*) en naturalisatie van vluchtelingen zullen bevorderen. Ook uit de UNHCR *Excom conclusions* volgt het uitgangspunt dat staten permanente bescherming aan vluchtelingen geven en tijdelijke bescherming alleen bij wijze

¹ TK 35 691, nr.4

² Zie de AIDA/ECRE Country Reports van de betreffende landen. Te vinden op: asylum.in.europe.org

³ WODC. [Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland](#), September 2023

van uitzondering,⁴ met name in de situatie van '*large scale influx*'.⁵ Niet zonder reden omvatten internationale en Europese kaders als het Vluchtelingenverdrag en de Kwalificatierichtlijn voor een groot deel bepalingen over de inhoud van de bescherming: het waarborgen van onderwijs, toegang tot de arbeidsmarkt, sociale voorzieningen en gezondheidszorg. Allen om integratie en participatie in de samenleving te bevorderen.

Een vergunning die gedurende een lange tijd ieder moment kan worden ingetrokken, en iedere drie jaar verlengd moet worden met een kans dat dit geweigerd wordt, leidt tot daarentegen tot significante belemmeringen voor integratie. Voor de werkgevers is het niet aantrekkelijk iemand in dienst te nemen of een vast contract te geven terwijl deze over een onzekere verblijfsstatus beschikt. Bovendien zijn er in praktijk regelmatig problemen bij verlengingen van vergunningen in geval de IND niet tijdig beslist en het verblijfsdocument ondertussen verloopt waardoor de statushouder geen geldig verblijfsdocument heeft. Er kan een tijdelijk verblijfs gat ontstaan en er kunnen zich problemen voordoen met bijstand en toeslagen waardoor een statushouder in de schulden komt of bijvoorbeeld geen (inburgerings)examen kan afleggen.

De opeenvolgende tijdelijke verblijfsvergunningen kunnen ook problemen geven ten aanzien van het afsluiten van huurcontracten, hypotheek, abonnementen en verzekeringen. Op het verblijfsdocument van subsidiair beschermde zal bovendien hun beschermingsgrond worden vermeld waarmee nog duidelijker wordt dat hun verblijfspositie onzeker is.⁶ Voor vluchtelingengezinnen na gezinshereniging geldt dat de verblijfsvergunningen verschillende ingangsdata hebben zodat binnen een gezin de kwetsbare en spannende verlengingsperioden nog vaker voorkomen.

De langdurige grotere onzekerheid zal ook negatieve effecten hebben op de maatschappij: een groter beroep op gezondheidszorg vanwege mentale klachten; statushouders die minder makkelijk aan het werk komen of banen kunnen behouden en dus een groter beroep op bijstandsvoorzieningen zullen doen. Ook zal het vaker intrekken of na een lange verblijfsperiode niet meer verlengen van de vergunning voor gemeenten betekenen dat zij geconfronteerd worden met het leed van gewortelde kinderen die opeens moeten vertrekken en gezinnen die op straat komen te staan.

Dit roept bij ons de vraag op: welk en wiens doel wordt hier nu eigenlijk mee gediend?

2. Schrappen mogelijkheid vergunning onbepaalde tijd.

Vergunning onbepaalde tijd asiel in strijd met Kwalificatierichtlijn?

In de Memorie van Toelichting (MvT) wordt op p. 14 gesteld dat de huidige vergunning onbepaalde tijd asiel in strijd zou zijn met de EU Kwalificatierichtlijn omdat deze niet meer ingetrokken kan worden als de situatie in het land van herkomst verbetert. Ook wordt verwezen naar twee rechterlijke uitspraken. Deze uitspraken zien op de situatie dat – om verschillende redenen – de vergunning op subsidiaire gronden ten onrechte was verleend en, in het tweede arrest, ook moest worden ingetrokken. Dat betekent echter nog niet dat een lidstaat na vijf jaar geen vergunningen voor onbepaalde tijd zou mogen verstrekken die niet

4 Excom conclusions No. 5 (XXVI) "Appealed to Governments to follow, or continue to follow, liberal practices in granting permanent or at least temporary asylum to refugees who have come directly to their territory;". Zie ook het UNHCR Handbook par 135: 'In principe mag de status van een vluchteling niet aan regelmatige herziening onderhevig zijn, daar dit het gevoel van veiligheid, die de internationale bescherming juist moet bieden, ondermijnt.'

5 No. 22 (XXXII) Protection of asylum seekers in situations of large scale influx.

6 p.13 MvT Tweestatusstelsel

meer intrekbaar zijn wanneer de gronden voor verlening zijn ontvallen. Veel andere lidstaten kennen ook vormen van vergunningen van onbepaalde tijd die na een zekere periode kunnen worden toegekend.

Bovendien wordt in de Kwalificatierichtlijn ook gerefereerd aan het belang van duurzame bescherming dat aan vluchtelingen geboden moet worden (overweging 26, zie ook overweging 32 in EU Kwalificatieverordening 2024/1347): bescherming door de staat moet 'doeltreffend en van niet-tijdelijke aard' zijn. Ook het feit dat in 2011 de werkingssfeer van de EU Richtlijn langdurig ingezetenen is uitgebreid voor internationaal beschermden laat zien dat binnen het EU-recht het mogelijk is dat een na vijf jaar verleend vergunning niet meer ingetrokken kan worden als de situatie in het land van herkomst substantieel is gewijzigd.

De MvT noemt de mogelijkheid om een vergunning 'EU langdurig ingezetenen' te verwerven als alternatief voor een verlenging van een asielvergunning onbepaalde tijd. Echter voor deze vergunning geldt ook een inkomenseis. Slechts een minderheid kan hieraan voldoen. Uit het onderzoek van het CBS blijkt dat 42% van de asielstatushouders na vijf jaar een baan als werknemer heeft.⁷ Daarbij is niet duidelijk of dit banen zijn waarmee ook aan het inkomensvereiste wordt voldaan. Daarvoor moet het inkomen 'zelfstandig, voldoende en duurzaam' zijn.⁸

Zonder vergunning onbepaalde tijd geen naturalisatie

In de Rijkswet op het Nederlanderschap is bepaald in artikel 8 lid 1 onder b dat naturalisatie alleen mogelijk is voor degene 'tegen wiens verblijf voor onbepaalde tijd geen bedenkingen bestaan'. Asielstatushouders kunnen nu pas naturaliseren als zij in het bezit zijn van een vergunning onbepaalde tijd asiel. De vergunning bepaalde tijd asiel wordt gezien als een vergunning met een 'tijdelijk doel'. Met het vervallen van de vergunning onbepaalde tijd asiel is daarmee naturalisatie voor asielstatushouders niet meer mogelijk terwijl in het Vluchtelingenverdrag (art. 34) en het Europees nationaliteitsverdrag (art. 6 lid 4) staat dat de mogelijkheid van naturalisatie voor vluchtelingen moet worden vergemakkelijkt.

Om het voor alle houders van een vergunning bepaalde tijd asiel mogelijk te maken om te naturaliseren zal de wet moeten worden aangepast of de vergunning bepaalde tijd beschouwd moeten worden als een vergunning waar na een bepaalde periode geen bedenkingen meer bestaan. In sommige gevallen is het al mogelijk om te naturaliseren met een vergunning bepaalde tijd asiel zoals voor staatlozen en onder bepaalde voorwaarden voor gezinsleden van een houder van een vergunning onbepaalde tijd asiel.

De EU-vergunning langdurig ingezetenen is slechts voor een beperkte groep een alternatief waarbij bovendien geldt dat deze voorzien moet zijn van de aantekening 'internationale bescherming' overeenkomstig art.45c Vreemdelingenwet. Alleen met deze aantekening wordt op grond van de Handreiking Rijkswet op het Nederlanderschap ontheffing verleend van de 'documentplicht' (overleggen van geboorteakte en geldig paspoort uit land van herkomst) en het doen van afstand van de oude nationaliteit waar immers contact met de autoriteiten van het land van herkomst voor nodig is. Overigens lijkt men ondanks deze aantekening niet in aanmerking te komen voor het verlaagde tarief voor naturalisatie dat juist mede op grond van het Vluchtelingenverdrag is ingevoerd.⁹

⁷ CBS [Asiel en Integratie 2024](#)

⁸ Zie de [site van de IND](#) voor de verschillende inkomenseisen de beoordeling van duurzaamheid.

