



Aan de Minister van Justitie en Veiligheid
Aan de Staatssecretaris Rechtsbescherming
Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

advies (rijks)ministerraad/onderraad

Datum 23 augustus 2024

Onderwerp [Redacted]

1 Indiener

[Redacted]

2 Advies

[Redacted]

3 Kern van het voorstel

[Redacted]

4 Interventie / spreektekst

[Redacted]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted]

- | [Redacted]
- | [Redacted]
- | [Redacted]
- | [Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

- | [Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

a)

- [Redacted]
- | [Redacted]
- | [Redacted]
- | [Redacted]

b)

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

6 Toelichting

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

• [Redacted text block]

Ad 4.

[Redacted text block]

Ad 5.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

- [Redacted]
- [Redacted]

7 Voorportalen en onderraden

[Redacted]

8 Afstemming

- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

Bijlage

[Redacted]

a. Schrappen voornemenprocedure (p.1, opsomming)

- Op p.1 wordt onder het kopje Activeren van de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet 2000 als voorbeeld genoemd het schrappen van de voornemenprocedure.

- [Redacted]

- [Redacted]

- [Redacted]

- [Redacted]

- [Redacted]

- [Redacted]

- [Redacted]

[REDACTED]

[REDACTED]



Aan de Minister van Justitie en Veiligheid
Aan de Staatssecretaris Rechtsbescherming
Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[REDACTED]

advies (rijks)ministerraad/onderraad

Datum [REDACTED]
Betreft [REDACTED]

1. Indiener

[REDACTED]

2. Advies

[REDACTED]

3. Kern van het voorstel

[REDACTED]

[REDACTED]

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

[REDACTED]

4. Interventie / spreektekst

Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving
Directie Rechtsbestel
Rechtspraak en Geschilopl.

[Redacted]

- | [Redacted]
- | [Redacted]

Datum
[Redacted]

[Redacted]

5. Toelichting

[Redacted]

A. Paragraaf 1. Activeren van de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet 2000, eerste alinea, laatste zin:
"Het kabinet vult vervolgens Algemene maatregelen van bestuur (amvb's), dragend gemotiveerd, met afwijkende regels."

- Dit sluit aan bij de wens om maatregelen en wet- en regelgeving goed te motiveren.

B. [Redacted]

- | [Redacted]
- | [Redacted]

[Redacted]

- [Redacted]

[Redacted]

Datum

[Redacted text block]

E. [Redacted text block]

[Redacted text block]

• [Redacted text block]

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel
Rechtspraak en Geschilopl.

Datum
[Redacted date]

■ [Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]



[Redacted]

DG Migratie

MR/OR-nummer

advies (rijks)ministerraad/onderraad

Datum 30 augustus

Onderwerp [Redacted]

1 Indiener

[Redacted]

2 Advies

[Redacted]

3 Kern van het voorstel

[Redacted]

4 Spreektekst

[Redacted]

5 Politiek-bestuurlijke context

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

MBZ:

[Redacted]

SRb:

[Redacted]

■ [redacted]
■ [redacted]
+ [redacted]
■ [redacted]
■ [redacted]
■ [redacted]
■ [redacted]
■ [redacted]
■ [redacted]
■ [redacted]

MBZK

- MBZK heeft verzocht:
 - (i) 'dragend motiveren' toe te voegen bij de tekst over de amvb's onder 110/111'

■ [redacted]
■ [redacted]
■ [redacted]
■ [redacted]
■ [redacted]
■ [redacted]
■ [redacted]

- U heeft punt (i), (ii) en (iv) verwerkt in de tekst.

MVRO:

- [redacted]
■ [redacted]

MDef:

- [redacted]
■ [redacted]

MOCW:

- [Redacted]
[Redacted]

SJenV:

- [Redacted]
[Redacted]

6 Toelichting

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted text block]

7 Voorportalen en onderraden

[Redacted text block]

8 Afstemming

[Redacted text block]

Van: [REDACTED]
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: [REDACTED]
Datum: donderdag 19 september 2024 14:11:28

Van: [REDACTED]
Verzonden: dinsdag 3 september 2024 10:13

Aan: [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Onderwerp: 110/111: onderbouwing amvb in MR

Beste [REDACTED]

Zoals verzocht hieronder een aantal bullits waarin wordt toegelicht waarom het aangewezen is om in de MR niet alleen het kb en de voortduringswet te agenderen maar ook tenminste één amvb.

