

From: LAW - NJCM <njcm@law.leidenuniv.nl>
Date: Wednesday, August 27, 2025, 4:48 PM
To: "Alexander.vanHattem@eerstekamer.nl" <Alexander.vanHattem@eerstekamer.nl>
"willemijn.aerds@eerstekamer.nl" <willemijn.aerds@eerstekamer.nl>
CC: "postbus@eerstekamer.nl" <postbus@eerstekamer.nl>
"5.1.2.e@eerstekamer.nl" <5.1.2.e@eerstekamer.nl>
Subject: Brief NJCM asielnoodmaatregelen

Attachments:

Brief Eerste Kamer NJCM Asielnoodmaatregelenwet__NJCM_Asiel-en-Migratierecht.pdf

Sommige mensen die dit bericht hebben ontvangen, ontvangen niet vaak e-mail van njcm@law.leidenuniv.nl. [Ontdek waarom dit belangrijk is](#)

Geachte voorzitter, ondervoorzitter; geachte leden van de Vaste Commissie voor Immigratie & Asiel, JBZ-Raad,

Graag bied ik u namens het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) en haar werkgroep Asiel- en Migratierecht bijgaande brief aan. Deze brief is eerder, na de aangekondigde asielnoodmaatregelen in oktober 2024, in februari van dit jaar opgestuurd aan de Vaste Commissie Asiel en Migratie van de Tweede Kamer. Graag bieden wij deze u nu ook, met enkele toevoegingen o.b.v. relevante ontwikkelingen, aan.

Wij zijn beschikbaar voor vragen, en gaan graag met u in gesprek over de inhoud.

Namens het NJCM en de werkgroep Asiel- en Migratierecht,

Met vriendelijke groet/Warm regards,

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

|

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)

Dutch section of the International Commission of Jurists

Postbus 778, 2300 AT Leiden | Nederland

T +31 (0)71 527 7748 | NJCM@law.leidenuniv.nl

[NJCM.nl](https://www.njcm.nl) | twitter.com/NJCM_nl | facebook.com/NJCM.nl | [ICJ.org](https://www.icj.org)

Werkdagen: Maandag, woensdag, donderdag

Work days: Monday, Wednesday, Thursday

Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)
Postbus 778
2300 AT Leiden

Leiden, 25 augustus 2025

Betreft: Zorgen over de rechtsstatelijke implicaties van, en positie van mensenrechten binnen, de voorgestelde asielnoodmaatregelen

Geachte leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,

1. Inleiding

“Wij gaan ons honderd procent richten naar de Grondwet en de rechtstaat.”¹ 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 asielzoekers en migranten, 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 mensenrechten 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 noodmaatregelen’ gepresenteerd.² 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.³ De werkgroep Asiel- en Migratierecht van het NJCM maakt zich zorgen over de positie van de mensenrechten in de voorgestelde plannen. 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 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.

2. 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,⁴ 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.

3. 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 Kwalificatierichtlijn⁵, 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 Gezinsherenigingsrichtlijn⁶ 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 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.⁷ 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.⁸

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.⁹

4. 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.¹⁰ 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 over 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.¹¹ 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.¹² Het EU-recht beschermt het recht van de betrokkene om tijdens de besluitvormingsprocedure kennis te nemen van de elementen op basis waarvan het bestuursorgaan voornemens is te beslissen en zijn standpunten hierover kenbaar te maken.¹³ Dit volgt uit artikel 41 van het Grondrechtenhandvest¹⁴ met als doel het waarborgen van de kwaliteit van de besluitvorming.¹⁵

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.

5. 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 eerdergenoemde versobering van de rechtsbijstand 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 Procedurerichtlijn¹⁶ 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.¹⁷

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.¹⁸ Het regeerakkoord van kabinet-Rutte III bevatte het plan om de rechtsbijstand van asielzoekers in te perken tot na een voornemen tot afwijzing.¹⁹ De maatregel, die minder ver ging dan de Kamerbrief lijkt te gaan, kon toen op stevige kritiek rekenen.²⁰ 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'.²¹

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.

6. Strafbaarstellingen onrechtmatig verblijf en het bevorderen daarvan

In juni 2025 werd middels een amendement een strafbaarstelling aan de Asielnoodmaatregelenwet toegevoegd die het onrechtmatig verblijf in Nederland strafbaar stelt. Deze strafbaarstelling, die het onrechtmatig verblijf van asielzoekers en migranten als een misdrijf behandelt, versterkt de criminalisering van deze mensen. Kritisch wordt hierbij opgemerkt dat deze aanpak hen niet alleen verder zal stigmatiseren, maar ook de toegang tot basisrechten zoals zorg, huisvesting en onderwijs voor deze al kwetsbare groep verder zal belemmeren. De verwachting is dat de strafbaarstelling leidt tot een verhoogde angst om hulp te zoeken, zowel voor henzelf als voor organisaties die hen bijstaan. Dit vormt een belemmering voor de toegang tot rechtsbescherming en kan ertoe leiden dat asielzoekers en migranten zich verder buiten het zicht van autoriteiten en hulpverlening begeven.