⁹ In paragraaf 2.3 bij art.13 van de Handleiding worden alleen vergunninghouders asiel en staatlozen genoemd die in aanmerking komen voor het verlaagde tarief.

Deze aantekening van ‘internationale bescherming’ wordt echter niet gegeven aan de gezinsleden met een ‘afgeleide asielstatus’. Dit lijkt een omissie in de huidige Vreemdelingenwet, maar wordt ook met het huidige wetsvoorstel niet gerepareerd. Daarmee wordt de groep asielstatushouders die nog kan naturaliseren erg klein en is duidelijk strijdig met het Vluchtelingenverdrag en het Europees Nationaliteitsverdrag.

Ook ziet het er naar uit dat gezinsleden met een vergunning langdurig ingezetenen zonder deze aantekening niet meer in aanmerking kunnen komen voor een vluchtelingenpaspoort.

Artikelsgewijs:

Het is van belang dat op twee punten het voorgestelde artikel X wordt aangepast met betrekking tot het kunnen verkrijgen van de aantekening ‘internationale bescherming’ op de vergunning EU langdurig ingezetenen.

X

1. Door artikel X wordt artikel 45c eerste lid gewijzigd. De optie voor houders van een vergunning onbepaalde tijd asiel om de aantekening ‘internationale bescherming’ te krijgen vervalt.

In het wetsvoorstel wordt echter wel voorzien dat degene die al een vergunning onbepaalde tijd asiel hebben deze kunnen behouden. Zij moeten dan ook de mogelijkheid blijven behouden om in aanmerking te komen voor de aantekening ‘internationale bescherming’ zodat zij ook kunnen naturaliseren onder dezelfde voorwaarden als houders van een asielvergunning en in aanmerking blijven komen voor een vluchtelingenpaspoort.

2. Aan artikel 45c moet de verwijzing naar het nieuwe artikel 29 leden 2 en 3 worden toegevoegd zodat ook zij bij een aanvraag langdurig ingezetenen een aantekening ‘internationale bescherming’ krijgen.

Overgangsrecht verblijfsduur

Met betrekking tot overgangsrecht regelt het wetsvoorstel alleen dat degene die op het moment van inwerkingtreding een vergunning onbepaalde tijd asiel had, het recht zoals voor inwerkingtreding van toepassing blijft.

Dit betekent dat aan alle houders van een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd die de verwachting hebben dat zij in aanmerking komen voor een vergunning voor onbepaalde tijd zodra zij aan de vereisten zouden voldoen, of daartoe al een aanvraag hebben ingediend, deze vergunning (die extra rechtszekerheid biedt vanwege de beperktere mogelijkheden tot intrekking) deze vergunning niet meer wordt verleend. Daarmee schendt het kabinet het al tientallen jaren in het vreemdelingenrecht gebruikelijke overgangsrecht met de regel van eerbiedigende werking dat in artikel 3.103 Vreemdelingenbesluit¹⁰ is vastgelegd namelijk:

“De aanvraag wordt getoetst aan het recht dat gold op het tijdstip waarop de aanvraag is ontvangen, tenzij uit de Wet anders voortvloeit of het recht dat geldt op het tijdstip waarop de beschikking wordt gegeven, voor de vreemdeling gunstiger is”.

Het Kabinet geeft geen motivering waarom niet het gebruikelijke overgangsrecht wordt toegepast. Zeker ten aanzien van degene die aan de voorwaarden voldoen en al een aanvraag hebben ingediend en leges (243 euro) hebben betaald, wordt het

10 Zie de toelichting bij dit artikel van bijna 25 jaar geleden waarbij wordt aangegeven dat deze regel van eerbiedigende werking al sinds jaar en dag staand beleid is in het vreemdelingenrecht. Vreemdelingenbesluit 2000. Stb.2000, 497

vertrouwensbeginsel ernstig geschonden en toont de overheid zich als een zeer onbetrouwbare overheid. In deze zaken zou het huidige recht moeten worden toegepast.

3. Beperking gezinshereniging: schending mensenrechten met schrijnende gevolgen

Het kabinet wil de mogelijkheden tot gezinshereniging van vluchtelingen drastisch beperken door eisen te stellen waar zij vrijwel niet aan kunnen voldoen.

Fundamenteel recht

Het recht op gezinsleven is een fundamenteel recht en is vastgelegd in onder andere artikel 8 EVRM en artikel 7 EU Grondrechtenhandvest. Het recht op gezinshereniging is vastgelegd in de Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EU) en specifiek voor kinderen in het IVRK (art.10). In de slotakte bij het Vluchtelingenverdrag worden staten opgeroepen maatregelen te nemen om de eenheid van het vluchtelingengezin te herstellen. Het uitvoerend comité van de UNHCR heeft in de jaren daarna belangrijke *Excom conclusions* uitgebracht over inhoudelijke en procedurele waarborgen om de eenheid van het vluchtelingengezin te herstellen.¹¹ Bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000, waarin het recht op gezinshereniging voor zowel verdragsvluchtelingen als subsidiair beschermde in de wet is vastgelegd, is verwezen naar de Slotakte en de aanbevelingen van de UNHCR als zijnde het minimale niveau van internationale verplichtingen ten aanzien van de gezinshereniging van vluchtelingen.¹² Deze beginselen hebben later ook hun weerslag gevonden in hoofdstuk V van de Gezinsherenigingsrichtlijn en in overweging 8 waarin de bijzondere aandacht aan staten wordt gevraagd voor het gedwongen vertrek uit het land van herkomst en de noodzaak voor het toepassen van meer gunstige voorwaarden.

Voor vluchtelingen geldt in het bijzonder dat zij de mogelijkheid moeten hebben voor gezinshereniging. Zij kunnen hun gezinsleven niet meer kunnen uitoefenen in hun land van herkomst en hun gezinsleden bevinden zich vaak in moeilijke en onveilige omstandigheden daardoor zij ook bescherming nodig hebben. Het beperken of zelfs feitelijk onmogelijk maken van gezinshereniging betekent ook een belemmering voor participatie en integratie van vluchtelingen en heeft daarmee ook negatieve gevolgen voor de samenleving.¹³

Het doel van de voorgestelde wetgeving ter inperking van gezinshereniging onder zowel de asielnoodmaatregelenwet als het wetsvoorstel tweestatusstelsel is, wederom, het minder aantrekkelijk maken van Nederland voor asielzoekers. Echter zoals blijkt uit ECRE onderzoek uit 2023 kent het grootste deel van de EU-lidstaten subsidiair beschermde hetzelfde recht op gezinshereniging toe als verdragsvluchtelingen.¹⁴ Binnen geheel Europa kent eveneens het overgrote deel van de staten een gelijk recht toe aan subsidiair beschermde, zoals blijkt uit het arrest M.A. tegen Denemarken uit 2021. Het gaat om daarbij om 32 van de 42 onderzochte staten.¹⁵ Uit het onderzoek van ECRE blijkt bovendien dat slechts een kleine minderheid van de onderzochte landen de gezinshereniging van vluchtelingen beperkt tot gehuwden. Een meerderheid van de EU-lidstaten kent (ook) een recht op gezinshereniging kent voor afhankelijke meerderjarige kinderen.¹⁶

11 Excom Conclusions nr. 9 (XXVIII), nr. 24 (XXXII), nr. 84 (XLVIII), nr. 85 (XLIX). Zie ook UNHCR Handbook Hoofdstuk VI The principle of Family Unity.

