

Vergaderjaar 2024–2025

36 704

**Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de
Algemene wet bestuursrecht in verband met
maatregelen om de asielketen te ontlasten en de
instroom van asielzoekers te verminderen
(Asielnoodmaatregelenwet)**

Nr. 15

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 36 704, nr. 11). 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. Hoofdpijnen van het voorstel	3
3. Verhouding tot de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen	3
3.1. Verhouding tot de Grondwet, de grondrechten en rechtsbeginselen	4
3.1.1. <i>Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd</i>	5
3.1.2. <i>Beperking nareismogelijkheden</i>	5
3.1.4. <i>Afschaffing voornemenprocedure</i>	5
3.1.5. <i>Beperking nareismogelijkheden</i>	5
3.1.6. <i>Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen</i>	6
3.2. Verhouding tot het Europese recht	6
3.3. Rechtsbescherming ongewenstverklaring	2
4. Gevolgen	6
4.1. Uitvoeringsgevolgen en administratieve lasten	6
4.1.5. <i>Beperking nareismogelijkheden</i>	6
4.2. Gevolgen voor de rechtspraak	6
6. Overgangsrecht, inwerkingtreding en samenloop	7
6.1. Overgangsrecht en inwerkingtreding	7
6.2. Samenloop met andere wetsvoorstellen	8

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) inzake het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet (Kamerstuk 36 704, nr. 11) (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.

Allereerst zien de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie graag een reactie op de constatering van de TCGCT dat er geen onderbouwing is voor de stelling dat de maatregelen in onderhavig wetsvoorstel geen grondrechtenschendingen tot gevolg zouden hebben. Kan de regering deze stelling alsnog onderbouwen? De commissie wijst ook op het ontbreken van een belangenafweging bij de inmenging in de grondrechten zoals nu gebeurt door de maatregelen in het wetsvoorstel. Deelt de regering de constatering van de TCGCT dat een dergelijke belangenafweging noodzakelijk is voor het wetsvoorstel? Zo ja, kan de regering alsnog de maatregelen onderbouwen met een belangenafweging? Zo nee, waarom niet? Kan de regering, zoals de commissie adviseert, op een adequate wijze ingaan op door de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) gesignaleerde grondrechtelijke aandachtspunten en per punt inzichtelijk maken welke grondrechten in het geding zijn en welke belangenafweging daarbij is gemaakt? Zo nee, waarom niet?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat ook de TCGCT grote bedenkingen heeft bij het directe inwerkingtreden van het 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 Europese Unie 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? Hoewel is gewezen op het risico van ongelijke behandeling van ongehuwde stellen voor wie het – vanwege hun geaardheid of etniciteit – feitelijk onmogelijk of gevaarlijk is om in het land van herkomst te huwen, geeft de regering geen inzicht in de wijze waarop ongelijke behandeling in de praktijk wordt voorkomen. Kan de regering dit alsnog doen, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het advies van de TCGCT met betrekking tot het wetsvoorstel. 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:

- Beslisnota kortere duur verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd, bijlage 2 van de beslisnota van 22 november 2024 (2025D09809)
- Beslisnota kortere duur verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd, bijlage 3 van de beslisnota van 22 november 2024 (2025D09809)
- Beslisnota wijziging ongewenstverklaring, bijlage 4 van de beslisnota van 22 november 2024 (2025D09809)
- Beslisnota aanbieding 110–111 Vw-pakket aan de ministerraad, bijlage 5 van de beslisnota van 22 november 2024 (2025D09809)
- Formulier artikel 3.1 Comptabiliteitswet, bijlage 7 van de beslisnota van 10 december 2024 (2025D09810)
- Toetsopmerkingen JenV, bijlage 9 van de beslisnota van 10 december 2024 (2025D09810)
- 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 prominentere 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 de Asielnoodmaatregelenwet en hebben hierover, in verband met het advies van de TCGCT, nadere vragen aan de regering.

De leden van de ChristenUnie-fractie maken graag van de gelegenheid gebruik om aanvullende vragen te stellen over het voorstel van de Asielnoodmaatregelenwet.

De leden van de Volt-fractie hebben met zorgen kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met betrekking tot deze zorgen hebben deze leden nog enkele vragen.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

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.

3. Verhouding tot de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen

De leden van de ChristenUnie-fractie maken zich zorgen over het ontbreken van een afdoende onderbouwing over hoe er voorkomen gaat worden dat de voorgestelde asielnoodmaatregelen geen grondrechtenschending tot gevolg zullen 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 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?

3.1. Verhouding tot de Grondwet, de grondrechten en rechtsbeginselen

De leden van de SP-fractie lezen 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? 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, zo vragen deze leden. Deelt de regering de mening dat de wetgever zélf 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?

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 motiveren waarom deze

belangenafweging niet is gedaan? Kan de regering onderbouwen, gezien dit advies van de TCGCT, dat er geen sprake is van strijd met het rechtzekerheidsbeginsel en gelijke behandeling door geen overgangsrecht toe te passen in gezinsherenigingszaken waarin de overheid de maximale beslistermijn heeft overtreden?