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]

.....
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Turfmarkt 147 | 2511 DP | Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH | Den Haag

.....
secretariaat: [REDACTED]

- Als het noodrecht van artikel 111 Vreemdelingenwet 2000 per kb wordt geactiveerd, ontstaat op dat moment de bevoegdheid om bij amvb af te wijken van de wet;
- Zonder zo'n amvb is sprake van "leeg noodrecht": het noodrecht is wel geactiveerd maar er is nog geen maatregel getroffen;
- Hoewel de wet die situatie op zichzelf toelaat, gebeurt er dus op dat moment nog niets om de buitengewone omstandigheden te verhelpen;
- De toepassing van het noodrecht die nu wordt voorzien onderscheidt zich van situaties waarin dit tot op heden aan de orde is geweest. In die situaties werden specifieke noodbevoegdheden geactiveerd en was geen nadere wetgeving nodig om dat te doen.
- Een toepassing zoals nu voorzien – meerdere maatregelen die gefaseerd worden genomen om een situatie het hoofd te bieden – is wat dat betreft anders.
- In die situatie is het aangewezen KB en voortduringswet in ieder geval vergezeld te laten gaan van een eerste amvb met maatregelen om de buitengewone omstandigheden te verhelpen;
- Gelijk met het kb en de voortduringswet agenderen van de amvb in de MR laat zien wat de toepassing van het noodrecht feitelijk inhoudt;
- Het maakt mogelijk dat (na advisering door de RvS) de amvb met maatregel meteen bij de activering van het noodrecht in werking kan treden.
- Indien mét het kb niet minimaal één maatregel wordt genomen, ontstaat bovendien het

risico dat alsnog geen overeenstemming over de maatregelen wordt bereikt en/of dat deze vertragen. Dan is er gedurende langere tijd sprake van "leeg noodrecht", terwijl noodrecht niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk.



MR/OR-nummer

advies (rijks)ministerraad/onderraad

Datum 22 augustus

Onderwerp Annotatie raad Asiel en Migratie 27 augustus 2024

1 Indiener

[Redacted]

2 Advies

[Redacted]

3 Kern van het voorstel

[Redacted]

4 Spreektekst

[Redacted]

5 Politiek-bestuurlijke context

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

MBZK:

- Verwachting is dat BZK de passage over de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet in lijn wil brengen met het HLA door toe te voegen dat de algemene maatregelen van bestuur dragend gemotiveerd moeten worden. Dit is nu niet expliciet opgenomen in het hoofdstuk.



[Redacted]

MOCW:

[Redacted]

MJenV:

[Redacted]

MSZW:

- [Redacted text block]

MVRO:

- [Redacted text block]

MBZ:

- [Redacted text block]

6 Toelichting

[Redacted text block]

[Redacted text block]

7 Voorportalen en onderraden

[Redacted text block]

8 Afstemming

[Redacted text block]

Tekst integratie (SZW)

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]



Aan de Minister van Asiel en Migratie

**Directoraat-Generaal
Migratie, Directie
Wetgeving en Juridische
Zaken**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
12 augustus 2024

nota

Processtappen koninklijk besluit, wet en amvb

1. Aanleiding

Hoofdstuk 2 van het hoofdlijnenakkoord noemt meerdere regelingen die het kabinet tot stand wil brengen om grip te krijgen op asiel en migratie. In het overleg van maandag 12 augustus jl. met DGM en DWJZ heeft u gevraagd om een nota over de processtappen die daarvoor moeten worden gezet en de gemiddelde duur van die stappen. Die nota treft u hierbij aan.

In het algemeen geldt dat de duur van het proces om een regeling te maken sterk afhankelijk is van de inhoud van de regeling (complexiteit van de maatregelen, hoeveelheid betrokken partijen) en de ruimte die wordt geboden voor een degelijke voorbereiding. Hoe duidelijker de ontwerpregeling en toelichting, hoe minder vragen er opkomen bij elke volgende processtap. Als het kabinet bijvoorbeeld in afwijking van het kabinetsbeleid internetconsultatie overslaat, leidt dat geregeld tot kritische vragen van de Raad van State en de Kamers. Verder is het tempo afhankelijk van de feitelijke mogelijkheid van actoren in het proces om snel te handelen; denk bijvoorbeeld aan vaste vergaderritmes, recessen, capaciteit, achterstanden, etc. De indicaties per processtap zijn dan ook gemiddelden.

