

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Minister van Asiel en Migratie
t.a.v. mevrouw mr. M.C.G. Keijzer

Den Haag, 20 oktober 2025
dossiernummer: 207138
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35
e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: Wijziging Vreemdelingenbesluit in verband met tweestatusstelsel

Geachte minister,

Op 30 september 2025 is de internetconsultatie 'Wijziging Vreemdelingenbesluit in verband met tweestatusstelsel' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie vreemdelingenrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mw. mr. S.F.M. ten Berge
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie vreemdelingenrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan:	Algemene raad
Van:	Adviescommissie Vreemdelingenrecht
Datum:	20 oktober 2025
Betreft:	Wijziging Vreemdelingenbesluit i.v.m. tweestatusstelsel

SAMENVATTING

Het wijzigingsvoorstel beoogt de wijzigingen voor de criteria van gezinshereniging voor vluchtelingen en subsidiair beschermden zonder overgangsrecht direct te laten ingaan. De adviescommissie acht dit in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het fundamentele recht op gelijke behandeling zoals dat in de Grondwet is vastgelegd.

Conclusie

De adviescommissie adviseert om de wijziging van het Vreemdelingenbesluit niet in te voeren.

Inleiding

De voorgestelde wijzigingen van het Vreemdelingenbesluit vloeien voort uit het Wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel. De adviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: ACV) ziet aanleiding om kort en in aanvulling op het eerdere advies wetsvoorstel “invoering tweestatusstelsel”¹ te adviseren op de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb) i.v.m. de invoering van het tweestatusstelsel. Korthedshalve wordt naar het eerdere advies verwezen.

De ACV constateert hierbij dat de wijziging van het Vreemdelingenbesluit i.v.m. het tweestatusstelsel zonder enige vorm van overgangsrecht in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en het fundamentele recht op gelijke behandeling zoals dat in de Grondwet is vastgelegd.

Wijziging Vreemdelingenbesluit

Het wetsvoorstel “invoering tweestatusstelsel” dat op dit moment bij de Eerste Kamer voorligt voorziet niet in overgangsrecht. Het huidige Vreemdelingenbesluit moet hiervoor worden gewijzigd. Het Vreemdelingenbesluit schrijft nu in artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit 2000 voor dat 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.

Dit toetsingskader sluit aan bij het beginsel van rechtszekerheid. Burgers weten op deze manier waar zij aan toe zijn op het moment dat zij een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf indienen en kunnen in ieder geval op basis van dit artikel niet in een ongunstigere situatie terecht komen.

Met de wijziging van het Vreemdelingenbesluit wordt aan artikel 1.27 Vb een lid toegevoegd, dat komt te luiden:

“2. Het eerste lid is niet van toepassing ten aanzien van de artikelen 29, derde lid, en 29a, derde lid, van de Wet.”

¹ <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/download/wetgevingsadviezen/1993/1>

Deze twee genoemde artikelen zien op aanvragen voor gezinshereniging van erkende vluchtelingen (art. 29 lid 3 Vw) en subsidiair beschermde (art. 29a lid 3 Vw). Voor deze aanvragen gaat dus te gelden dat er niet wordt getoetst aan het recht dat gold ten tijde van de aanvraag, maar kennelijk aan het recht dat geldt ten tijde van de beoordeling van de aanvraag.

Ontbreken overgangsrecht

In het wetsvoorstel “invoering tweestatusstelsel” is er bewust voor gekozen om geen overgangsrecht in te voeren. Dit betekent dat de wetswijziging directe werking geniet en geldt voor alle lopende aanvragen en bezwaren waarop nog niet definitief is beslist.

Ongelijke behandeling

De ACV constateert dat het toetsingskader verandert voor aanvragen tot het verlenen of wijzigen van een machtiging tot voorlopig verblijf (voor gezinshereniging) of een terugkeervisum die onder de Wet invoering tweestatusstelsel vallen. Dit betekent dat subsidiair beschermde die reeds een aanvraag hebben ingediend voor nareis of gezinshereniging of een bezwaarprocedure hebben lopen tegen een eerdere afwijzing, in vergelijking met erkende vluchtelingen, een ongunstigere behandeling krijgen bij de invoering van de wijziging van het Vreemdelingenbesluit. Waar immers eerder beide categorieën dezelfde verblijfsvergunning en dezelfde rechten kregen, wordt in het wetsvoorstel onderscheid tussen deze twee categorieën gemaakt en de rechten op gezinshereniging voor subsidiair beschermde aanzienlijk beperkt.

Het wetsvoorstel is hierdoor in strijd met het recht op gelijke behandeling dat door de Grondwet wordt gewaarborgd. Immers, op het moment van de aanvraag gold hetzelfde recht voor beide groepen en was er sprake van rechtens gelijke gevallen, waarbij door het wetsvoorstel enkel voor de subsidiair beschermde de regels tijdens het spel worden gewijzigd.

