

Vergaderjaar 2024–2025

36 703

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

Nr. 23

NADER VERSLAG

Vastgesteld 15 mei 2025

De vaste commissie voor Asiel en Migratie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt nader verslag uit te brengen, n.a.v. het advies van de tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing (Kamerstuk 36 703, nr. 21). Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

Algemeen deel	2
1. Inleiding	2
2. Aanleiding en hoofdlijnen	3
2.1 Tweestatusstelsel	3
2.2 Aanvullende voorwaarden nareis subsidiair beschermde	4
2.3 Beperken nareis tot kerngezin	4
3. Verhouding tot hoger recht	5
3.1 Gezinsherenigingsrichtlijn	5
3.2 EVRM	6
4. Financiële- en uitvoeringsgevolgen	6
4.1 Tweestatusstelsel	6
Artikelgewijs deel	7
Artikel II (samenloopbepaling)	7
Artikel III (inwerkingtreding)	7

Algemeen deel

1. Inleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het advies van de Tijdelijke Commissie Grondrechten en Constitutionele Toetsing (TCGCT) (Kamerstuk 36 703, nr. 21) met betrekking tot het wetsvoorstel Wet invoering tweestatusstelsel (hierna: het wetsvoorstel). Deze leden willen allereerst waardering uitspreken voor de commissie voor het uitvoering van het adviestraject. Voorts hebben deze leden enkele vragen aan de regering over de bevindingen van de commissie.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie onderschrijven het advies van de TCGCT dat stelt dat de regering alsnog op een adequate wijze ingaat op door de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) gesignaleerde grondrechtelijke aandachtspunten en per punt inzichtelijk maakt welke grondrechten in het geding zijn en welke belangenafweging daarbij is gemaakt. Kan de regering dit alsnog doen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering toe te lichten of en hoe met het onderhavig wetsvoorstel en de nieuwe nareisvoorwaarden wordt voldaan aan de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) waarbij blijkt dat het recht op eerbiediging van het gezinsleven moet worden verzekerd door staten op een manier die het recht praktisch en effectief maakt en niet theoretisch of denkbeeldig. Biedt volgens de regering de nationale besluitvormingsprocedure voor gezinshereniging met deze wetswijziging garanties voor flexibiliteit, snelheid en effectiviteit om het recht op eerbiediging van het familieleven onder artikel 8 EVRM te verzekeren. Zo ja, op welke wijze? Zo nee, welke aanpassingen zijn daarvoor nodig? Kan de regering alsnog specifiek ingaan op de kritiek van de Afdeling over de disproportionaliteit van de wachttermijn van twee jaar voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat ook de TCGCT grote bedenkingen heeft bij het directe inwerkingtreden van onderhavig wetsvoorstel. Kan de regering bij deze keuze alsnog ingaan op het belang van rechtszekerheid en het recht op gelijke behandeling? Kan de regering reageren op de interpretatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn door het Hof van Justitie van de EU dat het indruist tegen de beginselen van rechtszekerheid en gelijke behandeling wanneer tijdverloop dat door een

lidstaat is veroorzaakt, bij de behandeling van een aanvraag wordt aangerekend aan een statushouder? Erkent de regering dat met de directe inwerkingtreding van het wetsvoorstel ze haaks handelt met deze interpretatie? Zo nee, waarom niet?

De leden van de NSC-fractie hebben wederom met grote belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en danken ook de leden van de TCGCT voor hun advies.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het advies van de TCGCT met betrekking tot het wetsvoorstel Wet invoering tweestatusstelsel. Zij hechten er grote waarde aan de regering te bevragen over de adviezen van deze tijdelijke commissie.

