

De minister van Asiel en Migratie

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
14 februari 2025

Contactpersoon

Onderwerp

Uitvoerings- en implementatiewet van het Europese Asiel- en Migratiepact en het wetsvoorstel introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis

Geachte mevrouw [REDACTED],

De Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) is een onafhankelijk adviesorgaan bestaande uit (oud)rechters en officieren van justitie. De WeCo adviseert gevraagd en een enkele keer ongevraagd over wetsvoorstellen en/of beleidsvoornemens die het werk van rechters en officieren van justitie direct raken. De WeCo let daarbij met name op de implicaties die wetsvoorstellen kunnen hebben voor 'de werkvloer' en rechtszoekenden. Daarbij houdt de WeCo vanzelfsprekend het rechtsstatelijke kader in het oog.

Gebruikelijk informeert uw ministerie de WeCo over lopende wetgevingstrajecten waarbij de directie wetgeving en juridische zaken in voorkomende gevallen expliciet om een advies vraagt. Daarnaast houdt de WeCo zelf de internetconsultaties in de gaten en heeft zij ook contact met andere adviserende organen zoals de Raad voor de rechtspraak, het Openbaar Ministerie en de Nederlandse Orde van Advocaten.

Bij brief van 25 november 2024, zonder kenmerk, verzocht u onder andere de Raad voor de rechtspraak advies uit te brengen inzake de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis. De WeCo werd door u niet geconsulteerd. De WeCo betreurt dat. De voornemens zoals verwoord in de genoemde wetsvoorstellen kunnen immers bijzondere gevolgen hebben voor rechters die werkzaam zijn in het vreemdelingendomein. Graag hoort de WeCo van u waarom u in dit geval van consultatie van de WeCo heeft afgezien.

De WeCo kreeg via de internetconsultatie wel kennis van de uitvoerings- en implementatiewet van het Asiel- en Migratiepact van de EU (hierna: het Pact). Zonder op dit moment op alle specifieke gevolgen van dit Pact in te kunnen gaan, hecht de WeCo eraan toch de volgende opmerkingen te maken. Daarna zal de WeCo nog kort ingaan op de mogelijke implicaties van de hierboven genoemde wetsvoorstellen.

Een nieuw juridisch kader

Het Pact beoogt binnen de EU een volledig nieuw juridisch kader te introduceren voor de beoordeling van asielaanvragen per 12 juni 2026. De grootste 'juridische verandering' is dat het daarbij met name om verordeningen gaat, daar waar het Unierechtelijk kader nu in richtlijnen is vastgelegd. Verordeningen hebben directe werking en hoeven niet eerst in nationale wetgeving te worden omgezet. Dit betekent onder andere dat het in concrete procedures straks niet zozeer zal gaan over de vraag op welke manier Nederland in haar nationale wetgeving uitvoering geeft aan het nieuwe Europese kader, maar vooral over wat er materieelrechtelijk allemaal verandert en hoe procedures worden vormgegeven.

Op dit moment vinden de eerste verkenningen plaats over de verschillen tussen het Pact en de bestaande richtlijnen. Voor rechters op 'de werkvloer' is met name relevant in hoeverre het Pact afwijkt van bestaande regelgeving en in hoeverre de bestaande Europese jurisprudentie van toepassing kan worden geacht op de bepalingen uit de nieuwe verordeningen. Met andere woorden: eerst moet duidelijk worden wat er nu precies verandert op Unierechtelijk niveau. Pas daarna komt de vraag aan de orde hoe de nieuwe verordeningen doorwerken in nationale wetgeving. Bovendien speelt daarbij ook nog de vraag wat bijvoorbeeld op ICT-gebied moet gebeuren (voorkeursmodellen, classificatie van procedures) en wat de financiële gevolgen zijn.