Rechtszekerheid

Ook constateert de ACV dat de wetswijziging in strijd kan zijn met het beginsel van rechtszekerheid. Het is voor de groep van subsidiair beschermde niet mogelijk geweest om in beroep te gaan tegen de afwijzing van de vluchtelingenstatus. Zo lang het wetsvoorstel nog niet in werking is getreden, wordt immers maar één verblijfsvergunning asiel toegekend. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat vanwege het ontbreken van procesbelang daarover niet kan worden doorgeprocedeerd.² De Rechtbank Den Haag heeft recentelijk geoordeeld dat ook niet kan worden doorgeprocedeerd en dat niet vooruitgelopen kan worden op de wet.³

Op deze manier wordt subsidiair beschermde de mogelijkheid ontzegd om in rechte op te komen tegen het afwijzen van de vluchtelingenstatus, terwijl zij hier achteraf als gevolg van de voorgenomen wijzigingen van het Vreemdelingenbesluit, bij de beoordeling van hun aanvragen om gezinshereniging, wel belang bij hebben. Tegen de tijd dat hun aanvragen voor gezinshereniging worden behandeld, staat de beschikking op de asielaanvraag in rechte vast en kunnen zij daartegen niet meer opkomen.

² ABRvS, 28 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE1168

³ Rechtbank Den Haag, 8 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:12102

Het Europees Hof van Justitie heeft in het A.S.-arrest van 12 april 2018 (C-550/16)⁴ eerder geoordeeld dat het recht op gezinshereniging niet afhankelijk kan worden gesteld van het tijdstip waarop de bevoegde nationale instantie het formeel besluit om de betrokkene als vluchteling te erkennen uitvaardigt, maar wel van het tijdstip dat het verzoek om internationale bescherming wordt ingediend. Anders oordelen zou volgens het Hof van Justitie namelijk tot gevolg hebben dat het recht op gezinshereniging afhangt van de behandelingsduur van de verzoeken en met andere woorden dus van de politieke keuzes van de nationale bevoegde instanties, waardoor de situatie van de alleenstaande minderjarigen onvoorzienbaar wordt. Het Hof overweegt:

“55 In die omstandigheden zou het feit dat het in artikel 10, lid 3, onder a), van richtlijn 2003/86 bedoelde recht op gezinshereniging afhankelijk wordt gesteld van het tijdstip waarop de bevoegde nationale autoriteit formeel besluit om de betrokkene als vluchteling te erkennen, en daarmee van de snelheid die die autoriteit bij de behandeling van het verzoek om internationale bescherming aan de dag legt, afbreuk doen aan de nuttige werking van genoemde bepaling, en niet alleen indruisen tegen het doel van deze richtlijn – het bevorderen van gezinshereniging en in dit verband bieden van bijzondere bescherming aan met name alleenstaande minderjarige vluchtelingen – maar ook tegen de beginselen van gelijke behandeling en rechtszekerheid.”

Daarbij wordt tevens opgemerkt dat zowel de beslistermijnen in de asielprocedure⁵ als die in de gezinsherenigingsprocedure⁶ in veruit de meeste gevallen niet wordt gehaald en zelfs aanzienlijk wordt overschreden.

Als de aanvragen, zowel die van asiel als die van de gezinshereniging, binnen de wettelijke beslistermijnen zouden zijn beslist, zouden de meeste van deze aanvragen derhalve nog onder het oude recht vallen en als zodanig worden beoordeeld. De snelheid van de beslisautoriteit heeft daarmee een grote impact op hoe de aanvraag tot gezinshereniging zal worden beoordeeld. De ACV verwacht dan ook dat het Hof van Justitie het ontbreken van overgangsrecht in strijd met de beginselen van gelijke behandeling en rechtszekerheid zal achten.

Verder zal het ontbreken van overgangsrecht het vertrouwen in de overheid aantasten.

Impact rechtszoekende

De impact van het wetsvoorstel op de rechtzoekende zal groot zijn. Subsidiar beschermden komen na jarenlang wachten niet (meer) in aanmerking voor nareis of gezinshereniging met hun partners en kinderen; dit terwijl de overheid deze verwachting wel had gewekt op het moment van de aanvraag. Dit is extra schrijnend, gelet op de forse overschrijdingen van de beslistermijnen.

Dit zal leiden tot frustratie, boosheid en verdriet en zal de integratie in Nederland niet bevorderen. Uit verschillende wetenschappelijke onderzoeken blijkt namelijk dat gezinshereniging juist de integratie bevordert.

⁴ Europese Hof van Justitie, 12 april 2018, ECLI:EU:C:2018:248

⁵ Uit cijfers van de IND (<https://ind.nl/nl/de-ind-in-cijfers>) blijkt dat in september 2025 15.830 asielaanvragen al tussen de 6 en 15 maanden wacht op een beslissing en 25.290 al meer dan 15 maanden wacht op een beslissing.

⁶ Uit cijfers van de IND (<https://ind.nl/nl/de-ind-in-cijfers>) blijkt dat in september 2025 22.720 nareisaanvragen al tussen de 6 en 15 maanden wacht op een beslissing en 28.260 al meer dan 15 maanden wacht op een beslissing.

Impact rechtsbijstand

De impact van het wetsvoorstel op de rechtsbijstand zal ook aanzienlijk zijn. De asiel- en migratieketen zal door dit wetsvoorstel verder worden belast. Meer procedures tegen afwijzende nareisbeschikkingen zijn te verwachten. Hierop is in het vorige advies uitgebreid ingegaan.

Het ontbreken van overgangsrecht zal op zichzelf ook leiden tot meer procedures. Veel subsidiair beschermde uit het oude stelsel zullen immers alsnog willen opkomen tegen de afwijzing van de vluchtelingenstatus. Hiervoor zullen mogelijk aparte procedures worden opgestart, of dit zal in het kader van de nareisprocedure worden ingebracht.