Voor sommige maatregelen genoemd in hoofdstuk 2 – zoals het uitzetten van mensen zonder verblijfstitel en het verder versoberen van de opvang – is geen regelgeving nodig, maar bijvoorbeeld wijziging van de Vreemdelingen-circulaire of werkinstructie van de IND. Dat blijft hier buiten beschouwing.

Hierna gaan wij in op de processtappen bij een koninklijk besluit, wet en amvb.

2. Processtappen koninklijk besluit

Er is in elk geval een koninklijk besluit (KB) nodig voor het activeren van de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet (art. 110-111). Dit KB bevat niet de noodmaatregelen zelf, maar maakt het mogelijk om bij amvb noodmaatregelen te treffen in afwijking van de Vreemdelingenwet.

Reguliere processtappen bij een KB:



Het KB ter activering van de uitzonderingsbepaling moet volgens de Vreemdelingenwet aan de Koning worden voorgelegd door de minister-president

('voordracht'). Daarom is bij dat KB een grote rol weggelegd voor AZ. Verder is afstemming nodig met de andere inhoudelijk betrokken departementen (in elk geval BZK, OCW en VWS).

**Directoraat-Generaal
Migratie, Directie
Wetgeving en Juridische
Zaken**

Bij het activeren van de uitzonderingsbepaling moet 'onverwijld' een wetsvoorstel over het laten voortduren van de uitzonderingsbepaling bij de Tweede Kamer worden ingediend ('voortduringswet'), na besluitvorming in de ministerraad. Dat wetsvoorstel heeft dezelfde motivering als het KB en stelt het parlement in staat om te oordelen over de motivering. 'Onverwijld' betekent dat het wetsvoorstel zo snel als mogelijk na advisering door de Raad van State moet worden ingediend. Het ligt dan ook in de rede om dat wetsvoorstel samen met het KB aan de ministerraad voor te leggen. Om daadwerkelijk noodmaatregelen te treffen, moeten vervolgens een of meer amvb's tot stand worden gebracht (zie hierna onder 4).

Datum
12 augustus 2024

Onze referentie

3. Processtappen wet

Er zijn in elk geval wetten nodig voor:

- voortduringswet
- de Tijdelijke asielcrisiswet
- uitvoering Asiel- en migratiepact
- overige maatregelen genoemd in hoofdstuk 2 (asielhervormingspakket).

Reguliere processtappen bij een wetsvoorstel van de regering:



Uitgangspunt is dat maatregelen met inhoudelijke samenhang in één wetsvoorstel worden opgenomen. Zo kan het parlement ze in samenhang behandelen en worden ingewikkelde 'samenloopproblemen' zoveel mogelijk voorkomen. Om processtrategische redenen kan het nuttig zijn maatregelen op te nemen in aparte wetsvoorstellen met dezelfde planning, zoals bij het belastingplanpakket. De voorstellen kunnen dan eventueel ontkoppeld worden, zodat vertraging van het ene voorstel het andere niet hoeft te raken. In het overleg van 12 augustus jl. is bijvoorbeeld gesproken over de optie om de intrekking van de Spreidingswet en de wijziging van de Huisvestingswet in één wetsvoorstel op te nemen en andere

maatregelen in aparte wetsvoorstellen. De Voortduringswet zal in ieder geval afzonderlijk in procedure moeten worden gebracht.

Bij de meeste wetsvoorstellen vindt advies en consultatie (stap 2) plaats. Het is vast kabinetsbeleid om wetsvoorstellen via internetconsultatie aan het grote publiek voor te leggen. In bijzondere gevallen kan deze stap overgeslagen worden, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van grote spoed of wanneer een wet voorschrijft dat er onverwijld een wetsvoorstel moet worden ingediend, zoals bij de Voortduringswet. In sommige gevallen is het verplicht om wetsvoorstellen voor advies voor te leggen aan specifieke adviesorganen, zoals de Autoriteit persoonsgegevens. Advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State kan nooit worden overgeslagen.