12 TK 26 732 nr. 3, p.6

13 Zie ook de reactie op de wetsvoorstellen van de Politie, p.2. Brief 4 december 2024

14 ECRE. [‘Not there yet: Family reunification for beneficiaries of international protection’](#). P.9

15 Zie overweging 69 M.A. tegen Denemarken 2 juli 2021 ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718

16 ECRE 2023 p.14 en p.16.

Beperking kerngezin: ongerechtvaardigd onderscheid

Het kabinet stelt via de voorgestelde asielnoodmaatregelwet voor om hereniging door vluchtelingen met een ongehuwde partner, afhankelijke meerderjarige kinderen en pleegkinderen niet langer mogelijk te maken. Artikel 4, eerste lid van de Gezinsherenigingsrichtlijn geeft vluchtelingen het recht op gezinshereniging voor (geadopteerde) minderjarige kinderen en gehuwden partners. De richtlijn biedt in het tweede en derde lid de mogelijkheid voor lidstaten om dit recht uit te breiden naar ongehuwde partners en afhankelijke meerderjarige kinderen, zoals in de huidige Vw 2000 is geregeld. Het betreft een facultatieve bepaling, waarmee het inperken van deze mogelijkheid in zichzelf niet direct strijd oplevert met het Unierecht.

Toch is de vraag of in de Nederlandse situatie een dergelijke beperking tot het kerngezin toelaatbaar is. De mogelijkheid voor hereniging met ongehuwde partners en pleegkinderen bestaat namelijk ook (wel) in het reguliere vreemdelingenrecht. Artikel 14 EVRM schrijft voor dat er geen discriminatie op basis van 'andere status' mag plaatsvinden. Uit EHRM-jurisprudentie volgt dat er al snel sprake kan zijn van ongerechtvaardigd onderscheid wanneer een staat vluchtelingen minder rechten geeft ten aanzien van gezinshereniging dan reguliere vreemdelingen.¹⁷ Het ging in casu om het uitsluiten van het recht op gezinshereniging voor vluchtelingen waarvan het gezinsleven buiten het land van herkomst was ontstaan. Voor studenten en werknemers gold deze eis niet. Het EHRM bevestigde dat bij de vraag of er sprake is van ongerechtvaardigd onderscheid, in het geval van vluchtelingen een 'indringende toets' geldt. Anders dan voor reguliere migranten is de status van vluchteling over het algemeen niet gebaseerd op een vrije keuze. Het verweer van de staat was dat het voldoende zou zijn als zij voldeden aan de internationale verplichtingen ten aanzien van vluchtelingen en dat voor andere migranten die de staat wilde verwelkomen een meer gunstig beleid zou mogen gelden. Het Hof concludeerde dat het alleen voldoen aan internationale verplichtingen op zichzelf nog geen gerechtvaardigd onderscheid was. Op basis van deze jurisprudentie concludeerde de Nederlandse landsadvocaat recentelijk dat bij de openstelling van de mogelijkheid voor kinderopvangtoeslag voor Oekraïense ontheemden op basis van de EU Richtlijn Tijdelijke bescherming, dit recht ook verleend zou moeten worden aan asielstatushouders met een partner buiten de EU om ontoelaatbaar onderscheid ten aanzien van vluchtelingen te voorkomen.¹⁸

Uitsluiten van ongehuwde partners

De voorgestelde inperking is met name discriminerend waar het gaat om ongehuwde partners. Het is niet alleen een ongerechtvaardigd onderscheid ten opzichte van andere migranten die wel het recht blijven houden om met een ongehuwde partner te herenigen. Maar ook omdat in andere Nederlandse rechtsgebieden gehuwde en ongehuwde partners in vrijwel alle opzichten als gelijkwaardig gezien en behandeld worden. Bovendien heeft Nederland een lange traditie met betrekking tot het erkennen van niet-gehuwde relaties in het vreemdelingenrecht. Om vluchtelingen, die een verblijfsvergunning hebben, rechtmatig in Nederland verblijven en inwoners zijn van Nederland als enige categorie op deze wijze dit recht op gezinsleven te ontfangen is ook strijdig met artikel 1 van de Grondwet. Wij wijzen ook op de reactie van de IND bij dit onderdeel van het wetsvoorstel, waarbij zij aangeven dat ten aanzien van het uitsluiten van ongehuwden partners mogelijk strijdigheid bestaat met het beginsel van non-discriminatie en ongelijke behandeling.

¹⁷ EHRM, Hode & Abdi t.VK, 6 november 2012, 22341/09, par. 55.

¹⁸ Zie Landsadvocaat Pels Rijcken. Advies inzake kinderopvangtoeslag Oekraïense ontheemden 9 mei 2022, bijlage [Kamerstuk 36045_nr.95](#) (vanaf p.27).

In de MvT (p. 20) staat vervolgens ten onrechte dat Nederland met de uitbreiding naar ongehuwden partners voor vluchtelingen invulling heeft gegeven aan artikel 10, tweede lid Gezinsherenigingsrichtlijn. Dit geeft de mogelijkheid om aan andere gezinsleden dan artikel 4 die 'ten laste komen' van de vluchteling in aanmerking te laten komen voor gezinshereniging. Nederland heeft echter artikel 4 lid 3 (ongehuwde partners) geïmplementeerd in art. 3.14 Vreemdelingenbesluit.¹⁹ Nu het kabinet invulling blijft geven aan deze facultatieve bepaling door de mogelijkheid van hereniging met ongehuwden partners in het reguliere vreemdelingenrecht te laten bestaan, staat dit op gespannen voet met de Gezinsherenigingsrichtlijn door gezinshereniging met ongehuwden partners voor vluchtelingen uit te sluiten.

De beperking tot gehuwden is ook onbegrijpelijk omdat het een specifieke groep vluchtelingen treft die wegens hun geaardheid worden vervolgd en waarbij het hebben van een relatie hen extra in gevaar brengt. Zij hebben in hun land van herkomst geen mogelijkheid om te huwen. Door deze inperking maakt het kabinet voor deze groep vluchtelingen niet alleen een grove inbreuk op het recht op gezinsleven, maar ontnemt de achterblijvende partners ook de mogelijkheid van een veilige route om bescherming te vinden.

Ten aanzien van het uitsluiten van relaties van hetzelfde geslacht heeft het EHRM al eerder bepaald dat er geen sprake is van een objectief en gerechtvaardigd onderscheid als deze van hereniging worden uitgesloten.²⁰ Het uitsluiten van deze relaties is ook in strijd met overweging 5 van de Gezinsherenigingsrichtlijn: *De lidstaten passen deze richtlijn toe zonder onderscheid te maken op grond van ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.*

Daarnaast kan deze inperking ook gehuwde vluchtelingen en hun kinderen treffen. Een huwelijk wordt alleen rechtsgeldig geacht als deze door de autoriteiten van het land van herkomst wordt erkend: dat is niet altijd het geval bij bijv huwelijken die alleen traditioneel zijn gesloten. Op basis van huidige regels geldt dat wanneer sprake is van een huwelijk maar er een formele belemmering is voor erkenning daarvan, hereniging toch mogelijk kan zijn wanneer het huwelijk wel geloofwaardig is, en zeker als uit DNA-onderzoek blijkt dat de kinderen en ouders een gezin vormen. Met deze wetswijziging zal ook in deze gevallen gezinshereniging niet meer mogelijk zijn en blijven ouder en kind van elkaar gescheiden.

Er ontstaat door het wetsvoorstel tot slot ook een groot verschil tussen partners die 'meereizen' en partners die 'nareizen'. Op grond van het nieuwe artikel 29 kunnen meegereisde ongehuwde partners wel een vergunning krijgen.