3.1.1. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

De leden van de Volt-fractie vragen hoe de voorgestelde verkorting van de asielvergunning tot drie jaar, en de nadruk op het tijdelijke karakter van het verblijf, valt te verenigen met de verplichting voor asielstatushouders op grond van de Wet inburgering 2021 om binnen drie jaar na vergunningverlening te slagen voor het inburgeringsexamen.

3.1.2. Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd

De leden van de Volt-fractie vragen hoe de regering het voornemen rechtvaardigt om reeds ingediende aanvragen voor een asielvergunning voor onbepaalde tijd niet langer te beoordelen op basis van de geldende wetgeving, maar af te wijzen op grond van nieuw beleid. Hoe verhoudt dit zich tot de beginselen van rechtszekerheid en gelijke behandeling?

3.1.4. Afschaffing voornemenprocedure

De leden van de Volt-fractie vragen de regering toe te lichten hoe er met het afschaffen van de voornemenprocedure alsnog aan de Unierechtelijke en nationale eisen van een «zorgvuldige asielpcedure» wordt voldaan.

3.1.5. Beperking nareismogelijkheden

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 CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten hoe zij het advies van de TCGCT juridisch beoordeeld 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 ChristenUnie-fractie hebben met zorg kennisgenomen dat in het wetsvoorstel 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 deze maatregel in de praktijk niet in strijd komt met het recht op gelijke behandeling ofwel het verbod op discriminatie?

3.1.6. Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen

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 afgewogen tegen de noodzaak om regelgeving aan te passen?

De leden van de Volt-fractie constateren dat Nederland eerder al op de vingers is getikt door het Hof van Justitie van de EU betreffende het onwettelijk verlengen van de beslistermijn. Hoe denkt de regering dat de voorgestelde werkwijze wel zal voldoen aan de Europeesrechtelijke normen?

3.2. *Verhouding tot het Europese recht*

De leden van de D66-fractie merken op dat de Kamer nog altijd geen teken heeft gehad van de implementatiewet van het Europese Asiel- en migratiepact, terwijl het pact over dertien maanden in werking treedt. Zij vragen de regering aan te geven wanneer zij dit wetsvoorstel kunnen verwachten. Ook lezen deze leden dat de TCGCT wijst op het rechtszekerheidsbeginsel in relatie tot het onderliggende wetsvoorstel en de te verwachten implementatiewet. De regering heeft aangegeven dat zij de inwerkingtreding van het pact over dertien maanden niet af wil wachten en daarom nu dit wetsvoorstel presenteert. Kan de regering uiteenzetten hoe het rechtszekerheidsbeginsel geborgd kan worden met deze werkwijze, zo vragen deze leden.

4. Gevolgen

4.1. *Uitvoeringsgevolgen en administratieve lasten*

4.1.5. Beperking nareismogelijkheden

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?

4.2. *Gevolgen voor de rechtspraak*

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 Immigratie- en Naturalisatiedienst (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 werklast van de rechtspraak? Welke gevolgen heeft deze nieuwe maatregel voor het risico van grondrechtenschendingen door uitvoeringsproblemen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden de verwachte hogere werklast van de rechtspraak door stoppen van een bestaande maatregel zorgwekkend. De regering wil de bezwaarfase bij ambtshalve besluiten van de IND over reguliere verblijfsvergunningen afschaffen. In hoeverre verantwoordt de regering het risico op grondrechtenschending voor 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?

6. Overgangsrecht, inwerkingtreding en samenloop

6.1. Overgangsrecht en inwerkingtreding

De regering stelt voor vrijwel alle maatregelen onmiddellijk inwerking 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 D66-fractie merken op dat de regering de onmiddellijke inwerkingtreding onderbouwt door dit te koppelen aan de urgentie van het ontlasten van de asielketen. Deze leden wijzen op de adviezen van onder meer Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), politie, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en IND op het wetsvoorstel, waarin uiteengezet wordt waarom de wet de druk op de asielketen en de rechterlijke macht juist vergroot. Voornoemde leden vragen de regering te reflecteren op de verwachtingen van deze direct betrokkenen in de asielketen met betrekking tot de werklast. Zij vragen de regering of zij zich achter deze verwachtingen schaaft. Indien dit het geval is, vragen zij de regering welke reden zij nog ziet om vast te houden aan onmiddellijke inwerkingtreding, met de grondrechtelijke bezwaren in gedachten. Indien dit niet het geval is, vragen zij de regering toe te lichten welke redenen zij heeft om deze signalen van direct betrokkenen uit de keten niet serieus te nemen.

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?

6.2. Samenloop met andere wetsvoorstellen

De leden van de SP-fractie constateren dat de problemen in de uitvoering met het risico op grondrechtenschendingen nog eens worden 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?

De voorzitter van de commissie,
Vijlbrief

Adjunct-griffier van de commissie,
Nouse