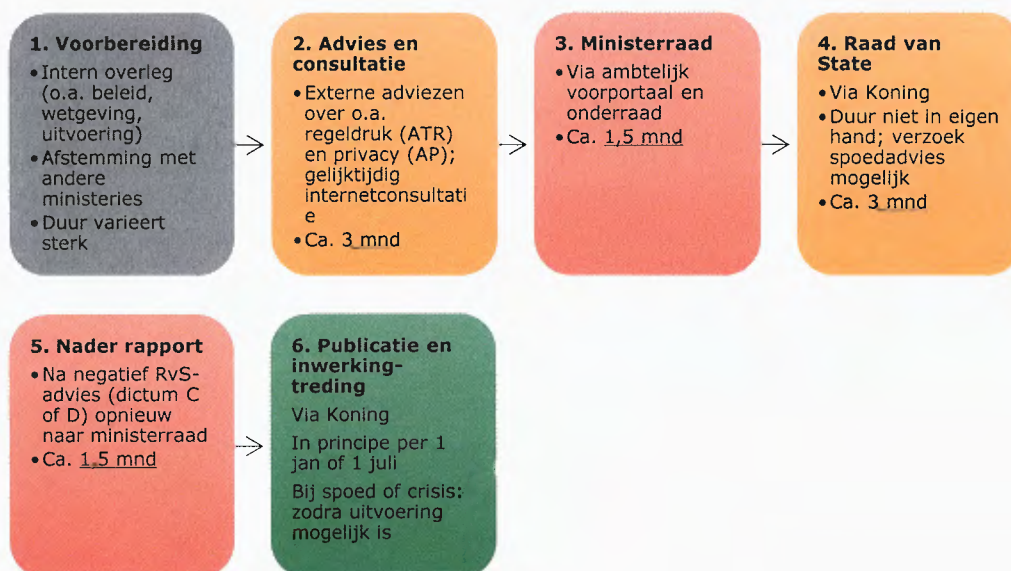
De planning voor de uitvoering van het Asiel- en migratiepact ligt al vast: Nederland moet uiterlijk 1 juli 2026 de nationale regelgeving in overeenstemming hebben gebracht met het EU-migratiepact. Daartoe wordt voor het eind van 2024 een omvangrijk wetgevingspakket in consultatie gebracht. Sommige maatregelen uit hoofdstuk 2 – zoals het afschaffen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd – zitten ook in dat pakket.

4. Processtappen amvb

Er zijn in elk geval amvb's nodig voor:

- de noodmaatregelen die gebaseerd worden op de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet (dit kan in verschillende amvb's)
- het wijzigen van bestaande amvb's – zoals het Vreemdelingenbesluit – om de andere maatregelen genoemd in hoofdstuk 2 mogelijk te maken.

Een amvb volgt hetzelfde proces als een wetsvoorstel van de regering, behalve de parlementaire behandeling. Dat verkort de gemiddelde duur met zeker een jaar:



Ook bij amvb's kan in bijzondere gevallen stap 2 worden overgeslagen, tenzij er specifieke wettelijke verplichtingen zijn om advies te vragen.

Sommige wetten bevatten de verplichting om een ontwerp-amvb eerst aan het parlement voor te leggen (voorhang). Dit speelt niet bij de nu voorziene

**Directoraat-Generaal
Migratie, Directie
Wetgeving en Juridische
Zaken**

Datum
12 augustus 2024

Onze referentie

wijzigingen van de Vreemdelingenwet. Het kan wel relevant worden bij rechtsbescherming, geregeld in andere wetgeving.