Uitsluiten van pleegkinderen

Door in artikel 29 de definitie van 'kinderen' te wijzigen in 'biologische en geadopteerde kinderen' worden voortaan 'pleegkinderen' van vluchtelingen uitgesloten van gezinshereniging. Ook hier geldt dat de reguliere migranten wel de mogelijkheid houden om te herenigen met pleegkinderen en pleegkinderen die met de vluchtelingen meereizen wel een vergunning kunnen krijgen. In oorlog en vervolgingssituaties komt het voor dat ouders overlijden en bijvoorbeeld een broer, tante of oma de zorg voor een kind op zich nemen. In de vluchtelingencontext is vaak geen mogelijkheid om een familierechtelijke band met een kind te formaliseren. Ook is het soms niet gebruikelijk, of zoals in veel Arabische landen zelfs niet

¹⁹ Zie ook de transponeringstabel Gezinsherenigingsrichtlijn. Bijlage bij Stb 2004, 496

²⁰ ECtHR, Pajić v Croatia, No 68453/13, 23 februari 2016, <http://bit.ly/3w6sqxO>

toegestaan om de adoptie te formaliseren. Het daarvoor in de plaats gehanteerde Kafala-stelsel wordt in Europese landen niet erkend.

Nederland heeft tot nu toe een goede invulling gegeven aan het belang van het kind zoals vastgelegd in artikel 24 Handvest en art 10 IVRK. Via een zorgvuldige procedure is het (nu nog) mogelijk dat niet-biologische kinderen die feitelijk deel uitmaken van het gezin en waarvan de pleegouders de rol van biologische ouders hebben overgenomen, ook bescherming wordt geboden en bij hun nieuwe ouders mogen blijven. Door alleen hereniging met formeel geadopteerde kinderen toe te staan, zullen pleegkinderen die soms al als baby in het gezin zijn opgenomen omdat hun ouders door (oorlogs)geweld om het leven zijn gekomen niet meer voor gezinshereniging in aanmerking komen.

Uitsluiten van meerderjarige kinderen

Nederland kent al lange tijd de mogelijkheid voor vluchtelingen om hun meerderjarige afhankelijke kinderen mee te laten komen. Zonder hun ouders kunnen meerderjarige afhankelijke kinderen in schrijnende omstandigheden komen en hebben ook zij dan bescherming nodig. Denk bijvoorbeeld aan 18- of 19-jarige ongehuwde meisjes of jongvolwassenen met gezondheidsproblemen die in een vluchtelingenkamp, oorlogsomstandigheden of onder het Talibanregime nu zullen moeten achterblijven. Voor veel vluchtelingen geldt dat de scheiding definitief is. Zij kunnen veelal niet meer terugkeren naar hun land van herkomst en hun kinderen dus ook nooit meer in de armen sluiten. Niet voor niets kent een meerderheid van de EU-lidstaten de mogelijkheid van gezinshereniging voor meerderjarige vluchtelingenkinderen.²¹ Met WBV 2024/16 heeft bovendien, naar aanleiding een aangenomen motie²² al een aanzienlijke aanscherping plaats gevonden van het jongvolwassenenbeleid. Door beleidsmatig een nieuwe invulling te geven aan het criterium 'ten laste komen van' is nog slechts voor weinig meerderjarige kinderen gezinshereniging mogelijk.

Artikelsgewijs

G

In het nieuwe artikel 29 wordt nu uitdrukkelijker een onderscheid gemaakt tussen gezinsleden die al zijn meegereisd en gezinsleden die nareizen op grond van gezinshereniging. Voor de gezinsleden die zijn meegereisd geldt dat de Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU) van toepassing is. Hier is de huidige formulering ten aanzien van partner uit artikel 29 lid 2 onder b overgenomen, namelijk 'die als partner (...) zodanig afhankelijk is van die vreemdeling dat hij om die reden behoort tot diens gezin'.

Deze definitie komt echter niet overeen met die van de Kwalificatierichtlijn. De definitie van ongehuwde partner is op grond van artikel 2 Kwalificatierichtlijn 'diens niet-gehuwde partner met wie hij een duurzame relatie onderhoudt'. De nieuwe Kwalificatieverordening kent vrijwel dezelfde definitie op grond van artikel 3 lid 9. De definitie in het nieuwe artikel 29 lid 2 moet worden aangepast omdat 'zodanig afhankelijk' een extra eis impliceert en deze is in strijd met de Kwalificatierichtlijn.

Het verdient aanbeveling ook artikel 23 lid 5 Kwalificatierichtlijn (art. 23 lid 7 Kwalificatieverordening) te implementeren zodat ook een ander gezinslid die is meegereisd en

21 ECRE 2023. 'Not there yet: Family reunification for beneficiaries of international protection'. P.16

22 TK 36 333, nr. 71

behoort tot het gezin en ten laste komt van de vluchteling een verblijfstitel als gezinslid kan krijgen en niet apart een asielprocedure hoeft te doorlopen.

In artikel 29 lid 2 onder c Vw worden alleen de ouders van de minderjarige genoemd. In art. 2 j Kwalificatierichtlijn wordt echter ook de *andere volwassene* genoemd, *die volgens het recht of de praktijk van de betrokken lidstaat verantwoordelijk is voor de persoon die internationale bescherming geniet*. Deze persoon zou dus nog moeten worden toegevoegd in art. 29 lid 2 onder c Vw.

In het nieuwe lid 3 onderdeel d wordt het beleid ten aanzien van de mogelijkheid van minderjarige broers en zussen van een alleenstaande minderjarige vluchteling in de wet vastgelegd. Het laatste deel 'ten laste van' kan vervallen aangezien dit een invulling is van artikel 4 lid 1 onderdeel c (hereniging van een minderjarig kind bij ouder). Daar hoort geen toets 'ten laste van' bij.

Beperking van nareis via invoering tweestatusstelsel

Onderscheid niet gerechtvaardigd

Het kabinet kiest ervoor door middel van het invoeren van een tweestatusstelsel gezinshereniging van vluchtelingen drastisch te beperken of zelfs door de cumulatie van eisen onmogelijk te maken. Subsidiar beschermden zullen aan drie extra eisen moeten gaan voldoen:

- (a) een wachttijd van twee jaar na vergunningverlening,
- (b) een huisvestingsvereiste en
- (c) beschikken over zelfstandig, voldoende en duurzaam inkomen.

Bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 is doelbewust gekozen voor een eenstatusstelsel waarbij alle asielstatushouders dezelfde rechten en plichten hebben. Hierdoor werd met name beoogd doorprocederen voor een betere status met meer rechten te voorkomen. De huidige voorgestelde drastische beperking van het recht op gezinshereniging van subsidiair beschermden zal leiden tot grote aantallen, bovendien zeer kansrijke, procedures voor een betere vergunning. Duitsland werd in 2016 een aanscherping van het recht op gezinshereniging van subsidiair beschermden werd geïntroduceerd. Maar liefst driekwart van de procedures werd vervolgens gewonnen.²³ Dit komt onder andere doordat een gerechtvaardigd onderscheid tussen een verdragsvluchteling en subsidiair beschermden vaak moeilijk te maken is. Immers ook bij 'oorlogsvluchtelingen' kunnen individuele aspecten spelen waarbij ook sprake is van vervolging.

Bovendien zijn argumenten voor belang van verdragsvluchtelingen om snel en onder gunstiger voorwaarden met hun gezinsleden te kunnen herenigen niet wezenlijk anders dan voor subsidiair beschermden. Ook zij zijn gevlucht uit hun land van herkomst voor (oorlogs)geweld of (dreigende) onmenselijke behandeling en hun gezinsleden bevinden zich ook in moeilijke en vaak onveilige omstandigheden. Ook voor subsidiair beschermden geldt dat zij niet (direct) of moeilijk aan de vereisten die gelden voor reguliere migranten, zoals het inkomensvereiste, kunnen voldoen. De meerderheid van de EU-lidstaten en zelfs van de Europese landen geeft subsidiair beschermden en verdragsvluchteling dan ook een gelijk recht op gezinshereniging.²⁴

Artikel 3 van de Gezinsherenigingsrichtlijn geeft aan lidstaten de mogelijkheid om de bepalingen uit de Richtlijn ook op subsidiair beschermden van toepassing te laten zijn. Ook in

²³ [AIDA country report Germany 2016](#), p.89

²⁴ ECRE. ['Not there yet: Family reunification for beneficiaries of international protection'](#). P.9 en overweging 69 M.A. tegen Denemarken 2 juli

2021 ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718

de Richtsnoeren inzake de Gezinsherenigingsrichtlijn van de Europese Commissie wordt hiervoor gepleit.²⁵

Het feit dat de Gezinsherenigingsrichtlijn deze mogelijkheid biedt (en daartoe niet verplicht), betekent vervolgens niet per definitie dat het maken van onderscheid gerechtvaardigd is. In de MvT wordt ter onderbouwing van het stellen van extra eisen aan gezinshereniging voor subsidiair beschermden verwezen naar het EHRM arrest M.T. tegen Zweden (20 oktober 2022). Hier oordeelde het EHRM dat het uitstel van twee jaar van het geven van toestemming aan subsidiair beschermden niet in strijd was met artikel 8 en 14 EVRM. Eerder had het EHRM in het arrest M.A. tegen Denemarken (9 juli 2021) geoordeeld dat de wachttermijn van drie jaar voor subsidiair beschermden *wel* in strijd was met artikel 8 EVRM. Vanwege deze schending was daar een toets aan artikel 1 voor het EHRM niet meer nodig.

