

Vergaderjaar 2025–2026

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)

H

TWEEDE VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE ASIEL / JBZ-RAAD¹

Vastgesteld 10 februari 2026

1. Inleiding

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben de nota naar aanleiding van het verslag gelezen. Zij wensen mede namens de leden van de **SP**-fractie de regering een aantal vervolgvragen te stellen.

De leden van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag. Met betrekking tot de invoering van het tweestatusstelsel hebben deze leden nog een enkele vraag.

De leden van de **PVV**-fractie wensen na lezing van de nota naar aanleiding van het verslag nog een aantal vragen te stellen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en hebben aanvullende vragen bij het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de fracties van **Volt** en **PvdD** hebben met grote zorg kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet invoering tweestatusstelsel. Deze leden maken zich grote zorgen over de juridische houdbaarheid en de verenigbaarheid van de voorgestelde maatregelen met internationale en Europese verplichtingen en hebben daarom nog een aantal aanvullende vragen.

¹ Samenstelling:

Aerdt (D66) (ondervoorzitter), Bakker-Klein (CDA), Beukering (Fractie-Beukering), Van Bijsterveld (JA21), Dittrich (D66), Van der Goot (OPNL), Griffioen (D66), Van Hattem (PVV) (voorzitter), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Janssen (SP), Kaljouw (VVD), Karimi (GroenLinks-PvdA), Koffeman (PvdD), Lagas (BBB), Lieveense (BBB), Marquart Scholtz (BBB), Meijer (VVD), Van den Oetelaar (FVD), Perin-Gopie (Volt), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Van Rooijen (50PLUS), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Schalk (SGP), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Van Toorenborg (CDA), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers), Walenkamp (Fractie-Walenkamp)

Het lid van de **50PLUS**-fractie heeft nog een aantal vragen die voornamelijk gericht zijn op de onderlinge verhouding tussen de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet, inclusief de novelle, tot het Asiel- en migratiepact en de inwerkingtreding daarvan.

Het lid van de **fractie-Visseren-Hamakers** heeft kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en heeft hierover enkele vragen.

2. Aanleiding en hoofdlijnen

De Minister stelt dat de ingevoerde maatregelen ertoe zullen leiden dat Nederland minder aantrekkelijk wordt in vergelijking met andere EU-lidstaten, zo lezen de leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA**. Tegelijkertijd verschillen lidstaten op veel meer punten dan alleen deze formele rechten. Deze leden vragen hoe de regering kan onderbouwen dat het effect van de maatregelen niet kwantificeerbaar is, terwijl zij wel stelt dat deze maatregelen Nederland minder aantrekkelijk zullen maken. Hoe verhouden deze uitspraken zich tot elkaar?

Ten aanzien van integratie vragen deze leden welke concrete indicatoren de regering hanteert om «snellere integratie» te meten en wanneer de maatregel volgens de regering als geslaagd wordt beschouwd. Tevens vragen zij op welke empirische gegevens, onderzoeken of evaluaties de regering zich baseert bij de stelling dat de combinatie van een wachttermijn, inkomenseis en huisvestingsvereiste voorafgaand aan nareis zal bijdragen aan snellere integratie en doorstroom, ondanks de stelling van VluchtelingenWerk Nederland dat deze voorwaarden integratie juist belemmeren.

Ook vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA de regering of zij bereid is het wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel in te trekken. Het aantreden van een nieuw kabinet vormt bij uitstek een geschikt moment om afstand te nemen van wetgeving die onzorgvuldig is voorbereid, tekortschiet in rechtmatigheid en rechtszekerheid, en die bovendien in de praktijk onuitvoerbaar en moeilijk handhaafbaar lijkt te zijn.

Onder het tweede paarse kabinet werd het tweestatusstelsel afgeschaft omdat het zorgde voor erg veel procedures, zo stellen de leden van de **D66**-fractie vast. Mensen die geen A-status hadden gekregen spannen een procedure aan wanneer zij een B-status hadden ontvangen. De A-status gaf meer rechten. Het tweede paarse kabinet heeft op verzoek van de uitvoeringsorganisaties een einde gemaakt aan de verschillen tussen de twee statussen, waardoor procederen niet interessant meer werd. Nu voert de regering het tweestatusstelsel na 25 jaar opnieuw in. Waarom wordt niet geleerd van de situatie van 25 jaar geleden? De regering antwoordt op pagina 14 van de nota naar aanleiding van het verslag: «Om onderscheid te maken tussen vluchtelingen en subsidiaire statushouders is het noodzakelijk om een tweestatusstelsel in te voeren». Maar waar in het EU-recht staat dat de regering verplicht is om een tweestatusstelsel in te voeren? Als de regering een andere politieke beslissing had genomen en ervoor had gekozen geen onderscheid te maken tussen de rechten van vluchtelingen en subsidiaire statushouders, zou het EU-recht dat dan verbieden? Kan de regering dit nader toelichten?

