



Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)

Postbus 778

2300 AT Leiden

Leiden, 29 januari 2025

### **Betreft: Brief NJCM inzake de asiel(nood)maatregelenwet**

Geachte leden van de vaste commissie voor Asiel en Migratie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,

#### **Inleiding**

“Wij gaan ons honderd procent richten naar de Grondwet en de rechtstaat.”<sup>1</sup> Dat was de belofte die de partijleider van de PVV, Geert Wilders, aan de andere formerende partijen moest doen om de weg naar het Hoofdlijnenakkoord te openen. Onderdeel van de Grondwet, en dus van onze rechtstaat, is dat veel mensenrechtenbepalingen rechtstreeks doorwerken in de Nederlandse rechtsorde. Dit is geregeld in de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. Ook het EU-recht, waaronder het Grondrechtenhandvest, geldt in Nederland. Dat betekent dat iedereen die in Nederland aanwezig is, burgers én vreemdelingen, een beroep op die mensenrechten kunnen doen. Idealiter hoeven zij dat niet te doen, omdat de inspanningen van een kabinet die de Grondwet en rechtstaat hoog in het vaandel heeft erop zijn gericht die rechten te respecteren en verwezenlijken.

Ter uitvoering van de plannen uit het Regeerakkoord heeft het kabinet op 25 oktober 2024 in een brief aan de Kamer een pakket ‘asiel(nood)maatregelen’ gepresenteerd.<sup>2</sup> Deze Kamerbrief wijst er helaas niet op dat het kabinet de belofte van het respecteren van de Grondwet en de rechtsstaat voor iedereen gaat waarmaken.<sup>3</sup> De werkgroep Asiel- en Migratierecht van het NJCM maakt zich zorgen over de positie van de mensenrechten in de voorgestelde plannen en de bezuinigingen. In deze bijdrage lichten we hier vier punten uit: de bewuste strategie om Nederland onaantrekkelijk te maken voor mensen op de vlucht, het schrappen van de mogelijkheid tot nareis voor meerderjarige kinderen, de voorgenomen

---

<sup>1</sup> [Wilders belooft plechtig: ‘Wij gaan ons 100 procent richten naar de Grondwet en de rechtsstaat’ | de Volkskrant.](#)

<sup>2</sup> Brief van 25 oktober 2024, 'Nadere afspraken ten aanzien van de uitvoering van hoofdstuk 2 van het Hoofdlijnenakkoord 2024 - 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB', referentie 4424328.

<sup>3</sup> Brief van 25 oktober 2024, 'Nadere afspraken ten aanzien van de uitvoering van hoofdstuk 2 van het Hoofdlijnenakkoord 2024 - 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB', referentie 4424328.

beperkingen op de toegang tot rechtsbijstand en het voorstel om de voornemenprocedure af te schaffen. Deze plannen zijn vooralsnog onderbelicht in het maatschappelijke, wetenschappelijke en politieke debat, terwijl ze naar verwachting wel verstrekkende gevolgen zullen hebben.

### **Concurreren op onaantrekkelijkheid in mensenrechtelijk perspectief**

De lidstaten van de EU hebben in artikel 78 van het Verdrag voor de Werking van de EU (VWEU) afgesproken dat zij het bieden van bescherming, in lijn met mensenrechtelijke verplichtingen en het Vluchtelingenverdrag,<sup>4</sup> een collectieve verantwoordelijkheid vinden. Een verantwoordelijkheid die vraagt om een gemeenschappelijk asielbeleid waardoor het voor een asielzoeker niet uitmaakt in welke lidstaat hij of zij bescherming vraagt. Om te garanderen dat asielzoekers niet tussen wal en schip vallen, is voorts afgesproken dat er altijd één lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Deze gedachte vormt de kern van de Dublinverordening. In artikel 80 VWEU is bepaald dat lidstaten deze verplichtingen zullen invullen op basis van solidariteit en een billijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen lidstaten.

Deze uitgangspunten staan haaks op de beoogde maatregelen van het kabinet, waarvan het voornaamste doel lijkt om de 'instroom' van mensen maximaal terug te dringen. Geen solidariteit en een billijke verdeling van verantwoordelijkheden, maar een concurrentiestrijd met andere lidstaten om zo onaantrekkelijk mogelijk te zijn voor mensen op de vlucht in de hoop dat een andere lidstaat (of geen enkele) de verantwoordelijkheid neemt.