Naar onze mening gaat de onderbouwing van het wetsvoorstel via de zaak M.T tegen Zweden in deze niet op. Deze uitspraak betreft namelijk alleen een oordeel over een collectief uitstel van twee jaar van beslissingen op gezinshereniging wegens een uitzonderlijke situatie, waarbij de feitelijke uitstel in praktijk korter bleek. In Zweden was geen inperking aan de orde waarbij gezinshereniging voor subsidiair beschermden vrijwel onmogelijk maakt door het combineren van zowel een wachttermijn als een huisvestings- en inkomensvereiste. Bovendien was er destijds in Zweden sprake van een plotselinge en aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen terwijl dit in Nederland niet het geval is. De wachttijden die in Nederland bestaan ten aanzien van de behandeling van nareisaanvragen zijn het gevolg van een structureel onvoldoende inzet van IND-capaciteit. Daarnaast betrof het uitstel alleen 'asielzoekers die hun verblijfstitel hebben verkregen omdat zij de onveilige situatie in hun land van herkomst zijn ontvlucht', hetgeen geïnterpreteerd kan worden als een '15-c situatie'. Terwijl subsidiaire bescherming onder artikel 29 b ook op basis van vluchtmotieven met een individueel karakter of doorslaggevende individuele omstandigheden wordt verleend.

Dat het uitstel van gezinshereniging voor (minder dan) twee jaar in de toenmalige Zweedse context bij het EHRM de toets van artikel 8 en 14 EVRM kon doorstaan, betekent ons inziens dus niet dat de zeer ingrijpende beperking en toepassing van eisen die alleen voor subsidiair beschermden gaan gelden, geen ongerechtvaardigd onderscheid en daarmee een schending van artikel 14 EVRM is.

Huisvestingsvereiste

Op grond van het voorgestelde art. 29a derde lid Vw 2000 zouden subsidiair beschermden aan een huisvestingsvereiste moeten voldoen. Er wordt geen nadere toelichting gegeven hoe aan dit huisvestingvereiste invulling gegeven zou moeten worden. Voor reguliere migranten bestaat een dergelijk vereiste niet. Er wordt alleen verwezen naar artikel 7 Gezinsherenigingsrichtlijn: "huisvesting die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin en die voldoet aan de algemene normen inzake veiligheid en hygiëne welke in de betrokken lidstaat gelden".

Voor asielstatushouders die net een vergunning hebben verkregen, wachttijd hebben kunnen opbouwen, geen of beperkt sociaal netwerk hebben en meestal een laag inkomen is het zeer moeilijk of zelfs onmogelijk om (op aanzienbare termijn) zelfstandig huisvesting te vinden, laat staan voor een heel gezin. Dat is precies de reden dat gemeenten al sinds 2014 een wettelijke verplichting om ieder half jaar een bepaald aantal statushouders huisvesting te bieden. Het kabinet is echter voornemens deze huisvestingstaakstelling af te schaffen, een verbod op

25 Europese Commissie [Richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging](#) p.25

toewijzing van sociale huurwoningen aan statushouders in te stellen en statushouders alleen nog maar te 'huisvesten' in sobere voorzieningen.²⁶ Hiermee zal het huisvestingsvereiste voor subsidiair beschermden een vrijwel onoverkomelijke belemmering vormen en daarmee gezinshereniging onmogelijk maken. De maatregel zou kinderen bovendien onevenredig treffen. Voor gezinnen met meerdere kinderen zijn relatief grotere woningen nodig die nog moeilijker verkrijgbaar zijn.

De uitvoerbaarheid van een huisvestingsvereiste is bovendien (te) ingewikkeld voor de IND, want hoe kan vastgesteld worden of een woning passend is voor het gezin? Uit een huurcontract is deze informatie niet zomaar niet te halen. Dit betekent extra onderzoek en inzet.

Inkomensvereiste

Subsidiair beschermden moeten vervolgens ook gaan beschikken over zelfstandige, duurzame en voldoende middelen van bestaan. Dit betekent minimaal een inkomen op fulltime minimumloonniveau dat nog zeker een jaar beschikbaar moet zijn. Bij kortdurende contracten en fluctuerende inkomsten wordt gekeken naar een periode van drie jaar.

Voor subsidiair beschermden is het zeer moeilijk om aan het inkomensvereiste te voldoen. De afstand tot de arbeidsmarkt is groot vanwege de taal en het ontbreken van vereiste diploma's. Zij moeten na statusverlening eerst het inburgeringstraject doorlopen en de Nederlandse taal leren. Uit recent CBS-onderzoek blijkt dat na tweeënhalf jaar na statusverlening een minderheid van 23 procent een baan heeft. Na vijf jaar is het percentage dat werk heeft 42% en na acht jaar 45%. Bovendien hebben de meeste statushouders een baan in deeltijd (65 procent) en met een tijdelijk contract (75 procent).²⁷ Er is dus slechts een klein deel van de statushouders die aan het inkomensvereiste kan voldoen en daarbij geldt dat voor de meeste daarvan het minimaal drie jaar zal duren voordat de IND het inkomen voldoende duurzaam vindt.

Wachttermijn

Verder wordt voorgesteld voor subsidiair beschermden een wachttijd in te voeren van twee jaar voordat de aanvraag gedaan kan worden. Daarmee wordt de scheiding van het gezin die al lang was vanwege de vlucht en de asielprocedure, bewust nog verder verlengd, terwijl de gezinsleden vaak in moeilijke en gevaarlijke omstandigheden verblijven. Voor de statushouder hier in Nederland zal het betekenen dat het vanwege de zorg om de gezinsleden moeilijk zal zijn om met de inburgering aan de slag te gaan. De lange duur van de scheiding met voor alle gezinsleden stressvolle situaties heeft vaak een zware impact op het gezin. Voor kinderen betekent het ook dat het nog veel langer duurt voordat ze in Nederland naar school kunnen gaan waarbij geldt dat hoe later kind begint hoe kleiner de kans op een (hoger) diploma. De opzettelijk lange scheiding tussen ouder en kind is een schending van de kinderrechten en in strijd met art. 3 en art.10 IVRK en artikelen 7 en 24 Handvest.

Ook voor alleenstaande minderjarigen vluchtelingen zal in strijd met de rechten van het kind de wachttermijn gaan gelden.

In het wetsvoorstel (art. 29a) staat dat de termijn pas gaat lopen na verlening van de verblijfsvergunning. De mogelijkheid tot een wachttermijn zoals deze is omschreven in de Gezinsherenigingsrichtlijn gaat om twee jaar rechtmatig verblijf, dus vanaf de datum asielaanvraag. Het voorstel is ook hiermee in strijd.

26 [Brief van de minister president, 26 oktober 2024, 19 637, nr 3304](#)

27 CBS [Asiel en Integratie 2024](#), hoofdstuk 4: werk

Artikel 8 EVRM alternatief?