Op p. 1 van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel wordt gesteld dat het gaat om maatregelen om de asielinstroom en het aantal nareizigers te verlagen, zo lezen de leden van de **PVV**-fractie. Met welke aantallen houdt de regering thans rekening (meest actuele cijfers) en met welke doorwerking in de

Meerjaren Productie Prognose (MPP) wordt rekening gehouden? Is hiervan inmiddels een actuele cijfermatige doorrekening beschikbaar?

Gelet op dat uitgangspunt: hoeveel azc's en asielopvangplaatsen zouden na invoering van deze wetgeving verminderd kunnen worden door de lagere instroom? Kan de regering aangeven of gelet hierop van nieuw geplande azc's kan worden afgezien? En kan eveneens het budget voor asielopvang structureel omlaag als de intenties van deze wettelijke maatregelen verwezenlijkt worden?

Kan de regering aangeven hoe dit streven naar een lagere asielinstroom zich verhoudt tot het voornemen in het nieuwe coalitieakkoord om de IND en het COA structureel te financieren?

De memorie van toelichting stelt op p. 5 dat van een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv'er) met subsidiaire beschermingsstatus niet wordt verwacht dat deze aan de voorwaarden van het inkomens- en huisvestingsvereiste voldoet. Kan de regering aangeven of en in hoeverre subsidiair beschermde amv'ers ook nog onder de Gezinsherenigingsrichtlijn vallen en in hoeverre zij over mogelijkheden beschikken om nareis van familieleden (van deze amv'ers) te mogen eisen? Indien dat het geval is, acht de regering dat wenselijk?

Kan de regering aangeven hoe wordt voorkomen dat gelet op het voornoemde een perverse prikkel ontstaat om minderjarigen vooruit te sturen omdat zij geen inkomens- en huisvestingsvereisten kennen, maar mogelijk wel gezinsleden kunnen laten overkomen (al dan niet op grond van 8 EVRM)?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering om aan te geven welke landen in Europa op dit moment een tweestatusstelsel hebben. Welke landen in de Europese Unie maken daarbij materieel onderscheid tussen beide statussen?

Wordt er op dit moment in de Vreemdelingenwet en in lagere regelgeving juridisch onderscheid gemaakt tussen vluchtelingen en subsidiair beschermde? Zo ja, waaruit bestaat dat onderscheid dan?

De regering schrijft in de nota naar aanleiding van het verslag (p. 26) over de Kwalificatieverordening: «In algemene zin verbindt de verordening minder rechten aan de subsidiairebeschermingsstatus dan aan de vluchtelingenstatus.» Kan de regering inzichtelijk maken om welke concrete verschillen het gaat? Is het zo dat het volgens de Kwalificatieverordening verboden is om vluchtelingen en subsidiair beschermde dezelfde rechten te geven?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering er niet voor kiest om het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel in te trekken, nu de IND in zijn brief (d.d. 27 januari 2026) heeft aangegeven dit wetsvoorstel niet eerder in te kunnen voeren dan het Migratiepact. De vermeende noodzaak om al voor juni 2026 een tweestatusstelsel in te voeren kan daarbij, zo menen de leden van de ChristenUnie-fractie, geen argument zijn: het stelsel kan immers niet meer voor juni 2026 worden ingevoerd. Het onderhavige wetsvoorstel vervalt bovendien zodra het Pact in werking treedt, zoals de regering in de nota naar aanleiding van het verslag heeft bevestigd.

De leden van de fracties van **Volt** en **PvdD** vragen of de regering bereid is te erkennen dat de juridische houdbaarheid van dit wetsvoorstel in belangrijke mate afhankelijk wordt van rechterlijke correctie. Acht zij dat wenselijk vanuit het perspectief van wetgevingskwaliteit?

Het lid van de **50PLUS**-fractie heeft eerder een vraag gesteld over artikel III van de Wet invoering tweestatusstelsel en artikel VIII van de Asielnoodmaatregelenwet. Deze artikelen luiden:

«Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld».

Daarop kwam de toelichting dat deze wetten inderdaad een bepaling kennen waarin ieder onderdeel op een ander moment in werking kan treden. Kan de regering bevestigen dat inderdaad de mogelijkheid bestaat dat per noodmaatregel de inwerkingtreding op een verschillend tijdstip kan plaatsvinden? Bestaat er een verschil tussen de technische en gewenste volgorde?