### **Het schrappen van nareis met meerderjarige kinderen**

In de Kamerbrief staat het voornemen om de mogelijkheid tot nareis met meerderjarige kinderen te schrappen.

Het schrappen van het nareisbeleid voor meerderjarigen leidt bij de werkgroep tot zorgen over schendingen van het fundamentele recht op familie- en gezinsleven.

De Nederlandse Staat kan juist voor deze groep een positieve verplichting hebben om het gezinsleven op haar grondgebied te faciliteren en dient zo min mogelijk obstakels op te werpen voor het recht op gezinshereniging. Daarbij verwijst de werkgroep naar artikel 23 van de Kwalificatierichtlijn<sup>5</sup>, waarin lidstaten worden verplicht om de gezinsband van asielstatushouders in stand te houden. Ook wenst de werkgroep te wijzen op overwegingen 4 en 8 van de Gezinsherenigingsrichtlijn<sup>6</sup> die voorschrijven dat lidstaten de integratie van de asielstatushouders dienen te bevorderen door hen in staat te stellen een normaal gezinsleven te leiden en dat lidstaten gunstige voorwaarden dienen te scheppen om het gezinsleven in het nieuwe land vorm te geven.

### Wat betekent dit concreet in de praktijk?

Artikel 29, tweede lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000 bepaalt dat het meerderjarige kind van de houder van een asielvergunning, als diegene zodanig afhankelijk is van deze vluchteling, in aanmerking komt voor nareis. Bij dit nareisbeleid, ook wel beter bekend als het jongvolwassenenbeleid, wordt onder meer beoordeeld of het kind altijd feitelijk heeft behoord en nog steeds behoort tot het

---

<sup>4</sup> Het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen.

<sup>5</sup> Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming.

<sup>6</sup> Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

gezin van de ouders. In nareiszaken wordt de nareisaanvraag ingewilligd als de IND heeft aangenomen dat er sprake is van familie- of gezinsleven in de zin van artikel 8 van het EVRM.

Nu het voornemen bestaat om dit beleid te schrappen, zal er voor een toets aan familie- of gezinsleven een reguliere aanvraag ingediend moeten worden. Dit betekent dat indien familie- of gezinsleven wordt aangenomen, er vervolgens een belangenafweging wordt gemaakt waarin de belangen van de meerderjarige kinderen worden afgewogen tegen die van de overheid.<sup>7</sup> De werkgroep maakt zich hier ernstige zorgen over, nu bij deze belangenafweging het uitgangspunt van een zeer restrictief toelatingsbeleid wordt gehanteerd en daarom in de praktijk alleen in uitzonderlijke gevallen leidt tot een inwilliging voor gezinshereniging met meerderjarige kinderen.<sup>8</sup>

Gelet op het bovenstaande deelt de werkgroep de zorgen van VluchtelingenWerk Nederland dat meerderjarige kinderen, nu er veel meer afwijzingen zullen volgen, alleen en in schrijnende omstandigheden zullen achterblijven. De gevolgen van deze maatregel kunnen daarom in strijd zijn met het recht op familie- of gezinsleven in de zin van artikel 8 van het EVRM.<sup>9</sup>

### **Afschaffen voornemenprocedure**

De voornemenprocedure is essentieel om de kwaliteit van de besluitvorming te waarborgen, alsook om te waarborgen dat de rechter een voldoende feiten omvattend dossier voor zich krijgt.<sup>10</sup> De voornemenprocedure is ingevoerd nadat de bezwaarmogelijkheid werd afgeschaft. Deze afschaffing mocht er namelijk niet toe leiden dat de rechter zich in de beroepsfase moest buigen over een dossier dat incompleet of minder duidelijk was omtrent het standpunt van beide partijen over de feiten. De bezwaarprocedure dient een belangrijke functie in de rechtsbescherming, de kwaliteit van de besluitvorming en het verminderen van de werkdruk van de bestuursrechter.<sup>11</sup> Zonder alternatief is het dus heel onverstandig om de voornemenprocedure te schrappen.

Bovendien is onduidelijk welk doel hiermee gediend wordt. De werklast bij de IND wordt hier niet mee verlicht. De rechter zal bij fouten in de besluitvorming de IND immers opdragen om een nieuw besluit te nemen, met als gevolg dat de IND een tweede keer naar het besluit moet kijken, net als in de voornemenprocedure.