In de MvT wordt aangegeven dat het nog altijd mogelijk blijft om grond van artikel 8 EVRM een vergunning te vragen voor gezinsleden waarvoor het recht op gezinshereniging gaat vervallen. Het is de verwachting dat bij invoering van de voorgenomen wijziging deze mogelijkheid zal worden veelvuldig zal worden gebruikt. Dit heeft een grote werklast tot gevolg voor de IND, de rechtsbijstand en rechtspraak. De IND waarschuwt in hun reactie op het wetsvoorstel ook voor dit 'waterbedeffect'. Toetsing aan artikel 8 EVRM betekent dat er iedere keer voor iedere individuele zaak een belangenafweging gemaakt moet worden gemaakt, waarbij het belang van de staat op grond van de EHRM jurisprudentie zwaar weegt. Het zijn complexe zaken en hoe die in de praktijk gaan uitvallen valt nog te bezien. Het is echter zeer onwenselijk, waar de NOvA in haar reactie ook op wijst²⁸, dat zo'n essentieel recht als gezinshereniging voor vluchtelingen die hun gezinsleven niet in hun land van herkomst kunnen uitoefenen afhankelijk wordt van complexe onzekere procedures, met alle vertraging van dien.

Geen overgangsrecht

Ook in dit wetsvoorstel, waarmee een enorme inbreuk gemaakt wordt op het recht op gezinshereniging wordt geen enkel overgangsrecht geregeld. Het kabinet is zelfs voornemens om zondig hiervoor artikel 1.27 Vreemdelingenbesluit aan te passen.²⁹ Dit is een grove inbreuk op het rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel. Momenteel wachten meer dan 40.000 gezinsleden op een beslissing, met een – naar huidig recht- 86% kans op inwilliging.³⁰ Van meer dan 30.000 van deze aanvragen heeft de IND de beslistermijn van zes maanden al overschreden.³¹ Met directe werking van deze wet zal het grootste deel worden afgewezen. Bovendien zijn de afgelopen twee jaar relatief veel vergunningen op de b-grond gegeven waarvan destijds onvoldoende is gemotiveerd waarom er niet een vergunning op de a-grond is verleend. Dit betekent dat ook van veel verdragsvluchtelingen hun gezinshereniging met hun partner en kinderen wordt afgewezen. Hiermee wordt veel leed veroorzaakt en toont het kabinet zich in weerwil van het Regeerprogramma een zeer onbetrouwbare overheid.

4. Strengere toets nova en verwijtbaarheidstoets opvolgende aanvragen: bescherm de rechtspositie van asielzoeker³²

Het wetsvoorstel 'asiel noodmaatregelen' introduceert twee wijzigingen ten aanzien van de behandelingen van volgende verzoeken om internationale bescherming. Allereerst wordt de term 'relevant' in de huidige regelgeving vervangen door de termen 'de kans aanzienlijk groter maken'. Ten tweede wordt de verwijtbaarheidstoets geïmplementeerd.

Op eerste gezicht kunnen beide maatregelen op grond van het Unierecht worden ingevoerd: qua terminologie wordt met de voorgestelde wijziging nauwer aangesloten bij de tekst van zowel de huidige Procedurerichtlijn (art. 30, derde lid) als de komende Asielprocedureverordening. Ten aanzien van de verwijtbaarheidstoets geldt dat Nederland deze bepaling (artikel 40, vierde lid Procedurerichtlijn) momenteel niet heeft geïmplementeerd. Het HvJEU heeft in 2021 bevestigd dat de verwijtbaarheidstoets alleen dan kan worden toegepast als de betreffende lidstaat deze bepaling heeft omgezet in nationaal recht.³³

28 Nederlandse Orde van Advocaten. Advies wetsvoorstel Tweestatusstelsel brief 2 december 2024

29 MvT p.10 Artikel 1.27 regelt voor mvv-aanvragen ten aanzien van gewijzigd beleid dat het recht zoals het gold op het moment van aanvraag blijft gelden, tenzij het nieuwe beleid gunstiger is.

30 Zie [IND jaarcijfers 2024](#)

31 Zie [maandcijfers december IND](#)

32 Mede gebaseerd op analyse en input van de Commissie Meijers

33 HvJEU, XY tegen Oostenrijk, 9 september 2021, C-18/20, ECLI:EU:C:2021:710.

Echter, dit laat onverlet dat een asielzoeker heeft het recht om opnieuw een aanvraag te doen indien er sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden en dat deze aanvraag zorgvuldig moet worden onderzocht. De concrete wijzigingen zetten ons inziens de rechtspositie van asielzoekers onnodig verder onder druk, zeker in combinatie met andere maatregelen uit het regeerprogramma om de asielprocedure verder te versoberen. In plaats van dat deze maatregelen leiden tot het beoogde doel van efficiëntere behandeling van deze aanvragen zullen eerder leiden tot meer onterechte afwijzingen en daarmee meer procedures.

Nova

Het aantal opvolgende asielaanvragen is in de afgelopen jaren altijd relatief laag geweest en het komt geregeld voor dat een asielzoeker in een opvolgende procedure alsnog recht op bescherming blijkt te hebben. Ter illustratie, in 2023 zijn er 1.390 opvolgende asielaanvragen gedaan, waarvan 32% is ingewilligd.³⁴ In heel 2023 vroegen 38.377 mensen voor het eerst asiel aan in Nederland.

Bovendien zijn de regels rondom opvolgende aanvragen in het verleden al vaker aangescherpt. Ondanks dat Nederland eerder niet de precieze terminologie van het Unierecht volgde en de formulering 'relevant' bleef toepassen is de drempel voor het erkennen van het bestaan van nieuwe elementen en bevindingen en daarmee de toegang tot een inhoudelijke beoordeling van een opvolgende verzoek jarenlang zeer hoog geweest. Deze praktijk heeft geleid tot prejudiciële vragen over de Nederlandse interpretatie van nieuwe elementen en bevindingen.

Het HvJEU heeft in antwoord op deze prejudiciële vragen overwogen dat artikel 40, lid 2, van de EU Asielprocedurerichtlijn geen enkel onderscheid maakt tussen een eerste verzoek en een volgend verzoek wat de elementen of bevindingen betreft die kunnen aantonen dat de verzoeker krachtens de Kwalificatierichtlijn in aanmerking voor internationale bescherming.³⁵ In beide gevallen geldt het kader van onderzoek dat volgt uit artikel 4 van Kwalificatierichtlijn: het voorafgaand onderzoek kan slechts beperkt blijven tot het onderzoeken of er elementen of bevindingen bestaan ter staving van een opvolgende verzoek *die niet reeds zijn onderzocht* in het kader van de op het vorige verzoek genomen beslissing. De praktijk in Nederland was in strijd met het Unierecht en als gevolg van dit arrest moest Nederland deze praktijk aanpassen. Het HvJEU legde verder uit dat 'aanzienlijk groter maken' is opgenomen om te voorkomen dat de opvolgende aanvraag voor elk nieuwe factor zou worden ingediend, "ongeacht de relevantie ervan voor de voorwaarden om voor internationale bescherming in aanmerking te komen."³⁶ Het HvJEU duidt deze voorwaarde vervolgens zelf ook weer met de termen 'relevant lijkt'.