**Directoraat-Generaal
Migratie, Directie
Wetgeving en Juridische
Zaken**

Datum
12 augustus 2024

Onze referentie



t.a.v. De Minister van Asiel en Migratie

**Directoraat-Generaal
Migratie, Directie
Wetgeving en Juridische
Zaken**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
8 augustus 2024

Onze referentie
Xxx

nota

Route uitzonderingsbepaling Vreemdelingenwet en
asielhervormingspakket

1. Aanleiding

Conform hoofdlijnenakkoord (HLA) is de opdracht de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) zo spoedig mogelijk te activeren. In het regeerprogramma werken we deze opdracht uit, evenals de stappen naar een asielhervormingspakket voor het strengste toelatingsregime voor asiel en het omvangrijkste pakket voor grip op migratie. In deze nota wordt geadviseerd over het activeren van de uitzonderingsbepaling van de Vw.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd:

- In het regeerprogramma op te nemen dat de uitzonderingsbepaling van de Vw wordt geactiveerd, via een koninklijk besluit op voordracht van de minister-president, waartoe voldoende gemotiveerd moet worden dat sprake is van buitengewone omstandigheden die daartoe noodzaken, waar de ministerraad finaal het oordeel over moet vellen;
- Parallel een asielhervormingspakket vorm te geven om de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord blijvend te implementeren, en zo snel als mogelijk met de voorbereidingen daarvan te starten.

3. Kernpunten

3.1 Te volgen procedure bij activering art. 110/111 Vw

- Artikel 111 Vw bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels (amvb) voor het geval van buitengewone omstandigheden kunnen worden gesteld die afwijken van de hoofdstukken 1 tot en met 7 Vw. Op het moment en zolang dat dit voldoende kan worden onderbouwd, kan daarmee tijdelijk anders worden gehandeld op punten in de Vw, waaronder bijvoorbeeld de asielvergunning onbepaalde tijd en nareis.
- De uitzonderingsbepalingen van art. 110 en 111 Vw zijn zogeheten staatsnoodrecht. Volgens gebruikelijke procedures uit het staatsnoodrecht vereist art. 110 Vw dat een koninklijk besluit (KB) wordt vastgesteld, op voordracht van de MP. In dat KB moet dan worden geregeld dat art. 111 Vw in werking wordt gesteld.
- Art. 110 Vw bevat als criterium voor het vaststellen van het KB dat sprake moet zijn van "buitengewone omstandigheden die dit noodzakelijk maken".
- Het via het KB in werking gestelde art. 111 Vw biedt vervolgens de mogelijkheid om bij amvb voor het geval van buitengewone omstandigheden regels te stellen die afwijken van de hoofdstukken 1-7 Vw. In de amvb kan dus niet worden afgeweken van andere wetten, zoals

de Spreidingswet, de Wet COA, de Huisvestingswet of de Awb. Ook moeten de afwijkingen blijven binnen de kaders van het Europese recht. De afwijkingen hoeven niet per se in één amvb te staan; er kunnen ook meerdere amvb's worden vastgesteld, die elkaar in de tijd opvolgen.