### Verhouding met het algemeen bestuursrecht en EU-recht

De afschaffing van de voornemenprocedure staat in contrast met de ontwikkelingen in het algemene bestuursrecht. Waar in het algemene bestuursrecht, naar aanleiding van de toeslagenaffaire, de afgelopen jaren erg veel aandacht is voor zogenaamde 'feedbackloops', verbetering van besluitvorming en goed bestuur, wijst het afschaffen van de voornemenprocedure in het migratierecht een andere kant op.

De uitoefening van EU-grondrechten, waaronder processuele rechten uit artikel 47 van het Grondrechtenhandvest, mag in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk worden gemaakt, zo volgt uit het doeltreffendheidsbeginsel.<sup>12</sup> Het EU-recht beschermt het recht van de betrokkene om tijdens

---

<sup>7</sup> Guide on article 8 of the European Convention on Human Rights, 9 april 2024, p. 7v.

<sup>8</sup> C. Pelt & A. Zwijnenberg, 'Beroep op artikel 8 EVRM door (jong)volwassenen voor (jong)volwassene familielid', A&MR 2024-9, p. 465-468.

<sup>9</sup> Brief van 31 oktober 2024 door VluchtelingenWerk Nederland aan de Tweede Kamer.

<sup>10</sup> *Kamerstukken II 1998/99*, 26 732, nr. 3, p. 4-5, 10 en 44.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II 1988/89*, 21 221, nr. 3, p. 116.

<sup>12</sup> HvJ EU 22 september 2022, C-159/21, ECLI:EU:C:2022:708 (GM), r.o. 43.

de besluitvormingsprocedure kennis te nemen van de elementen op basis waarvan het bestuursorgaan voornemens is te beslissen en zijn standpunten hierover kenbaar te maken.<sup>13</sup> Dit volgt uit artikel 41 van het Grondrechtenhandvest<sup>14</sup> met als doel het waarborgen van de kwaliteit van de besluitvorming.<sup>15</sup>

Ten slotte moet kort worden opgemerkt dat de afschaffing van de voornemenprocedure moet worden gezien in samenhang met de plannen om de rechtsbijstand te versoberen en het afschaffen van hoger beroep in asielzaken (zie hieronder). Dit raakt het recht op een effectief rechtsmiddel, geregeld in artikel 47 van het Grondrechtenhandvest.

### **Versoberen rechtsbijstand en afschaffen hoger beroep**

Het kabinet heeft plannen om de procedurele rechten van asielzoekers af te zwakken. Voorbeelden van deze plannen zijn de eerder genoemde versobering van de rechtsbijstand, de bezuiniging op VluchtelingenWerk Nederland en het afschaffen van het hoger beroep in asielzaken.

Als een asielzoeker in Nederland zijn asielaanvraag indient dan moet hij dat volgens het kabinet doen met zo min mogelijk juridische bijstand. Dit is een zorgelijk voornemen omdat het de rechtsbescherming aantast.

De Procedurerichtlijn<sup>16</sup> bevat onder meer bepalingen over de rechtsbijstand aan asielzoekers. De richtlijn verplicht lidstaten asielzoekers te voorzien van juridische en procedurele informatie die toegesneden is op hun bijzondere omstandigheden. Waar in de aanvraagfase deze rechtsbijstand nog kan worden aangeboden door bijvoorbeeld NGOs, moet deze in de beroepsfase door advocaten worden verzorgd, aldus de richtlijn. In Nederland kunnen asielzoekers ook in de aanvraagfase rekenen op kosteloze bijstand door een advocaat. Als het kabinet de rechtsbijstand inderdaad zoveel mogelijk – binnen de kaders van de richtlijn – beperkt, kan de kosteloze bijstand door advocaten in de aanvraagfase verdwijnen. Asielzoekers hebben dan pas recht op een advocaat nadat zij een afwijzende beschikking hebben ontvangen. Hoewel dit lijkt toegestaan - waarbij wel gekeken moet worden of de cumulatie van maatregelen niet leidt tot een schending van artikel 41 en/of 47 Handvest -, is deze maatregel toch bezwaarlijk, omdat het zal leiden tot een minder zorgvuldige behandeling van de asielaanvraag. De Vereniging van Asieladvocaten meent ook dat het geen kosten of tijd zal besparen, omdat beroepsprocedures langer zullen duren en vaker gegrond verklaard worden.<sup>17</sup> Bovendien zorgt de combinatie met de bezuinigingen op Vluchtelingenwerk Nederland voor extra onnodige druk op de IND en het COA, terwijl de rechtsbescherming en rechtspositie van asielzoekers wordt aangetast. De werkgroep uit zijn zorgen over deze ontwikkelingen, zeker nu de bezuiniging op Vluchtelingenwerk Nederland zonder deugdelijke motivering, aankondiging en overleg met ketenpartners lijkt te worden doorgevoerd.<sup>18</sup> Hierbij wordt gewezen op de verantwoordelijkheden van het kabinet geregeld in paragraaf 22 van de preambule en artikelen 19 t/m 23 van de Procedurerichtlijn, artikelen 16 t/m 20 van de EU-Verordening 2024/1348 van 14 mei 2024<sup>19</sup> en paragraaf C1/2.2 van de Vc 2000.