In een zaak tegen Oostenrijk overwoog het HvJEU dat het daar toegepaste criterium dat de elementen en bevindingen waarschijnlijk tot een andere beslissing hadden kunnen leiden dan de vorige beslissing eigenlijk hetzelfde is als de kans „aanzienlijk groter maken dat de verzoeker voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt.”³⁷

Kortom, er zit in de toepassing van de termen 'relevant' en 'de kans aanzienlijk groter maken' eigenlijk geen verschil qua effect. De wijziging van terminologie zal dus niet leiden tot

34 Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, 6 maart 2024, Terugbrengen aantal herhaalde aanvragen asiel, [Vreemdelingen- en asielbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

35 HvJEU, 10 juni 2021, C-921/19 (LH), ECLI:EU:C:2021:478 JV 2021/136 nt K.E. Geertsema,

36 HvJEU, 8 februari 2024, C-216/22 (A.A.), JV 2024/66 nt A.M. Reneman, ECLI:EU:C:2024:122, punt 50.

37 HvJEU, (XY), 9 september 2021, C-18/20, ECLI:EU:C:2021:710 JV 2021/177 nt A.M. Reneman,

significant minder ontvankelijke opvolgende verzoeken. Wel kent het een verschil in complexiteit van de weging waardoor het zal leiden tot meer en langere procedures, iets waar ook de Afdeling Bestuursrechtspraak ook al op wees. Volgens VluchtelingenWerk Nederland zal de wijziging leiden tot extra (nodeloze) discussies over de vraag of overgelegde stukken ten behoeve van ondersteuning van de opvolgende aanvraag de kans aanzienlijk groter maken dat een asielverzoek wordt ingewilligd. Naar onze mening zal er dus geen sprake van zijn dat de maatregelen procedureel en materieel minder werk zullen opleveren voor de IND.³⁸ Een te strikte toepassing van 'de kans aanzienlijk groter maken' kan verder leiden tot schending van artikel 3 EVRM en artikel 21 van het EU Grondrechtenhandvest. Zie ook de recente veroordeling van Nederland door het EHRM vanwege een te strenge toets bij opvolgende aanvragen (waarbij de voorwaarde 'relevant' werd gehanteerd).³⁹

Verwijtbaarheidstoets

Deze toets houdt in dat een verzoek alleen inhoudelijk wordt behandeld als de asielzoeker redelijkerwijs niet verweten kan worden dat hij de nieuwe feiten en omstandigheden niet eerder heeft overgelegd. Het toepassen hiervan wordt beperkt door het algemene erkende uitgangspunt dat asielzoekers meestal niet (meteen) over documenten beschikken waaruit blijkt dat zij een gegronde vrees voor vervolging of ernstige schade hebben. Het is vaste rechtspraak van het EHRM dat verzoekers om internationale bescherming zich in een moeilijke bewijspositie bevinden.⁴⁰ Specifiek voor LHBTIQ+'ers is dit nog een extra aandachtspunt. De ongeloofwaardigheid van de seksuele gerichtheid of genderidentiteit mag immers niet worden gebaseerd op de omstandigheid dat de vreemdeling niet eerder melding heeft gemaakt van zijn gerichtheid.⁴¹ Er mag volgens de huidige IND Werkinstructie wel gevraagd worden naar de reden van het niet eerder vermelden ervan, maar een aanvraag mag niet enkel op deze grond niet-ontvankelijk kan worden verklaard.

Het introduceren van deze toets betekent dat de IND meer tijd kwijt is met het beoordelen van deze aanvragen, meer verzoeken zullen worden afgewezen wat ook weer zal leiden tot meer beroepsprocedures. Steeds zal bovendien moeten worden beoordeeld of ondanks de verwijtbaarheid van het niet eerder overleggen van documenten bij terugkeer sprake zal zijn van het risico op refoulement.⁴² De doelmatigheid van deze maatregel ontgaat VluchtelingenWerk Nederland daarom.

5. Afschaffing voornemenprocedure: minder zorgvuldigheid vergroot problemen

Het Unierecht verplicht niet, ook niet na implementatie van het Pact, tot een voornemenprocedure. En met het behoud van de mogelijkheid tot correcties en aanvullingen lijkt te worden voldaan aan artikel 17 derde lid Procedurerichtlijn. Desalniettemin werkt het plan om de het onderdeel van het voornemen uit asielprocedure te halen naar mening van VluchtelingenWerk Nederland averechts. Hieronder lichten we dat nader toe.

1. In praktijk wordt de meeste landeninformatie in reactie op het voornemen – in de zienswijze – aangevoerd. Bij het afschaffen van deze processtappen, kan de landeninformatie pas in de beroepsprocedure naar voren worden gebracht en komt het dus later bij de IND terecht. Dit

38 MvT, para. 4.1.6, derde alinea.

39 EHRM (A.M.A.), 24 oktober 2023, nr. 23048/19, , JV 2024/2 nt. A.M. Reneman

40 EHRM (Groke Kamer), J.K. en anderen t. Zweden, 23 augustus 2016, nr. 59166/12, 6. Qualification Directive recognise, explicitly or implicitly, that the benefit of the doubt should be granted in favour of an individual seeking international protection".

41 HvJEU, ABC, 2 december 2014, C-148/13 en C-150/13, [ECLI:EU:C:2014:2406](#) (n.a.v. prejudiciële vragen van de ABRvS). Dit is vervolgens ook bevestigd in de einduitspraak van de Afdeling (2015/07/08, ABRvS, 201208550/1, 201110141/1 en 201210441/1, [ECLI:NL:RVS:2015:2170](#)).

Zie ook VC 2000, para C1/4,9 en IND Werkinstructie 2019/17 punt 4.

42 MvT, para 3.1.6.

geldt ook voor rapporten van experts, die vaak in dit stadium worden aangevraagd. Hier zal dus minder tijd voor zijn. Ook nadere juridische argumentatie van de advocaat wordt vaak tijdens de zienswijze aangevoerd. Dit geeft de IND ook weer de kans om die landeninformatie en nadere juridische argumentatie mee te nemen en te betrekken bij het nemen van de beschikking. Daarbij komt ook dat de IND vaak zelf tijd nodig heeft om onderzoek te doen naar de situatie in het land van herkomst.

2. Zonder “juridische dialoog” tussen advocaat en IND, verschuift de weging van de argumentatie en (landen)informatie naar de rechtbanken. De verwachting is dan ook dat er meer tijd gaat zitten in het onderzoeken van een zaak door de rechtbanken, omdat er minder uitwisseling is geweest tussen de IND en asielzoeker (via diens advocaat). Rechtbanken hebben nu al te maken hebben met achterstanden. Als die achterstanden oplopen, verstopt de asielketen op die plek verder.

3. Daarbij komt ook dat de rechtbanken dan mogelijk vaker motiverings- en/of zorgvuldigheidsgebreken zullen vaststellen, omdat rechtbanken in Nederland maar zeer sporadisch zelf in een zaak voorzien en een vergunning verlenen. Door het wegnemen van deze processtap is het goed denkbaar dat besluiten sneller en onzorgvuldiger worden genomen. Er moet namelijk wel worden voldaan aan het motiveringsbeginsel. De huidige beschikkingen zijn vaker korter dan de voornemens. Het kan dus voorkomen dat rechtbanken vaker motiveringsgebreken zullen vaststellen. De rechtbank kan de IND dan opdragen een nieuw besluit te nemen. Als de frequentie waarin dit gebeurt ten opzichte van nu toeneemt, kunnen procedures nog langer duren. De IND krijgt namelijk niet de kans om de bezwaren/argumenten van de vreemdeling te pareren of te betrekken in de besluitvorming. Nu komt er vaak in de beschikking nog aanvullende informatie of motivering naar aanleiding van de zienswijze. Als de zienswijze er niet meer is, is ook deze aanpassingsmogelijkheid voor de IND er niet meer.

4. In de praktijk zien we dat zienswijzen maar in enkele gevallen tot directe inwillingen leiden. Meestal leidt een succesvolle zienswijze tot zending naar de Verlengde Asielprocedure (VA). Het is dus een goede “check” voor de IND om stil te staan bij de zaak en te bedenken of er genoeg informatie voorhanden is om te beslissen en of er is voldaan aan de onderzoeks- en samenwerkingsplicht.

5. In de grensprocedure wordt iemand gelijk naar het JCS/grenshospitium gebracht na het afwijzen van de asielaanvraag. Door het afschaffen van de voornemenprocedure, is de verwachting dat vaker wordt afgewezen aangezien er gelijk een beschikking moet komen. Dit betekent in de grensprocedure dat vreemdelingen eerder en langer (mogelijk onterecht) in detentie worden geplaatst waar ze moeten wachten op de uitspraak. In de huidige voornemenprocedure worden deze mensen vaker VA gestuurd als niet voldoende informatie beschikbaar is om te beslissen. Zij worden dan naar een AZC overgebracht, en hoeven niet onnodig in detentie te blijven.