Tijdens de technische briefing van 20 januari in de Eerste Kamer meldde een ambtenaar dat technisch kan worden besloten om voor elk onderdeel van de Asielnoodmaatregelenwet een andere ingangsdatum te bepalen waarbij geldt dat voor de onderdelen die niet in het Asiel- en migratiepact (hierna: Pact) terugkeren zoals de ongewenstverklaring, de strafbaarstelling illegaliteit, de dwangsommen, de voorneemprocedure, ervoor gekozen kan worden om die eerder in werking te laten treden dan 12 juni 2026.²

Kan de regering – in aansluiting op de technische briefing – uitvoerig uitleggen hoe de inwerkingtreding van diverse maatregelen in zo’n geval zal plaatsvinden? Is de regering het eens met deze technische mogelijkheden en, zo ja, is het de bedoeling van de regering om de hierboven opgesomde onderdelen die niet in het Pact zijn opgenomen ook daadwerkelijk eerder in werking te laten treden, dan wel een gedeelte van die onderdelen? Kan de regering aangeven welke dat dan zouden zijn?

Welke consequenties kunnen optreden als de zogenaamde nationale asiel- en immigratiewetgeving nog niet in werking is getreden na verstrijking van de deadline op 12 juni 2026?

In de technische briefing van 20 januari werd een feitelijke volgorde aangegeven van onderdelen die na aanneming in deze Kamer werking zouden krijgen, namelijk als eerste de Asielnoodmaatregelenwet, als tweede de Wet invoering tweestatusstelsel en vervolgens de wet- en regelgeving uit het Pact. Is de geschetste feitelijke volgorde ook de volgorde die de regering zal gaan volgen? Zo nee, waarom niet en wat zijn hiervan de gevolgen?

Kan de regering de actuele stand van zaken verstrekken over de Terugkeerverordening, zo vraagt het lid van de 50PLUS-fractie. Temeer daar deze mede van belang is voor de effectiviteit van het Pact en de thans voorliggende wetsvoorstellen indien die worden aangenomen.

Het lid van de **fractie-Visseren-Hamakers** wijst erop dat Inspectie JenV meermaals en op diverse manieren haar zorgen heeft geuit over de invoering van de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatre-

² Zie Verslag van de vergadering van de commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad (I&A/JBZ) op 20 januari 2026.

gelenwet, bijvoorbeeld over het onvoldoende ruimte bieden voor uitvoeringstoetsen, de optimistische ramingen in de meerjarenbegroting van asiel en migratie, de risicovolle aannames die gedaan worden over de instroomdaling, het ontbreken van overgangsrecht en de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf.³ Dit lid vraagt welke stappen de regering heeft genomen naar aanleiding van de geuite zorgen van de Inspectie op onderhavige wetsvoorstellen. Het lid ontvangt graag een overzicht van stappen genomen door de regering per geuite zorg. Als er geen vervolgstappen zijn genomen naar aanleiding van de geuite zorgen van de Inspectie JenV, verneemt het lid van de fractie-Visseren-Hamakers graag waarom niet.

Klopt het dat het Asiel- en migratiepact niet verplicht tot invoering van het tweestatusstelsel? Zo ja, waarom beweert de regering het tegenovergestelde? Zo nee, kan de regering aangeven waar in het Pact de verplichting tot invoering van het tweestatusstelsel is beschreven?

Hoe reflecteert de regering op de conclusies van de Commissie Meijers, die stelt dat de invoering van het tweestatusstelsel zal leiden tot een verlenging van de beslisprocedures van de IND, tot het doorprocederen voor een betere asielstatus en uiteindelijk tot een grotere belasting van de gehele keten – van opvang tot rechter?⁴ Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers ontvangt graag een reflectie per conclusie.

Het éénstatusstelsel kan zorgen voor minder juridische trajecten omdat mensen niet doorprocederen voor het verkrijgen van een betere asielstatus. Dit kan zorgen voor minder werkdruk voor de rechtspraak. Heeft de regering de mogelijke extra werkdruk voor de rechtspraak door invoering van het tweestatusstelsel voorzien? Graag ontvangt dit lid een reflectie.