- Als het KB door de Koning is vastgesteld, moet volgens art. 110 Vw "onverwijld" een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer worden ingediend over het voortduren van de werking van art. 111 Vw (zogenoemd Voortduringswetsvoorstel). De Voortduringswet wordt ondertekend door de MP en de Minister van A&M. Voordat het Voortduringswetsvoorstel kan worden ingediend bij de Tweede Kamer, moet daarover advies worden uitgebracht door de Raad van State (Afdeling advisering). Na indiening bij de Tweede Kamer verloopt de behandeling van het Voortduringswetsvoorstel volgens normale wetsprocedure. Een bijzonderheid is echter dat als de TK of de EK het wetsvoorstel verwerpt, er onverwijld een KB moet worden vastgesteld waarmee art. 111 Vw weer buiten werking wordt gesteld. Daarmee komt er dus meteen een einde aan de activering van de uitzonderingsbepaling.
- Met AZ moet worden besloten over de timing van het KB en het Voortduringswetsvoorstel. Het ligt in de rede dat het KB en het Voortduringswetsvoorstel tegelijkertijd in de MR worden behandeld. Het KB wordt na goedkeuring door de MR vastgesteld en in het Staatsblad gepubliceerd; het Voortduringswetsvoorstel gaat dan naar de Raad van State, die naar verwachting, omdat het om een spoedeisende situatie gaat, binnen twee weken zal adviseren.
- De nota van toelichting bij het KB en de memorie van toelichting bij het Voortduringswetsvoorstel moeten een (gelijkluidende) onderbouwing bevatten waarom er naar het oordeel van de regering sprake is van buitengewone omstandigheden die ertoe noodzaken om de uitzonderingsbepalingen uit de Vw te activeren.
- In het KB en in de Voortduringswet staan dus niet de inhoudelijke van de Vw afwijkende regels. Die komen te staan in een of meerdere amvb's. Het KB regelt alleen de activering van art. 111 Vw en het Voortduringswetsvoorstel regelt alleen het laten voortduren van die activering. Voor het opstellen van het KB en het Voortduringswetsvoorstel is dus op zichzelf niet veel tijd nodig (kan binnen enkele dagen). Belangrijker is de onderbouwing in de nota van toelichting bij het KB en de memorie van toelichting bij het Voortduringswetsvoorstel waarom sprake is van buitengewone omstandigheden die tot activering van de uitzonderingsbepalingen in de Vw noodzaken. Deze onderbouwing zal ook voorwerp moeten zijn van overleg tussen u en de MP en zal naar verwachting vervolgens ook bij de behandeling van het KB en het Voortduringswetsvoorstel in de MR een uitgebreid punt van discussie zijn. Uiteindelijk besluit de MR of de onderbouwing voor activering voldoende is.
- Wij wijzen er met nadruk op dat het niet gemakkelijk zal zijn om tot een juridisch houdbare onderbouwing voor activering van art. 110/111 Vw te komen, omdat het twijfelachtig is dat thans sprake is van buitengewone omstandigheden die noodzaken tot activering. Het vorige kabinet heeft in antwoord op vragen van de Tweede Kamer (TK) in een brief aan de TK (19637, nr. 3002) in november 2022 aangegeven dat er, voor wat betreft de reguliere asielstromen, op dat moment geen sprake was van buitengewone omstandigheden die toepassing van het staatsnoodrecht rechtvaardigden. Het kabinet moet een oordeel vellen of er nu sprake is van buitengewone omstandigheden die noodzaken tot activering van 110/111 Vw.

**Directoraat-Generaal
Migratie, Directie
Wetgeving en Juridische
Zaken**

Datum
8 augustus 2024

Onze referentie

3.2 Advies Raad van State en verder te volgen procedure

De Raad van State (Afdeling advisering) zal in zijn advies over het Voortduringswetsvoorstel een oordeel geven of de in de memorie van toelichting gegeven onderbouwing voor activering van art. 110/111 Vw naar zijn oordeel voldoende en houdbaar is. Dit oordeel zal cruciaal zijn om daadwerkelijk met toepassing van art. 111 Vw maatregelen te kunnen treffen via een of meer amvb's.

Als de Raad van State in zijn advies over het Voortduringswetsvoorstel concludeert dat voldoende is onderbouwd dat er sprake is van een acute noodsituatie ("buitengewone omstandigheden"), kunnen met toepassing van art. 111 Vw amvb's worden gevuld met regels stellen die afwijken van de hoofdstukken 1 tot en met 7 Vw. Ook over deze amvb's moet de Raad van State advies uitbrengen. Elke maatregel die in zo'n amvb staat, moet voldoen aan het wettelijke criterium dat die maatregel bedoeld is voor buitengewone omstandigheden. De Raad van State zal in zijn advies elke maatregel dus leggen langs de meetlat of deze bijdraagt aan het oplossen van de acute noodsituatie m.b.t. instroom en opvang. In dit verband is ook van belang dat het HLA voor elke afwijking van de Vw een "dragende motivering" verlangt.

Met de amvb-route op basis van artikel 111 Vw kunnen sommige (onderdelen van) wetwijzigingen uit het structurele asielhervormingspakket (zie hierna) reeds tijdelijk worden gerasiseerd, vooruitlopend op die wetwijzigingen. De amvb's op basis van art. 111 Vw hebben per definitie een tijdelijk karakter en komen dus niet in de plaats van de wetsvoorstellen uit het structurele asielhervormingspakket.

Mocht de Raad van State concluderen dat de onderbouwing onvoldoende is, bepalen we opnieuw de route voor de maatregelen die bij amvb waren beoogd.