Kortom: door het weghalen van deze ‘juridische dialoog’ tussen rechtsbijstand en IND zal besluitvorming bij de IND weliswaar sneller maar ook onzorgvuldiger plaatsvinden. Volgens cijfers van de IND wordt momenteel in 10 procent van de zaken alsnog ingewilligd na eerder voornemen tot afwijzing. Het weghalen van deze voornemen-fase brengt dan ook het risico met zich mee dat duizenden asielzoekers onterecht afgewezen worden door de IND. De weging van de feiten, argumentatie en (landen)informatie verschuift dan naar de rechtbanken, waardoor de procedure als geheel dus langer wordt. De rechtbank zal als gevolg vaker besluiten van de IND vernietigen, waardoor de IND het besluit opnieuw moet nemen.

Daarnaast zal het aantal opvolgende aanvragen aanzienlijk toenemen omdat niet alle informatie op de juiste manier is meegenomen. Dit zorgt niet alleen voor meer druk op de al overbelaste IND, maar ook voor extra druk op de rechtbanken en nog langere wachttijden voor asielzoekers in de procedure. Momenteel wachten bijna 51.000 gemiddeld 53 weken op de start van hun procedure (IND jaarcijfers 2024).

6. Verruimde mogelijkheden ongegrondverklaring

Afwijzing aanvraag kennelijk ongegrond bij niet op verschijnen bij gehoor

Net als bij de aanscherpingen van de toetsing van nova en de verwijtbaarheidstoets, geldt ook hier dat er sprake is van een (nadere) implementatie van het Unierecht. De Afdeling Bestuursrechtspraak heeft al eerder al gewezen op het feit dat een wettelijke grondslag ontbrak om een aanvraag kennelijk ongegrond te verklaren (in plaats van buiten behandeling te stellen (artikel 30c Vw 2000)) wegens het niet verschijnen bij het gehoor, wegens gebrekkige implementatie.⁴³ Daarin wordt nu voorzien.

Echter, net als bij de strengere toetsing bij opvolgende vragen, geldt ook hier dat bij toepassing van deze kennelijk ongegrondverklaring (en dus inhoudelijke afwijzing) moet gaan om een voldoende toereikend onderzoek. Immers ook hier geldt het kader van artikel 4 Kwalificatierichtlijn inzake de samenwerkings- en onderzoeksplicht, waaruit volgt dat in een gedegen onderzoek onder andere landeninformatie, en overgelegde documenten en verklaringen van de vreemdeling moeten worden betrokken. Dit roept naar mening van VluchtelingenWerk de vraag op of, op het moment indien de asielzoeker niet heeft kunnen verklaren (tijdens het gehoor), er in voldoende mate voldaan is aan een onderzoek als bedoeld in bovengenoemd artikel 4. Relevant is hierbij in geval dat er voldoende informatie voorhanden moet zijn om te toetsen aan het refoulementverbod.

VluchtelingenWerk Nederland wijst er verder op dat de asielzoeker voldoende tijd en ruimte moet krijgen om uit te leggen wat de reden was voor het niet verschijnen. Zeker in de situatie waarin door de chaos in de opvang en de vele verplaatsingen de informatie en uitnodiging niet altijd aankomt. Het enkele niet verschijnen bij een gehoor mag nooit direct tot gevolg hebben dat een aanvraag inhoudelijk wordt afgewezen. Er zal altijd een inhoudelijke toets moeten plaatsvinden van het risico dat iemand loopt bij terugkeer naar het land van herkomst. Rest opnieuw de vraag wat deze wijziging in praktijk dat precies toevoegt aan het efficiënter maken van de procedure en het oplossen van de problemen, zoals de wachttijden in het asielsysteem.

7. Verruimde mogelijkheden ongewenstverklaring

Dit voorstel tot verruiming van de ongewenstverklaring voor vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen richt zich niet alleen op vreemdelingen die strafbare feiten hebben gepleegd, maar ook als er een gevaar is voor openbare orde of nationale veiligheid. Het is belangrijk om te toetsen of deze voorgenomen wijziging in lijn is met het Unierecht en of het überhaupt mogelijk is om een ongewenstverklarde vreemdeling strafrechtelijk te vervolgen indien hij niet uit Nederland vertrekt. Anders gezegd: biedt de Terugkeerrichtlijn ruimte om een nationaal inreisverbod in te stellen waarvan de voorwaarden afwijken van het Unierechtelijke inreisverbod.

Reeds ten tijde van de implementatie van de Terugkeerrichtlijn was er al discussie over de verhouding tussen de nationale ongewenstverklaring en het Unierechtelijke inreisverbod.⁴⁴

43 [ABRVs, ECLI:NL:RVS:2024:2604, Algerije, Geen wettelijke grondslag proef afwijzing aanvraag bij niet verschijnen nader gehoor; geen volledige implementatie artikel 28 lid 1 Pri | VluchtWeb](#), zie o.a. paragraaf 5.

44 Zie o.a. P. Boeles in Asiel en Migrantenrecht 2020 nr 10 en 2011 nr 8.

Destijds werd betoogd dat de nationale ongewenstverklaring voor personen die onder het toepassingsbereik van de Terugkeerrichtlijn vallen ofwel in lijn gebracht dient te worden met het inreisverbod of afgeschaft moet worden, hetgeen ook is gedaan.⁴⁵ Het uitgangspunt dat de Nederlandse ongewenstverklaring niet mag worden opgelegd indien niet voldaan aan de voorwaarden van het inreisverbod, is recentelijk nog bevestigd door het HvJEU.⁴⁶ In dit licht kunnen wij het gestelde in de MvT (p. 19) dat met dit wetsvoorstel de ongewenstverklaring als ondubbelzinnig nationaal instrument wordt hersteld, niet volgen. Er zal toch moeten worden voldaan aan voorwaarden gesteld aan het inreisverbod, zoals dat de duur van de ongewenstverklaring niet voor onbepaalde tijd mag zijn en niet langer dan de duur van het inreisverbod. Ook zal, nu de ongewenstverklaring niet mag afwijken van het inreisverbod, het Unierechtelijke openbare orde beginsel van toepassing zijn, in tegenstelling tot wat wordt betoogd in de MvT. Het HvJEU heeft tevens geoordeeld dat personen aan wie geen terugkeerbesluit opgelegd kan worden ook geen inreisverbod opgelegd kunnen krijgen, en daarmee geen ongewenstverklaring.⁴⁷

Het feit dat het kabinet graag wil dat dit een nationale aangelegenheid is, die niet 'beperkt' wordt door Unierechtelijke normen en jurisprudentie, maakt nog niet dat dit dan ook het geval is. Het ontbreekt in de MvT verder aan nadere onderbouwing van de stellingname dat deze wijze van ongewenstverklaring noodzakelijk is. Er worden geen inhoudelijke voorbeelden gegeven van zaken waarin iemand wel ongewenstverklaard had kunnen worden, maar die nu geen zwaar inreisverbod kunnen krijgen.

VluchtelingenWerk Nederland wijst daarom ook op de terechte kritieken en vragen van OM en de politie over wat de toegevoegde waarde van dit voorstel tot verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring precies is, en vreest met de DT&V voor meer en langere procedures.

45 P. Boeles, 'Wat betekent de Terugkeerrichtlijn voor ongewenstverklaring?', [A&MR 2010 nr. 10](#) en P. Boeles, 'Is een oude ongewenstverklaring onder de Terugkeerrichtlijn nog geldig?', [A&MR 2011 nr. 8](#).

46 HvJEU, M.D. t. Hongarije, 27 april 2023, C-528/21, ECLI:EU:C:2023:341. Zie [UPdate 2023 nr. 20](#)). In deze zaak was een inreisverbod opgelegd zonder eerst een terugkeerbesluit op te leggen. De Hongaarse autoriteiten betoogden tevergeefs dat de Terugkeerrichtlijn niet van toepassing was, omdat het inreisverbod niet aan de daarin gestelde voorwaarden voldeed.

47 Arrest Zh en O.