Daar komt bij dat aan de Asielnoodmaatregelenwet het amendement Van Zanten is toegevoegd, waardoor 'hij die opzettelijk het onrechtmatig verblijf in Nederland van een vreemdeling bevordert' een overtreding begaat. Daarmee wordt de hulp aan onrechtmatig verblijvende asielzoekers en migranten strafbaar gesteld. Het verlenen van hulp aan een onrechtmatig verblijvende asielzoeker of migrant wordt bestraft met een half jaar hechtenis en, bij recidive, een hechtenis van twaalf maanden. In de toelichting bij het amendement wordt geconcretiseerd dat het gaat om 'het aanbieden van onderdak, transport, gericht op het voorkomen van uitzetting, of het organiseren van illegaal werk.' Daaronder valt vermoedelijk zowel ondersteuning door het maatschappelijk middenveld, zoals kerken of het Leger des Heils, als ondersteuning door de decentrale overheden in het sociale domein.

In de toelichting lezen wij eveneens dat de strafbaarstelling van dergelijke hulp nodig zou zijn, omdat de voorheen bestaande lacune de terugkeer van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen belemmert – een bewering die wij niet onderbouwd zien. De gevolgen van de strafbaarstelling van hulp aan onrechtmatig verblijvende asielzoekers en migranten worden vooral neergelegd bij onrechtmatig verblijvende asielzoekers en migranten: zij zullen minder toegang krijgen tot verschillende sociale en economische mensenrechten, waaronder toegang tot gezondheidszorg, huisvesting en onderwijs. Dat staat niet alleen op gespannen voet met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het Europees Sociaal Handvest en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, maar eveneens met de EU-Terugkeerrichtlijn.

Het is tot slot evident dat de strafbaarstelling van hulp aan onrechtmatig verblijvende asielzoekers en migranten het werk van het maatschappelijk middenveld en de decentrale overheden bemoeilijkt. Wij stellen ons de vraag of is nagedacht over de impact op de dienstverlening van deze organisaties, die op basis van deze wetgeving zelf zouden moeten controleren of hun doelgroep wel rechtmatig verblijf heeft in Nederland. Het is nog maar de vraag of dit de doeltreffendheid van het sociale beleid ten goede komt.

7. Verbod op voorrang huisvesting statushouders

Gemeenten hebben een taak om te voorzien in de huisvesting van statushouders. Het wetsvoorstel 'nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders' verbiedt gemeenten om statushouders voorrang te verlenen (op basis van urgentie) bij het toewijzen van een sociale huurwoning. Het NJCM onderschrijft de kritiek van bijvoorbeeld het College voor de Rechten van de Mens en Vluchtelingenwerk dat invoering dit wetsvoorstel statushouders structureel zal achterstellen, wat in strijd is met het recht op huisvesting, zoals neergelegd in artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest, artikel 34, derde lid, van het EU Handvest van de grondrechten en artikel 11, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Door statushouders niet te huisvesten in reguliere woningen, maar in flexwoningen en op doorstroomlocaties en door in te zetten op verblijf bij bekenden, worden statushouders structureel achtergesteld in de toegang tot dit recht. Daarnaast schuurt het voorstel met het discriminatieverbod, aangezien er in de Memorie van Toelichting geen objectieve rechtvaardiging wordt gegeven waarom het uitsluiten van voorrang voor deze groep een geschikt, noodzakelijk, en proportioneel middel is om een eerlijke woonruimteverdeling te bewerkstelligen. Ten slotte verwacht het NJCM dat invoering van deze wetgeving er in de praktijk ook toe zal leiden dat mensen met een subsidiaire beschermingsstatus nog moeilijker kunnen voldoen aan de voorwaarden voor gezinshereniging. Na de eventuele invoering van de Wet invoering tweestatusstel is immers vereist dat mensen beschikken over geschikte woonruimte, voordat zij hiervoor in aanmerking komen. Huisvesting op doorstroomlocaties, of bij bekenden zal hiervoor niet geschikt zijn. Het wetsvoorstel staat daarom op gespannen voet met het in artikel 8 EVRM neergelegde recht op gezinsleven.

8. 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,

Kavita Hira
Voorzitter NJCM, en

Ralph Severijns
Thijs Toonen
Voorzitters Werkgroep Asiel- en Migratierecht