Daarnaast vragen zij de regering enkele documenten met de Kamer te delen, te weten de volgende documenten:

- Nota's DMB, bijlage 4 bij de beslisnota van 22 november 2024 (2025D09786)
- Resultaat wetgevingstoets, bijlage 5 bij de beslisnota van 9 december 2024 (2025D09785)
- Advies WO3.24.00362, bijlage 2 bij de beslisnota van 14 februari 2025 (2025D09835)

De leden van de D66-fractie lezen dat de TCGCT de regering en Staten-Generaal als wetgever wijst op hun verantwoordelijkheid om wetgeving in overeenstemming met grondrechten te houden. Zij scharen zich achter de verontrustende constatering van de TCGCT dat de regering desondanks niet het belang toelicht van degene wiens grondrechten worden geraakt in de memorie van toelichting. Deze leden vragen de regering of zij moeten concluderen dat de regering geen belangenafweging met betrekking tot grondrechten heeft gemaakt. Voornoemde leden vragen de regering uiteen te zetten hoe deze werkwijze te verenigen is met het expliciete uitgangspunt in het regeerprogramma om grondrechten te borgen en een prominenter rol te geven. Ook verzoeken zij de regering met klem om deze belangenafweging desalniettemin te maken en te delen.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het advies van de TCGCT met betrekking tot het wetsvoorstel. Hier zijn geen vragen over.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover, in verband met het advies van de TCGCT, nadere vragen aan de regering.

De leden van de SP-fractie vragen allereerst de regering om nog eens heel precies toe te lichten wat er aan het wetsvoorstel is gewijzigd naar aanleiding van de scherpe kritiek en de grondrechtelijke aandachtspunten van de Afdeling.

2. Aanleiding en hoofdlijnen

2.1 Tweestatusstelsel

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering vooral in algemene zin stelt dat de voorgestelde maatregelen geen grondrechtenschendingen tot gevolg mogen hebben. Is de regering alsnog bereid heel precies per maatregel te onderbouwen hoe dat nou precies wordt voorkomen?

De leden van de SP-fractie stellen dat bij iedere maatregel die raakt aan een grondrecht, of dit grondrecht inperkt, moet worden afgewogen of deze noodzakelijk en proportioneel is, waarbij het maatschappelijk belang

dat beoogd wordt moet worden afgewogen tegen de belangen van diegenen die worden geraakt door de maatregel. Zoals de TCGCT terecht constateert wordt de belangenafweging steeds niet gemaakt. Is de regering bereid die belangenafweging per maatregel alsnog expliciet te maken en uit te schrijven, en niet te volstaan met algemene redeneringen? Deelt de regering de mening dat de wetgever zelf een belangrijke rol heeft om ervoor te zorgen dat wetten in overeenstemming zijn met de grondrechten en dit niet slechts kan worden overgelaten aan de uitvoering en de rechter?

2.2 Aanvullende voorwaarden nareis subsidiair beschermden

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering stelt rekening te houden met de belangen van het kind, maar tegelijkertijd vasthoudt aan het toepassen van een wachttermijn van twee jaar voor minderjarige alleenstaande asielzoekers. Deze leden lezen geen toelichting hoe deze maatregel zich verhoudt tot de rechten van het kind. Mogen zij concluderen dat er geen dergelijke belangenafweging is gemaakt? Ook verzoeken de aan het woord zijnde leden de regering deze afweging desalniettemin te maken en te delen.

De leden van de SP-fractie constateren dat de aanvullende voorwaarden die gaan gelden voor de nareis van subsidiair beschermden (een wachttermijn van twee jaar, een inkomensvereiste en een huisvestingsvereiste) tot scherpe kritiek hebben geleid van de Afdeling, mede in verband met de rechten van het kind, maar de regering daar nauwelijks op in is gegaan. Nadere onderbouwing en nadere toelichting op de proportionaliteit ontbreekt. Waarom is daarvoor gekozen?

Ook hier zou de regering de belangen moeten wegen, van enerzijds de vreemdeling om zo snel mogelijk te worden herenigd, en anderzijds het doel van de maatregel om het aantal nareizigers te beperken, zo stellen de leden van de SP-fractie. Kan die afweging alsnog expliciet worden gemaakt en toegelicht? Hoe wordt voorkomen dat deze maatregel in strijd raakt met de rechtspraak van het EHRM? Hoe worden de kinderrechten gewaarborgd, namelijk dat een aanvraag van een kind om gezinshereniging met spoed dient te worden behandeld en dat het belang van het kind een eerste overweging dient te vormen?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van aanvullende voorwaarden voor de nareis van subsidiair beschermden die op grond van het wetsvoorstel zouden gelden. Deze leden verwachten van de regering dat de rechten van het kind en bescherming van gezinnen de eerste overweging moeten vormen. In hoeverre kan de regering het doel, noodzaak en proportionaliteit van een wachttermijn van twee jaar nader toelichten? Hoe verantwoord de regering deze wachttermijn voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen?