---

<sup>13</sup> R.o. 41-44.

<sup>14</sup> 2000/C 364/01.

<sup>15</sup> HvJ EU 16 oktober 2019, C-189/18, EU:C:2019:861 (Glencore Agriculture Hungary), r.o. 52-53.

<sup>16</sup> Richtlijn 2013/32/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.

<sup>17</sup> <https://www.vajn.org/uitkleden-rechtsbijstand-aan-asielzoekers-levensgevaarlijk/>

<sup>18</sup> [Vluchtelingenwerk naar de rechter om 'plotselinge' bezuiniging minister Faber](#)

<sup>19</sup> Verordening EU 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU.

Vluchtelingenwerk Nederland speelt een onmisbare rol in de voorlichting en informatieverstrekking aan asielzoekers waardoor de IND en het COA ontlast worden van taken die fundamenteel zijn in de asielketen. Een ongemotiveerde bezuiniging hierop is niet gerechtvaardigd.

Ook eerder is al gewezen op het belang van een goede eerste beslissing en rechtsbijstand, zoals door de Commissie-Van Zwol in 2019 die als aanbeveling gaf om rechtsbijstand vanaf de aanvraag te handhaven.<sup>20</sup> Het regeerakkoord van kabinet-Rutte III bevatte het plan om de rechtsbijstand van asielzoekers in te perken tot na een voornemen tot afwijzing.<sup>21</sup> De maatregel, die minder ver ging dan de Kamerbrief lijkt te gaan, kon toen op stevige kritiek rekenen.<sup>22</sup> Kabinet-Rutte III zag uiteindelijk af van het voornemen om de rechtsbijstand te beperken, 'teneinde de balans in de rechtsbescherming van vreemdelingen in evenwicht te houden'.<sup>23</sup>

Naast het versoberen van de rechtsbijstand, is het kabinet van plan om het hoger beroep af te schaffen in asielzaken. Hierdoor vervalt een (extra) toets door een onafhankelijke rechter op het besluit van het IND (het bestuursorgaan). Op het moment dat een asielzoeker zich alleen kan laten vertegenwoordigen door een advocaat in de beroepsfase, blijft er effectief maar een moment over waar gewaarborgd moet zijn dat de asielaanvraag voldoende (juridisch en) inhoudelijk kan worden getoetst. Dit maakt de positie van een asielzoeker in Nederland zeer kwetsbaar.

### Afsluiting

Deze bijdrage is te kort om alle maatregelen uit de Kamerbrief uitputtend te bespreken. Daarom is ervoor gekozen om de plannen om een tweestatusstelsel in te voeren of de asielvergunning voor onbepaalde tijd af te schaffen hier buiten beschouwing te laten. De werkgroep Asiel- en Migratierecht benadrukt dat de maatregelen knellen met de belofte om de Grondwet en de rechtstaat te respecteren. De werkgroep roept de Kamerleden op om bij de behandeling van het wetsvoorstel te kijken naar de rechtsstatelijkheid van de voorgestelde maatregelen.

Hoogachtend,



mede namens de werkgroep Asiel en Migratierecht,  
Kavita Hira  
Voorzitter  
Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten

---

<sup>20</sup> Formateur Richard van Zwol was eerder voorzitter van de Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht. Rapport: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-7f894633-d1d6-499e-9996-74a505b66166/pdf>

<sup>21</sup> Vertrouwen in de toekomst (Regeerakkoord 2017-2021 van de VVD, CDA, D66 en ChristenUnie), 2017, p. 52

<sup>22</sup> F.E.M. Slenter, 'Gesubsidieerde rechtsbijstand voor de asielzoeker: de wetgever op glad ijs', *NJCM-Bulletin* 2020, p. 45-62.

<sup>23</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-2598.pdf>