3. Verhouding tot hoger recht

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** vragen de regering toe te lichten waarom zij uit het vervallen van de bepaling uit de Procedure-richtlijn – inhoudende dat een vreemdeling zich niet op het vluchteling-schap kan beroepen indien beide statussen materieel dezelfde rechtsgevolgen hebben – afleidt dat de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus in Nederland noodzakelijkerwijs verschillende materiële rechtsgevolgen moeten hebben. Waarom wordt dit niet opgevat als de eis dat rechterlijke toetsing op de juiste grondslag (vluchteling dan wel subsidiaire bescherming) altijd mogelijk moet zijn, ook wanneer beide statussen verder dezelfde rechten zouden geven? Deze leden wensen op deze vraag een helder en toetsbaar antwoord te ontvangen, temeer nu deze vraag ook tijdens de technische briefing door ambtenaren op 20 januari jl. niet kon worden opgehelderd.

Voorts vragen deze leden of het klopt dat de EU-verordening slechts vereist dat het onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden juridisch en procedureel zichtbaar is, maar niet dwingt tot het invoeren van strengere of aanvullende nationale beperkingen, zoals beperkingen op nareis, voor subsidiair beschermden. Indien dat het geval is, erkent de regering dan dat de keuze om aan de subsidiaire beschermingsstatus zwaardere nareisvoorwaarden te koppelen primair een nationale politieke keuze betreft?

³ Deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer, Kamerstukken I 2025/26, 36 703 / 36 704, E.

⁴ Zie CM-reactie-asielplannen.pdf.

De regering heeft in haar brief van 30 juni 2025 aan de Tweede Kamer aangegeven dat de nareisvoorwaarden voor subsidiair beschermden, zoals opgenomen in de Wet invoering tweestatusstelsel, geen onderdeel zijn van het Europees Asiel- en migratiepact, en derhalve een nationale invulling vormen.⁵ Deze leden vragen de regering toe te lichten hoe de voorgestelde beperkingen in dat licht voldoen aan de Europeesrechtelijke vereisten. Tevens verzoeken zij de regering exact aan te geven welke onderdelen van het onderhavige wetsvoorstel zij beschouwt als noodzakelijke implementatie van nieuw Europees asielrecht (het Europees Asiel- en migratiepact per 12 juni 2026) en welke onderdelen nationale beleidskeuzes vormen die niet rechtstreeks uit het Pact voortvloeien. Kan de regering daarnaast per maatregel – te weten de afschaffing van de permanente verblijfsvergunning, de verkorting van de vergunningduur, de invoering van het tweestatusstelsel en de beperking van nareis – specificeren of de maatregel EU-rechtelijk verplicht is en, zo ja, op welke EU-rechtsbron (richtlijn of verordening, met vermelding van het betreffende artikel) deze verplichting berust?

Deze leden vragen de regering voorts toe te lichten waarom deze aanvullende maatregelen desondanks noodzakelijk en proportioneel worden geacht, mede gelet op het door de regering ingenomen standpunt dat het thans niet mogelijk is om per maatregel een kwantitatief te verwachten instroomeffect of keteneffect – bijvoorbeeld op doorlooptijden, bezwaar- en beroepsprocedures en uitvoeringscapaciteit – te geven en dat de uiteindelijke effecten niet met zekerheid te voorspellen zijn. Hoe verhoudt dit zich tot de ervaringen uit het verleden, waaruit blijkt dat een tweestatusstelsel juist heeft geleid tot langere procedures en een aanzienlijke werkdruk voor de rechterlijke macht?

Ten aanzien van het afschaffen van de vergunning voor onbepaalde tijd asiel vragen deze leden of de regering kan bevestigen dat ook nu al, conform de Kwalificatierichtlijn, in de Vreemdelingenwet onderscheid wordt gemaakt tussen de vluchtelingenstatus (a-grond) en de subsidiaire beschermingsstatus (b-grond) met betrekking tot de verlening en intrekking van deze statussen. Daarnaast vragen deze leden of de regering kan bevestigen dat de EU-wetgever, gelet op overweging 100 bij de Procedureverordening, ervan uitgaat dat de meeste EU-lidstaten binnen tien jaar vaste vergunningen of burgerschap verlenen aan internationaal beschermden, en dat er derhalve geen verplichting bestaat op grond van het EU-recht om de vergunning voor onbepaalde tijd asiel af te schaffen.

Met betrekking tot de beperking van nareis voor subsidiair beschermden vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hoeveel subsidiair beschermden na de wachttermijn van twee jaar naar verwachting aan de inkomenseis zullen voldoen, gelet op de huidige arbeidsmarktcijfers van statushouders van het CBS en de Algemene Rekenkamer. Bestaat er een vrijstellingsmogelijkheid voor statushouders die vanwege lichamelijke of geestelijke beperkingen niet in staat zijn om aan het werk te komen? Voorts wijst de fractie erop dat voor gezinshereniging drie cumulatieve eisen gelden en dat zowel het inkomensvereiste als het huisvestingsvereiste voor een deel van de statushouders structureel onhaalbaar zal zijn. Acht de regering dit in overeenstemming met artikel 8 EVRM? Kan op basis van cijfers over de beschikbare woningvoorraad in Nederland onderbouwd worden waarom wordt verondersteld dat het huisvestingsvereiste een reële vereiste is? Kan een prognose gegeven worden van de verwachte woningvoorraad tussen nu en vijf en tien jaar en hoe dit zich verhoudt tot het huisvestingsvereiste? En hoe verhoudt het huisvestings-

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 40.

vereiste zich tot het verbod op voorrang voor statushouders voor huisvesting?