2.3 Beperken nareis tot kerngezin

De leden van de NSC-fractie constateren dat de TCGCT de leden adviseert om af te wegen hoe het recht op gelijke behandeling en verbod op discriminatie zich verhoudt tot de beperking van nareis tot het kerngezin, gezien het feit dat in sommige landen bepaalde mensen niet met elkaar kunnen trouwen, bijvoorbeeld stellen van gelijk geslacht of van verschillende etnische groepen. In reactie op de Afdeling gaf de regering eerder aan dat dergelijke gevallen op grond van artikel 8 EVRM nog in aanmerking kunnen komen voor gezinshereniging. Is de regering van mening dat daarmee strijdigheid met grondrechten afdoende kan worden voorkomen, of ziet de regering de noodzaak om voorkomende gevallen

specifiek uit te zonderen in de wet van de beperking tot het kerngezin? Of vreest de regering dat dergelijke uitzonderingen zouden kunnen leiden tot fraude?

De leden van de D66-fractie delen de zorgen van de TCGCT over de mogelijk discriminerende praktijk van de voorgenomen maatregel om ongehuwde partners uit te sluiten. Zij vragen de regering om uiteen te zetten hoe zij de verhouding tot het verbod op discriminatie ziet.

De leden van de SP-fractie constateren dat de beperking van nareis tot het kerngezin discriminatoir kan uitpakken omdat bijvoorbeeld stellen van gelijk geslacht niet met elkaar kunnen huwen. Dit is strijdig met het recht op gelijke behandeling. Kan alsnog inzichtelijk worden gemaakt hoe ongelijke behandeling in de praktijk wordt voorkomen? Deelt de regering de mening dat de wetgever er zelf voor dient te zorgen dat ook deze maatregel in overeenstemming is met de grondrechten en dit niet slechts aan de uitvoering of de rechter kan worden overgelaten? Hoe weegt de regering het recht op gelijke behandeling/het verbod op discriminatie ten opzichte van de beperking van nareis tot het kerngezin?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het voorstel in het wetsvoorstel dat nareis wordt beperkt tot het kerngezin, aangezien er landen zijn waar de wetgeving het huwelijk voor bepaalde personen niet toelaat. In hoeverre heeft de regering rekening gehouden met de mogelijke discriminatoire uitwerking van deze regeling in de praktijk? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de onmiddellijke werking van deze maatregelen in de praktijk niet in strijd zijn met het recht op gelijke behandeling/het verbod op discriminatie?

3. Verhouding tot hoger recht

De leden van de Volt-fractie lezen dat de TCGCT in een reactie op het wetsvoorstel heeft aangegeven dat het van essentieel belang is dat er een zorgvuldige belangenafweging plaatsvindt wanneer een wetsvoorstel raakt aan een Grondwet of een algemeen rechtsbeginsel. De TCGCT geeft daarbij ook aan dat een dergelijke afweging voor dit wetsvoorstel onvoldoende of niet is gemaakt. Kan de regering hierop reflecteren? Kan de regering onderbouwen dat er geen sprake is van strijd met het rechtzekerheidsbeginsel en gelijke behandeling door geen overgangsrecht toe te passen?

3.1 Gezinsherenigingsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten hoe zij het advies van de TCGCT juridisch beoordeelt waarin zij stelt: «Uit de interpretatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn door het Hof van Justitie van de EU valt verder af te leiden dat het indruist tegen de beginselen van rechtszekerheid en gelijke behandeling wanneer tijdverloop dat door een lidstaat is veroorzaakt, bij de behandeling van een aanvraag wordt aangerekend aan een statushouder».