3.3 Parallel traject: voorbereiding asielhervormingspakket

Vanuit de opdracht om uiteindelijk de wet- en regelgeving zo aan te passen dat dat we structureel zaken anders organiseren (waaronder twee in het HLA akkoord genoemde majeure maatregelen/stelselwijzigingen): afschaffen vergunning onbepaalde tijd en aanpassing statusstelsel op nareis (waar we nu als NL aantrekkelijker zijn dan EU noodzakelijk), wordt een asielhervormingspakket in gang gezet, waarmee wetgeving, beleid en uitvoering structureel worden aangepast. Wat wetgeving betreft kunnen reeds kort na Prinsjesdag de twee hiervoor genoemde maatregelen/stelselwijzigingen in procedure worden gebracht door de twee daarop betrekking hebbende wetsvoorstellen in consultatie te brengen. Ook op andere punten uit het pakket gaan we direct aan de slag om structureel zaken te wijzigen. Daarnaast landt een aantal fundamentele wijzigingen in de implementatie van het EU Pact, waarvoor we dit najaar ook de wetstrajecten starten.

Overigens betreffen de maatregelen uit het asielhervormingspakket niet alleen wetwijzigingen, maar ook wijzigingen van amvb's (met name het Vreemdelingenbesluit), beleidswijzigingen en wijzigingen van werkinstructies.

**Directoraat-Generaal
Migratie, Directie
Wetgeving en Juridische
Zaken**

Datum
8 augustus 2024

Onze referentie

Route KB 110/111

Stap 1: eind sept KB plus voortduringswet met motivering naar de MR, met in ieder geval één eerste ontwerp-amvb. In de motivering worden deze en de overige maatregelen benoemd die ingezet gaan worden ter bestrijding van de buitengewone omstandigheden.

Stap 2: na behandeling in de MR gaan de voordrachten voor vaststelling van het KB en de adviesaanvraag over de voortduringswet naar de Koning, die het KB tekent en de adviesaanvraag doorstuurt naar de RvS.

Stap 3: bij dictum RvS over de voortduringswet opnieuw behandeling in MR (kan ook politieke afspraak zijn) voorafgaand aan indiening bij de Tweede Kamer.

Stap 4: parallel aan stappen 2 en 3 kunnen zo mogelijk ook de andere ontwerp-amvb's via de MR voor advies naar de RvS en door de Koning worden vastgesteld en – na publicatie van het KB – in werking treden.

Inzet staatsnoodrecht

Artikel 111 van de Vreemdelingenwet is onderdeel van het staatsnoodrecht. Om dit soort bepalingen in werking te mogen stellen, moeten buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken. Bij de totstandkoming van het huidige stelsel van staatsnoodrecht in de jaren '90 heeft de regering uitgelegd dat het staatsnoodrecht een laatste redmiddel is, dat kan worden ingezet in een oorlog of een vergelijkbare acute noodsituatie. In dit geval gaat het om een separate inwerkingstelling van een noodbevoegdheid (dus zonder het uitroepen van een grondwettelijke noodtoestand). Dat is bedoeld voor iets minder ernstige situaties, maar ook daarbij is volgens de regering het uitgangspunt dat er zo lang mogelijk gewerkt moet worden met de normale bevoegdheden. Dit vloeit voort uit de beginselen van de democratische rechtsstaat. Als de overheid ingrijpt in de samenleving moet dat democratisch gelegitimeerd en voorzienbaar zijn. Daarom zijn de belangrijkste regels opgenomen in de Vreemdelingenwet, waar de Tweede en Eerste Kamer mee hebben ingestemd.

De mogelijkheid om van de wet af te wijken is bedoeld om snel maatregelen te kunnen nemen in een situatie waarin er 'onvoldoende tijd is voor een grondige doordenking en afweging van de betrokken belangen' (Kamerbrief van JenV over de modernisering van het staatsnoodrecht uit 2022). De inzet van staatsnoodrecht moet daarom zo kort mogelijk duren, en er moet zo snel mogelijk een wetsvoorstel worden ingediend waarmee de Kamers toestemming kunnen geven voor deze inzet (een 'verlengingswet'). Als dit wetsvoorstel wordt verworpen door de Tweede of Eerste Kamer, moet de inzet van het staatsnoodrecht onverwijld worden beëindigd.