Deze leden merken op dat na de toeslagenaffaire in brede zin hardheidsclausules in wetgeving zijn opgenomen om onevenredige hardheid te voorkomen. Waarom is in dit wetsvoorstel geen hardheidsclausule opgenomen ten aanzien van de drie cumulatieve eisen voor gezinshereniging? Komt er in lagere regelgeving wel een mogelijkheid om, indien aantoonbaar is voldaan aan een inspanningsverplichting om aan huisvesting en inkomen te voldoen, het recht op gezinshereniging alsnog te effectueren?

Daarnaast vragen deze leden of het klopt dat de regering voornemens is om voor subsidiair beschermden niet af te wijken van de hoogte van de inkomenseis, terwijl deze mogelijkheid wel blijft bestaan voor andere vreemdelingen. Waarom wordt dit onderscheid gemaakt en is hier sprake van een gerechtvaardigd onderscheid? Zou niet juist, gezien de doorgaans zwakkere arbeidsmarktpositie van statushouders, een soepeler inkomensvereiste moeten worden gehanteerd, gecombineerd met een tijdslimiet en inspanningsverplichting om gezinshereniging na verloop van tijd mogelijk te maken?

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen voorts of het klopt dat de IND voornemens is om reeds vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel een aantal zaken te behandelen op basis van de nieuwe wetgeving, waarbij de definitieve beslissing pas na inwerkingtreding wordt genomen. Hoe verhoudt deze werkwijze zich tot het feit dat de Eerste Kamer deze wetsvoorstellen nog kan verwerpen? Hoe acht de regering dit verenigbaar met de rol van de Eerste Kamer als medewetgever? Kan de regering toelichten in hoeveel gevallen deze werkwijze reeds is toegepast en of dit tot nu toe heeft geleid tot het aanhouden van beslissingen, nu de wetten nog niet in werking zijn getreden?

De Minister stelde, zo constateren de leden van de **D66**-fractie, dat de IND bij aanname van het wetsvoorstel tweestatusstelsel een beperkt aantal zaken in behandeling wil nemen om de juridische haalbaarheid te testen. Kan de regering aangeven wanneer hierover juridische duidelijkheid gegeven kan worden? Is hier sprake van voordat het Asiel- en migratiepact, waar deze beperkingen op gezinshereniging ook onderdeel van uitmaken, op 12 juni 2026 in werking treedt?

Daarbij vragen de leden van de D66-fractie waarom de regering niet gewoon alles op alles zet om het Asiel- en migratiepact op 12 juni 2026 goed in werking te laten treden en pas op de plaats maakt bij invoering van de Asielnoodmaatregelenwet inclusief de novelle en het tweestatusstelsel. Waarom wetten invoeren die op zijn vroegst pas in maart 2026 kunnen ingaan (mochten ze door de Eerste Kamer worden aanvaard), terwijl vanaf 12 juni 2026 de regels uit het Pact gaan gelden? Ook de IND heeft tijdens de deskundigenbijeenkomst die de Eerste Kamer in oktober 2025 heeft georganiseerd over de wetsvoorstellen aangegeven dat hij al het werk niet aankan. Graag ontvangen de leden van de D66-fractie een reflectie van de regering.

Kan de regering voor de leden van de **PVV**-fractie duiden hoe voorliggende wetgeving (inclusief de Asielnoodmaatregelenwet) zich verhoudt tot doorwerking in het overgangsrecht van het Europees Asiel- en migratiepact? Wat zijn de consequenties en effecten op asielprocedures indien deze wetgeving niet (tijdig) wordt aangenomen en de vigerende wetgeving als overgangsrecht gaan gelden?

Kan de regering aangeven of de normen van de Gezinsherenigingsrichtlijn zo minimaal mogelijk worden ingevuld en hoe dit zich verhoudt tot andere EU-lidstaten, met name de ons omringende landen?

Kan de regering aangeven wat de huidige stand van zaken is van inzet op terugkeer naar (deels) veilige landen en het naleven van de Dublin-regels?