De leden van de CDA-fractie vragen de regering daarnaast uit te leggen wat het vigerende juridisch kader is dan wel de meeste leidende jurisprudentie aangaande de vraag of onmiddellijke werking kan worden toegepast.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre ten aanzien van bovenstaande vragen juridisch relevant is dat de regering heeft besloten de Gezinsherenigingsrichtlijn niet van toepassing verklaren, conform artikel 3, tweede lid, aanhef onder c, voor subsidiair beschermen.

3.2 EVRM

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de regering meermaals verwijst naar de ambtshalve toetsing van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en dat vreemdelingen zich bij de rechter kunnen beroepen op artikel 8 EVRM. Is de regering zich ervan bewust dat artikel 8 EVRM ook betekent dat staten de eerbiediging van dit recht praktisch en effectief moeten maken?

4. Financiële- en uitvoeringsgevolgen

4.1 Tweestatusstelsel

De leden van de SP-fractie vragen of de regering erkent dat de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen het risico met zich meebrengen dat grondrechtenschendingen optreden door uitvoeringsproblemen. Er zijn nu al problemen in de uitvoering en in de rechtspraak, beslissingen duren te lang, er zijn grote achterstanden, redelijke termijnen worden overschreden, etc. De voorgestelde maatregelen hebben grote gevolgen voor de uitvoering. Welke waarborgen zijn er nu volgens de regering dat de problemen in de uitvoering niet zullen leiden tot termijnoverschrijdingen en andere grondrechtenschendingen? Hoe wordt het recht op een rechterlijke beslissing binnen een redelijke termijn gewaarborgd, hoe wordt het recht op eerbiediging van het gezinsleven en de rechten van het kind gegarandeerd?

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat de TCGCT terecht constateert dat in het nader rapport een nieuwe maatregel wordt geïntroduceerd, namelijk het afschaffen van de bezwaarfase bij ambtshalve besluiten van de IND over reguliere verblijfsvergunningen. Kan de regering uitgebreid toelichten, mede aan de hand van een voorbeeld, wat dit nu precies inhoudt? Waarom moet deze mogelijkheid van bezwaar worden afgeschaft en wat betekent dat voor de rechtsbescherming? Welke extra impact heeft dit voor de werklust van de rechtspraak? Welke gevolgen heeft deze nieuwe maatregel voor het risico van grondrechtenschendingen door uitvoeringsproblemen?

De leden van de ChristenUnie-fractie maken zich zorgen over het ontbreken van een afdoende onderbouwing over hoe de regering gaat voorkomen dat het wetsvoorstel geen grondrechtenschending tot gevolg zal hebben. Hoe verantwoordt de regering het ontbreken van deze onderbouwing? Op welke wijze gaat de regering ervoor zorgen dat de wetgeving in overeenstemming is met grondrechten?

De leden van de ChristenUnie-fractie hechten grote waarde aan een zorgvuldige belangenafweging tussen bescherming van grondrechten en het bereiken van een legitiem doel. In die afweging is het belangrijk of een maatregel proportioneel is. In hoeverre kan de regering verantwoorden dat de voorgenomen maatregelen proportioneel zijn? In hoeverre heeft de regering de voorgestelde maatregelen afgewogen tegen de belangen van de vreemdelingen wiens grondrechten in het geding zijn? Kan de regering deze afweging per punt inzichtelijk maken? Hoe verantwoordt de regering het enkel benoemen van het beoogde maatschappelijke doel van de voorgestelde maatregelen, zonder in te gaan op de inmenging in grondrechten en de belangenafweging die dit vraagt?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het risico op grondrechtenschendingen door uitvoeringsproblemen. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat het recht op een rechterlijke beslissing binnen een redelijke termijn, het recht op eerbiediging van het gezinsleven

en de rechten van het kind niet geschonden worden? Deze leden vinden het opmerkelijk dat de regering stelt dat het niet nuttig of mogelijk is om per maatregel het instroomeffect te bepalen. Waar heeft de regering de het verwachte effect van alle maatregelen op gebaseerd?