Gelet op de nu al bestaande grote capaciteitstekorten bij de rechtbanken is de vraag hoe de rechtbanken zich op het Pact kunnen voorbereiden. De vreemdelingenkamers zullen daartoe extra menskracht nodig hebben, maar alleen budgettaire investeringen zullen daartoe niet voldoende zijn, zoals de voorzitter van de NVvR bij zijn brief van 30 januari al uiteenzette.¹ Het is daarnaast niet uitgesloten dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zich (ook) onvoldoende kan voorbereiden op de nieuwe regelgeving, gezien de (ook) daar nijpende capaciteitsproblemen. Verder is het zeer de vraag of de advocatuur zich op tijd en met voldoende middelen kan voorbereiden op de ingrijpende wijzigingen die het Pact met zich mee zal brengen. Dit alles kan tot gevolg hebben dat er veel nieuwe gerechtelijke procedures ontstaan waardoor het toch al overbelaste rechterlijke systeem verder ontwricht raakt. De kwaliteit van de vreemdelingenrechtspraak in eerste aanleg komt daarmee ernstig onder druk te staan. De voorzitter van de NVvR heeft u daarop in zijn brief al gewezen (zie noot 1).

Voorlopige conclusie

De werklast voor de vreemdelingenkamers is op dit moment al zeer hoog. De vreemdelingenkamers zijn nagenoeg niet in staat uitspraak te doen binnen de geldende termijnen. De komst van het Pact zal hoe dan ook een aanzienlijke verhoging van de werklast meebrengen. De WeCo dringt er daarom op aan eerst goed in beeld te brengen wat de gevolgen van het Pact zijn voor de rechtspleging in Nederland en daaraan ook, zo nodig, consequenties te verbinden op het gebied van financiering en scholing.

Tweestatusstelsel en nareisbeperkingen

Naast deze Europeesrechtelijke ontwikkelingen hebt u, zoals hierboven genoemd, twee (nationale) wetsvoorstellen geformuleerd. Inmiddels hebben onder andere de Raad voor de

¹ [Brief-Minister \[REDACTED\] tweestatusstelsel-nareis-30-1-2025.pdf](#)

rechtspraak², de Raad van State³ en de Adviesraad Migratie⁴ daarover adviezen uitgebracht, waarbij zij onder andere wezen op de verhoging van de werklast voor de rechtspraak. De WeCo sluit zich op dat punt bij de genoemde adviezen aan. Ook de constatering dat het beter is om eerst de impact van alle maatregelen uit het Asiel- en Migratiepact in kaart te brengen en in samenhang uit te voeren alvorens met nieuwe nationale wetgeving te komen, onderschrijft de WeCo ten volle. Met de Raad voor de rechtspraak, de Raad van State en de Adviesraad Migratie adviseert de WeCo de minister daarom om de genoemde wetsvoorstellen in dit stadium niet in te dienen.

De WeCo hecht eraan daarnaast nog een rechtstatelijke opmerking te maken, zoals de voorzitter van de NVvR dat eerder deed. Zoals de voorstellen nu zijn geformuleerd, lijken zij op belangrijke punten onverenigbaar met het Unierecht en de bestaande Europese jurisprudentie. Het gaat dan met name om de voorstellen om de nareismogelijkheden te beperken. Mocht de minister haar voorstellen, ondanks de uitgebrachte adviezen, toch willen indienen, dan zou de WeCo willen aanraden expliciet in te gaan op de vraag hoe de voorstellen zich verhouden tot het bestaande juridische kader en op welke manier tegemoet wordt gekomen aan bestaande eisen voor de rechtsbescherming van rechtszoekenden.

Conclusie

De WeCo adviseert de minister eerst in kaart te brengen wat de impact van alle maatregelen uit het Asiel- en Migratiepact zijn voor de Nederlandse rechtspleging alvorens met nieuwe nationale wetgeving te komen. Naast de implementatie van het EU-pact zullen de voorgenomen wetsvoorstellen alleen maar meer werklast met zich meebrengen waardoor de achterstanden zullen verergeren. Dit zal afbreuk doen aan het vertrouwen in de rijksoverheid, het gezag van de IND, de rechtspraak en aan de rechtsbescherming van rechtszoekenden.

De Wetenschappelijke Commissie,



voorzitter

² [2025-02-wetsvoorstel-introductie-van-een-tweestatusstelsel-en-het-aanscherpen-van-de-vereisten-bij-nareis.pdf](#)

³ [Samenvatting adviezen Asielnoodmaatregelenwet en Wet invoering tweestatusstelsel - Raad van State](#)

⁴ [Advies over Asielnoodmaatregelenwet | Advies | Adviesraad Migratie](#)