De leden van de fracties van **Volt** en **PvdD** hebben de volgende vragen.

Status van het Unierecht t.o.v. verwijzing naar EVRM

De regering verwijst in de beantwoording herhaaldelijk naar artikel 8 EVRM als vangnet voor uitzonderingssituaties bij gezinshereniging. Kan de regering toelichten waarom zij het EU-Handvest van de Grondrechten, dat bij uitvoering van EU-asielrecht rechtstreeks van toepassing is, niet expliciet als toetsingskader hanteert?

Kan de regering bevestigen dat het EU-Handvest (artikelen 7, 21 en 24) voorrang heeft boven nationaal recht bij de uitvoering van EU-richtlijnen? Zo ja, hoe wordt dit in de toepassing van deze wet geborgd?

Acht de regering het juridisch houdbaar om uitzonderingen uitsluitend via een EVRM-afweging *ex post* te laten plaatsvinden, in plaats van deze vooraf expliciet te verankeren in de wet of uitvoeringsregelgeving?

Definitie kerngezin en Handvestconformiteit

De leden van de fracties van Volt en PvdD vragen de regering om uiteen te zetten hoe de beperkte nationale invulling van het begrip *kerngezin* zich verhoudt tot de autonome Unierechtelijke interpretatie van *family life* zoals ontwikkeld door het Hof van Justitie.

Hoe voorkomt de regering dat de gekozen definitie leidt tot structurele uitsluiting van gezinsvormen die onder het EU-Handvest wel bescherming genieten? Is de regering van mening dat de huidige toelichting bij het wetsvoorstel voldoet aan de eisen van artikel 52, lid 1, EU-Handvest (noodzakelijkheid, proportionaliteit en wezenlijke inhoud van het recht)?

Ongelijke behandeling en indirecte discriminatie

De regering stelt dat de wet aansluit bij EU-minimumnormen. Kan zij toelichten hoe deze benadering zich verhoudt tot het verbod op indirecte discriminatie onder artikel 21 EU-Handvest?

Hoe beoordeelt de regering het risico dat de uitsluiting van ongehuwde partners feitelijk onderscheid maakt op grond van seksuele gerichtheid, nu in veel landen van herkomst een huwelijk juridisch onmogelijk is, aldus de leden van de fracties van Volt en PvdD.

Acht de regering het Unierechtelijk aanvaardbaar dat de toegang tot gezinshereniging mede afhankelijk wordt van de familierechtelijke inrichting van het land van herkomst?

Kinderrechten onder EU-recht

Hoe wordt binnen het voorgestelde tweestatusstelsel gewaarborgd dat het belang van het kind als eerste overweging wordt meegenomen bij beslissingen die kinderen raken, nu het wetsvoorstel primair uitgaat van categorisering op basis van verblijfsstatus? Acht de regering het aanvaardbaar dat kinderen met verschillende beschermings-statussen

structureel ongelijk toegang krijgen tot zekerheid, stabiliteit en toekomstperspectief?

Kan de regering toelichten hoe artikel 24 EU-Handvest (belang van het kind als eerste overweging) concreet wordt toegepast bij beslissingen over nareis onder deze wet? Hoe verhoudt het uitgangspunt dat de wet «binnen minimumnormen blijft» zich tot de Handvestverplichting om het hoogst haalbare beschermingsniveau voor kinderen te waarborgen?

Is de regering bereid te erkennen dat een louter procedurele belangenafweging onvoldoende kan zijn onder het EU-Handvest, wanneer structurele uitsluiting van gezinsleden plaatsvindt? Hoe voorkomt de regering dat het belang van het kind ondergeschikt raakt aan beleidsmatige doelen zoals instroombeperking of differentiatie van rechtsposities?

De Kinderombudsman heeft structurele zorgen geuit over de schadelijke gevolgen van langdurige onzekerheid voor kinderen. Hoe beoordeelt de regering de impact van tijdelijke en herroepbare verblijfsstatussen op de ontwikkeling en het welzijn van kinderen?

Waarom wordt in het wetsvoorstel geen expliciete begrenzing opgenomen aan de duur waarin kinderen in onzekerheid mogen verkeren door tijdelijke en herroepbare verblijfsstatussen en het recht op gezinshereniging? Waarom bevat het wetsvoorstel geen expliciete uitzonderingspositie of aanvullende waarborgen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen, terwijl zij onder het tweestatusstelsel extra kwetsbaar zijn voor onzekerheid en statusverlies? Hoe waarborgt de regering dat kinderen met een meer beperkte beschermingsstatus ononderbroken toegang houden tot onderwijs, zonder dat hun status leidt tot feitelijke uitsluiting of verminderde onderwijskansen?