Artikelgewijs deel

Artikel II (samenloopbepaling)

De leden van de SP-fractie constateren dat de problemen in de uitvoering met het risico op grondrechtenschendingen nog eens wordt versterkt door de komst van het EU Asiel- en migratiepact. Deze nieuwe regels treden per 12 juni 2026 in werking. Weer nieuwe regels, die zorgen voor wijzigingen in de uitvoering en in de rechtspraak. Erkent de regering dit?

Wanneer verwacht de regering eigenlijk redelijkerwijs de thans voorliggende asielwetten door de Tweede en Eerste Kamer behandeld te hebben en in werking te laten treden? Hoeveel maanden is dat nog voor de inwerkingtreding van het EU Asiel- en migratiepact?

Waarom is niet op voorhand gezorgd voor afstemming met dit EU Asiel- en migratiepact om nieuwe wijzigingen te voorkomen? Zou het niet beter zijn de regels gelijktijdig met de inwerkingtreding van het pact te wijzigen en in werking te laten treden om nieuwe problemen in de uitvoering en bij de rechtspraak met het risico op grondrechtenschendingen dat dit met zich meebrengt, te voorkomen?

Artikel III (inwerkingtreding)

De regering stelt voor vrijwel alle maatregelen onmiddellijk in werking te laten treden, waarbij ze ook van toepassing zullen zijn op lopende aanvragen. De leden van de D66-fractie wijzen op het advies van de TCGCT om af te wegen hoe de keuze voor onmiddellijke werking zich verhoudt tot het rechtszekerheidsbeginsel en het recht op gelijke behandeling. Deze leden vragen de regering of zij moeten concluderen dat de regering geen belangenafweging heeft gemaakt met betrekking tot de inwerkingtreding en deze beginselen. Ook verzoeken zij de regering met klem om deze belangenafweging desalniettemin te maken en te delen.

De leden van de SP-fractie constateren dat de keuze om de wet onmiddellijke werking te laten hebben inbreuk maakt op het beginsel van rechtszekerheid en het recht op gelijke behandeling, omdat de nieuwe regels van toepassing worden op aanvragen die al eerder waren ingediend en het verschil in behandeling wordt veroorzaakt door het moment waarop het besluit wordt genomen door de (overbelaste) uitvoering. Kan de regering toelichten waarom er volgens haar geen sprake is van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het recht op gelijke behandeling, of waarom deze inbreuk gerechtvaardigd zou zijn?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de keuze van de regering om het grootste deel van de voorgestelde maatregelen direct in werking te laten treden. In hoeverre kan de regering deze keuze verantwoorden wetende dat dit kan leiden tot ongelijke behandeling en strijd met het rechtszekerheidsbeginsel? Is de regering bereid om aanvragen tot nareis te behandelen op basis van het recht dat gold ten tijde van de aanvraag om ongelijke behandeling te voorkomen?

De leden van de ChristenUnie-fractie willen de regering nogmaals wijzen op het Europese Asiel- en migratiepact dat per 12 juni 2026 van toepassing is. Hoe verantwoordt de regering de mogelijke onwenselijke

gevolgen van het aanpassen of intrekken van het wetsvoorstel op korte termijn in verband met het Europese Asiel- en migratiepact? Overweegt de regering het wetsvoorstel af te stemmen met de wet ter uitvoering van het pact? In hoeverre heeft de regering de rechtszekerheid af gewogen tegen de noodzaak om regelgeving aan te passen?

De leden van de D66-fractie merken op dat de TCGCT wijst op het rechtszekerheidsbeginsel in relatie tot het onderliggende wetsvoorstel en de te verwachten implementatiewet van het Europese Asiel- en migratiepact. Deze leden lezen ook dat de regering heeft aangegeven de inwerkingtreding van het pact over dertien maanden niet af te willen wachten en dat zij daarom nu dit wetsvoorstel presenteert. Kan de regering uiteenzetten hoe het rechtszekerheidsbeginsel geborgd kan worden met deze werkwijze, zo vragen deze leden.

De voorzitter van de commissie,
Vijlbrief

De griffier van de commissie,
Burger