Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Asiel en Migratie

> Retouradres Postbus 16275, 2500 BG Den Haag

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
T.a.v.
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Immigratie en Naturalisatiedienst
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
Rijnstraat 8
2515 XP
Den Haag

Kenmerk
5964674

Datum 29 november 2024

Betreft Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel

Beste ,

Naar aanleiding van uw brief van 25 november 2024 doe ik u hierbij de reactie van de IND op het concept-wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet toekomen. Daarnaast reageer ik met deze brief tevens op uw concept-wetsvoorstel Tweestatusstelsel dat u op dezelfde dag voor reactie bij de IND heeft voorgelegd.

Algemeen
De IND ziet in de onderhavige wetsvoorstellen maatregelen voorgesteld die de IND kunnen ontlasten. Zo worden er bijvoorbeeld voorstellen gedaan die maken dat opvolgende aanvragen efficiënter kunnen worden afgedaan. De IND ziet echter ook maatregelen voorgesteld die een grote impact hebben op de IND. Dat geldt met name voor de invoering van een tweestatusstelsel en de maatregelen op nareis.

Voor de IND is van belang dat de wetgeving juridisch juist is en niet in strijd is met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen, zodat de besluiten die de IND neemt op basis van deze wetgeving in stand blijven bij de rechtspraak. De wetgeving moet ook daadwerkelijk bijdragen aan de oplossingen die met deze wetgeving wordt beoogd. Hierover bestaan bij de IND zorgen gelet op de snelheid waarmee beide wetsvoorstellen tot stand zijn gekomen. Dit brengt naar de mening van de IND (juridische) risico's met zich mee omdat de juridische en uitvoeringsgevolgen van deze wetsvoorstellen mogelijk onvoldoende doordacht zijn. Hieronder ga ik per relevant wetsvoorstel in op de belangrijkste punten voor de IND.

Tweestatusstelsel, nareisvoorwaarden en inperken kerngezin
- De IND constateert dat het wetsvoorstel tweestatusstelsel afwijkt van het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelen voor wat betreft de meereizende partners en meerderjarige kinderen. Deze wetsvoorstellen zouden gelijk moeten luiden en in lijn moeten zijn met het Asiel- en Migratiepact, met name de Kwalificatieverordening.
- De IND meent dat in het concept wetsvoorstel tweestatusstelsel een juiste weergave is gegeven van de inperking van nareis tot het kerngezin, nu daarin is opgenomen dat de meereizende partners en

meerderjarige kinderen ook na inwerkingtreding van deze wet in aanmerking moeten blijven komen van een afgeleide verblijfsvergunning asiel. Dit omdat het nieuwe Asiel- en Migratiepact hiertoe noopt.

- In het wetsvoorstel tweestatusstelsel staat in het nieuwe artikel 28, eerste lid onder d, een verwijzing naar artikel 29, tweede lid Vw en 29a, tweede lid, Vw. Deze leden betreffen echter de meereizende gezinsleden die geen machtiging tot voorlopig verblijf hebben. Deze verwijzing dient derhalve geschrapt te worden.
- Er is geen specifiek overgangsrecht opgenomen in de wetsvoorstellen, de IND meent dat op grond van artikel 1.27 Vreemdelingenbesluit het recht dat gold op het moment van indiening van de nareisaanvraag van toepassing is op deze nareisaanvragen.
- Het cumulatieve effect van de nareisvoorwaarden maakt dat de IND voorziet dat veel aanvragers niet aan alle drie de voorwaarden kunnen voldoen. Dit levert de IND veel extra werk op zowel in de aanvraag-, bezwaar- als in de beroepsfase. Ook voorziet de IND dat de juridische houdbaarheid van de nareisvoorwaarden en het inperken van het kerngezin die gaan gelden voor subsidiair beschermden mede in het licht van het evenredigheidsbeginsel een belangrijk onderwerp van discussie zal zijn in nareiszaken en veel gaat vragen met betrekking tot de motivering van de betreffende besluiten. Zeker nu de formulering van het wetsvoorstel geen ruimte lijkt te bieden om in daartoe aangewezen gevallen van deze voorwaarden af te kunnen wijken.
- Daar komt bij dat de IND ook verwacht dat er vanwege de extra nareisvoorwaarden een waterbedeffect op zal treden naar reguliere gezinsherenigingsaanvragen. Dit maakt ook dat het nuttige effect van de maatregelen daarmee in het gedrang komt. Om die reden wil de IND de wetgever in overweging geven om een nationaal kader voor nareis in te richten. Dit maakt de wijzigingen juridisch minder kwetsbaar (ook in het licht van de zich steeds verder ontwikkelende jurisprudentie van het Hof van Justitie op de gezinsherenigingsrichtlijn) en komt de uitvoerbaarheid en het nuttige effect van de maatregelen ten goede.
- Ten aanzien van het terugbrengen van nareis naar het kerngezin waarbij ongehuwde partners worden uitgesloten van nareis merkt de IND op dat dit mogelijk in strijd is met het beginsel van non-discriminatie en gelijke behandeling.