Kinderrechten onder internationaal recht

De Adviesraad Migratie en het VN-Kinderrechtencomité hebben benadrukt dat gezinshereniging voor kinderen cruciaal is voor hun ontwikkeling. Hoe wordt in het tweestatusstelsel voorkomen dat kinderen langdurig van ouders of gezinsleden gescheiden blijven?

Het College voor de Rechten van de Mens heeft herhaaldelijk gewaarschuwd tegen onderscheid tussen kinderen op basis van verblijfsstatus. Hoe verhoudt het tweestatusstelsel zich tot artikel 2 van het Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK), dat discriminatie op grond van status expliciet verbiedt?

Is expliciet onderzocht of de beperkingen die voortvloeien uit het tweestatusstelsel verenigbaar zijn met de verplichting uit artikel 10 IVRK om gezinshereniging positief, humaan en met spoed te behandelen? Hoe wordt geborgd dat kinderen daadwerkelijk worden gehoord bij herbeoordelingen van hun verblijfsstatus, conform artikel 12 IVRK, en dat zij toegang hebben tot effectieve rechtsmiddelen?

De Raad van State en de Adviesraad Migratie hebben gewaarschuwd dat het tweestatusstelsel structureel afbreuk kan doen aan rechtszekerheid en mensenrechten. Waarom acht de regering deze risico's aanvaardbaar waar het gaat om kinderrechten, die volgens het IVRK bijzondere bescherming verdienen?

Waarom is het wetsvoorstel Wet invoering tweestatusstelsel aan de Eerste Kamer voorgelegd zonder een expliciete en integrale toets aan het IVRK, ondanks herhaalde oproepen van toezichthouders om kinderrechten systematisch te verankeren in migratiewetgeving?

Acht de regering het verantwoord dat de Eerste Kamer instemt met een wetsvoorstel dat structurele en langdurige gevolgen heeft voor kinderen, terwijl meerdere gezaghebbende instanties hebben gewaarschuwd voor strijdigheid met kinderrechtenverdragen?

Samenloop met Gezinsherenigingsrichtlijn

De regering stelt dat Nederland zich beperkt tot de minimumnormen van Richtlijn 2003/86/EG (Gezinsherenigingsrichtlijn). Kan zij toelichten waarom zij bewust afziet van de expliciet geboden verruimingsmogelijkheden in artikel 4, lid 3, van die richtlijn? Hoe beoordeelt de regering het risico dat een strikte minimumnorm-benadering in strijd komt met de doelstelling en het nuttig effect van de richtlijn? Is de regering het eens dat minimumnormen geen vrijbrief vormen om fundamentele rechten onder het EU-Handvest te beperken?

Nationale rechter en buiten toepassing laten van wet

Kan de regering bevestigen dat Nederlandse rechters bevoegd zijn om bepalingen van deze wet buiten toepassing te laten bij strijd met het EU-Handvest?

Heeft de regering onderzocht wat de gevolgen zijn voor de uitvoerbaarheid als rechters op structurele basis Handvestconforme correcties moeten toepassen? Hoe wordt voorkomen dat hierdoor rechtsongelijkheid ontstaat tussen vergelijkbare gevallen?

Verhouding tot aankomend Migratiepact

De regering stelt dat het wetsvoorstel «materieel aansluit» bij het aankomende Migratiepact. Kan zij toelichten op welke onderdelen deze aansluiting juridisch is getoetst?

Hoe voorkomt de regering dat nationale bepalingen die nu worden ingevoerd, binnen enkele jaren strijdig blijken met rechtstreeks werkende EU-verordeningen?

Acht de regering het wetstechnisch zorgvuldig om nu nationaal recht vast te stellen dat mogelijk op korte termijn weer moet worden aangepast of ingetrokken?

Inbreukrisico en verantwoordelijkheid wetgever

De leden van de fracties van Volt en PvdD vragen de regering of zij na ontvangst van de nota signalen ontvangen heeft van de Europese Commissie over mogelijke Unierechtelijke aandachtspunten. Is de regering bereid de Eerste Kamer te informeren indien zich een pre-inbreukfase (EU Pilot) aandient? Hoe beoordeelt de regering haar eigen verantwoordelijkheid als wetgever indien Nederland later door het Hof van Justitie wordt gecorrigeerd?

Het lid van de **fractie-Visseren-Hamakers** constateert dat alleenstaande kinderen volgens de Wet invoering tweestatusstelsel pas na twee jaar een aanvraag mogen doen voor gezinshereniging. Hoe verhoudt deze wetswijziging zich volgens de regering tot artikel 10 IVRK, dat stelt dat

kinderen snel met ouders herenigd moeten worden buiten hun land van herkomst?⁶

4. Financiële- en uitvoeringsgevolgen

De IND heeft aangegeven opgeteld meer dan 600 fte extra nodig te hebben voor de invoering van het tweestatusstelsel zonder overgangsrecht. Is voor de IND voldoende financiering beschikbaar voor deze 600 fte en is het voor de IND daadwerkelijk haalbaar deze vacatures te vervullen en ingewerkt te krijgen? De leden van de **D66**-fractie krijgen graag een nadere toelichting van de regering.

De leden van de **PVV**-fractie lezen de volgende passage in de nota naar aanleiding van het verslag op p. 50–51:

«Gelet op de voorgenomen wetswijzigingen ten aanzien van het schrappen van de taakstelling bij de huisvesting van statushouders, het voorgenomen verbod op voorrang voor statushouders bij de toewijzing van sociale huurwoningen, en het intrekken van de Spreidingswet, heeft de regering een samenhangend pakket aan maatregelen aangekondigd. Dit pakket heeft tot doel de asielketen op de langere termijn te ontlasten door bij te dragen aan de doorstroom van statushouders uit de asielopvang. Ook bevat het maatregelen om onder andere meer huisvestingsmogelijkheden voor statushouders te realiseren en te zorgen voor voldoende en stabiel aanbod van betaalbare asielopvang. De overheid heeft een verantwoordelijkheid ten aanzien van het borgen van toegang tot huisvesting. Dit kan op verschillende manieren plaatsvinden en hoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat vergunninghouders door middel van voorrang op basis van huisvestingsverordeningen worden gehuisvest. Het is noodzakelijk om de huisvesting van vergunninghouders te normaliseren en hen sneller te huisvesten. Daarbij moet naar oordeel van de regering wel een gelijk speelveld worden gecreëerd voor alle woningzoekenden. Met dit samenhangende pakket aan maatregelen zet de regering zich in voor meer huisvestingsmogelijkheden voor vergunninghouders, waarbij in de eerste plaats de eigen verantwoordelijkheid van vergunninghouders om in woonruimte te voorzien wordt aangesproken. De regering zet in die context daarnaast in op het toevoegen van huisvestingsopties voor verschillende groepen woningzoekenden, waaronder vergunninghouders. De genoemde doorstroom van statushouders uit de asielopvang naar huisvesting is van belang voor hun participatie.»

Hoe duidt de regering de effecten van de beleidsvoornemens in het nieuwe coalitieakkoord om de Spreidingswet te handhaven evenals de voorrang voor statushouders ten aanzien van het voorliggende pakket aan asielmaatregelen en het hele asielstelsel? Hoe verhoudt dat zich tot voornoemde beantwoording?

Wordt op die manier het beoogde effect van het verminderen van de asielinstroom van voorliggende asielwet of asielwetten niet tegengewerkt, bijvoorbeeld omdat door het behoud van voorrang voor statushouders Nederland toch een extra aantrekkelijk migratieland blijft, en daarmee een asielmagneet?

⁶ Zie ook VN Kinderrechtencomité, General comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, CRC/GC/2005/6, 1 september 2005, paragraaf 79.

De leden van de fracties van **Volt** en **PvdD** vragen de regering toe te lichten hoe de IND het EU-Handvest toepast bij individuele nareisbesluiten, en of dit expliciet is opgenomen in werkinstructies. Wordt in de uitvoering gewerkt met een Handvest-toets, en zo nee, waarom niet? Hoe wordt voorkomen dat de verwijzing naar artikel 8 EVRM in de praktijk leidt tot een hoge drempel voor maatwerk, terwijl Unierecht een bredere bescherming vereist?

5. Ontvangen adviezen

Het lid van de **fractie-Visseren-Hamakers** vraagt de regering of het klopt dat de regering de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet niet ter advies heeft voorgelegd aan adviescommissies, zoals de Adviesraad Migratie, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse orde van advocaten? Zo ja, waarom? Zo ja, erkent de regering dat de onderhavige wetsvoorstellen hierdoor met onzorgvuldigheid zijn gerealiseerd?

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad ziet de nota naar aanleiding van het tweede verslag met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag **zo spoedig mogelijk**. Na ontvangst van de nota acht de commissie het wetsvoorstel gereed voor plenaire behandeling op een nader te bepalen datum. De commissie zal te zijner tijd de Kamervoorzitter adviseren over deze datum. Daarbij wenst de commissie de voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet, alsmede de Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf gelijktijdig plenair te behandelen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad,
Van Hattem

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad,
Dragstra