Afschaffen voornemenprocedure

- Er bestaan bij de IND zorgen over de omstandigheid dat in het wetsvoorstel geen aandacht is voor de ambtshalve reguliere toetsen die de IND in het kader van asielbeslissingen neemt. Voor de IND is het van wezenlijk belang dat expliciet vermeld wordt dat ook ten aanzien van deze ambtshalve toetsen rechtstreeks beroep open staat. Indien er geen rechtstreeks beroep open staat voorziet de IND een toestroom aan bezwaarzaken tegen de afwijzing van de ambtshalve toets. Daarmee wordt het effect van het afschaffen van het voornemen teniet gedaan en zal er veel extra werk op de IND af komen.
- Naar aanleiding van het schrappen van de voornemenprocedure is ook artikel 59b aangepast. De termijn die is opgenomen is echter niet in overeenstemming met de termijn zoals die in de Uniewetgeving gelden een vreemdeling als verzoeker te beschouwen.

Ongewenstverklaring

- Het nieuwe artikel 62a wekt de indruk dat een ongewenstverklaring niet kan zonder terugkeerbesluit. Zeker omdat artikel 62a Vw een implementatie is van de Terugkeerrichtlijn. Dit is niet wat de wetgever heeft beoogd nu ook uit de Memorie van Toelichting blijkt dat er een ongewenstverklaring kan worden opgelegd zonder een terugkeerbesluit. Er zijn immers situaties denkbaar waarin een terugkeerbesluit niet kan en de vreemdeling desondanks ongewenst verklaard kan worden. Bijvoorbeeld in het geval de vreemdeling een verblijfsvergunning heeft in een andere lidstaat. Het verzoek is dan ook om de aanpassing van artikel 62a te heroverwegen en dit artikel niet aan te passen. IND ziet hier geen noodzaak toe.
- De IND zou graag zien dat dat bij een zelfstandig besluit tot ongewenstverklaring er aansluiting gezocht wordt bij de wijze waarop dit geregeld is ten aanzien van het opleggen van een inreisverbod. Dit vanwege concentratie van rechtsbescherming waarmee een snelle en doelmatige rechtsgang wordt gecreëerd. Dit betekent dat de IND graag ziet dat er altijd direct beroep bij een zelfstandig besluit op een ongewenstverklaring open staat, behalve als er een lopende verblijfsrechtelijke procedure is. Indien er wel sprake is van een lopende verblijfsrechtelijke procedure, dan wordt het bezwaar danwel het (hoger) beroep daartegen mede gericht te zijn tegen de ongewenstverklaring. Naar de mening van de IND is het daarbij niet van belang dat er al een terugkeerbesluit is opgelegd. Het aanvullende risico van de koppeling met terugkeerbesluit en daarmee terugkeerrichtlijn willen we voorkomen (net als bij artikel 62a Vw). Om die reden verzoekt de IND om hetgeen onder Artikel II (en daarmee bijlage 1 bij de Awb) aan te passen.

Verder geeft de IND ten aanzien van deze voorstellen nog het volgende mee. Vanwege de snelheid van de wetsvoorstellen is er vooralsnog onvoldoende tijd geweest om te doordenken hoe de verdere (beleidsmatige) invulling van de genoemde voorwaarden eruit gaat zien en wat dit voor de IND betekent. Er is dus onvoldoende inzicht beschikbaar in de effecten van de beoogde veranderingen op de IND. Om die reden kunnen wij geen toezeggingen doen omtrent uitvoerbaarheid en timing van de wetsvoorstellen. Er dient voldoende tijd en ruimte te zijn voor de verdere uitwerking hiervan, aangezien dit voor de IND bij de uitvoering van deze maatregelen van wezenlijk belang is.

Daarnaast loopt een aantal van de wetsvoorstellen vooruit op het Asiel- en Migratiepact. Dit maakt dat de IND in relatief korte periode geconfronteerd wordt met verschillende veranderingen, hetgeen veel vraagt van de IND en waarvan al eerder aangegeven is dat de IND graag één verandermoment ziet te weten met implementatie Migratiepact. De IND vraagt dan ook om voldoende tijd om de wetsvoorstellen te implementeren.

Met vriendelijke groet,

Directeur-generaal IND