Om de activering van artikel 111 te rechtvaardigen is dus een motivering nodig waarom het noodzakelijk is om af te wijken van de wet, oftewel dat er een acuut probleem is waarbij nu (of althans op het toekomstige moment dat daadwerkelijk besloten wordt om 111 te activeren) zeer snel handelen noodzakelijk is, dat de inzet van staatsnoodrecht proportioneel is, en dat dit probleem niet met de normale bevoegdheden en via de normale structuren aangepakt kan worden. Als aannemelijk is dat de aanpak ook geregeld kan worden in een normaal wetgevingsproces (desnoods met enige spoed), dan is de inzet van staatsnoodrecht in beginsel niet aanvaardbaar.

Verder zal uitgelegd moeten worden hoe de inzet van 111 zich verhoudt tot het feit dat bij het recente debat over de inzet van staatsnoodrecht voor de opvang van Oekraïense ontheemden door de minister van JenV (Yeşilgöz) is aangegeven dat het staatsnoodrecht niet gebruikt mag worden om structurele problemen in de reguliere opvang te adresseren. Bij de opvang van Oekraïners was dat wel toegestaan, omdat er sprake was van een plotselinge zeer hoge instroom. De Afdeling advisering van de RvS stelde hierover dat 'problemen die voortvloeien uit al langer bestaande knelpunten in de opvang langs de normale weg en zo nodig met aanpassing van de reguliere wetgeving [dienen] te worden aangepakt'.

Als gekozen wordt voor de activering van artikel 111, moet er rekening mee worden gehouden dat het KB waarmee 111 in werking wordt gesteld, bij de rechter wordt aangevochten. Ook in zo'n gerechtelijke procedure is het van belang dat het besluit juridisch overtuigend gemotiveerd wordt.

Spreekpunten:

- Staatsnoodrecht vergt een hele sterke motivering omdat er buiten het parlement om wordt gehandeld.
- Ontbreekt die motivering, dan is de inzet van staatsnoodrecht niet aanvaardbaar vanuit democratisch en rechtsstatelijk oogpunt.
- Daarnaast zal die inzet dan juridisch en politiek moeilijk te verdedigen zijn.
- Er is nog recent door de Raad van State en de regering gezegd dat het staatsnoodrecht niet gebruikt mag worden om structurele problemen in de reguliere opvang aan te pakken.



Van

BA

**Mensen & Middelen,
Bestuursondersteuning**
BO-Bestuursadvisering
BO-BA-Advies

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.2.e @minbzk.nl

Datum

5 september 2024

Kenmerk

2024-0000789243

advies

Ministerraad Onderraad

MR advies agendapunt 13a Regeerprogramma

Advies

Politieke Weging

Toelichting op advies

De door AZ samengevoegde versie van het
regeerprogramma wordt in de MR besproken, inclusief

BR

In deze annotatie treft u meer informatie over de voor
BZK/VRO relevante punten:

BR

2. H2 Asiel en Migratie (5.1.2.e p. 2-5)

BR

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

BR

2. H2 Asiel en Migratie

- In de huidige versie ontbreekt de definitieve tekst H2. Hierover vindt morgen nog politiek overleg plaats.

BR 5.1.2.e

- 5.1.2.e U wordt verzocht de volgende punten te arresteren en indien nodig (op basis van de definitieve tekst) te benoemen:
1) Onderbouwing staatsnoodrecht

BR

1. Onderbouwing staatsnoodrecht

- Er is nog geen overeenstemming over de definitieve tek 5.1.2j EK

5.1.2j EK
Hierover vindt vrijdagochtend nog politiek overleg plaats. In de preambule is wel al opgenomen dat het kabinet 'een tijdelijke asiel crisiswet' gaat uitroepen, 'evenals het toepassen van uitzonderingsbepalingen op de vreemdelingenwet.'

- Een zorgvuldig proces en dragende motivering is van centraal belang bij de inwerkingtreding van het staatsnoodrecht. Ambtelijk is tot heden vanuit CZW onderstreept dat aanwending van het Staatsnoodrecht een sterke (dragende) motivering vereist en wetgeving bij het ontbreken hiervan mogelijk bij de 1) rechter of in 2) het parlement niet standhoudt. Daarnaast kan onvoldoende motivering bijdragen aan 3) de politisering van het staatsnoodrecht, wat vanuit een rechtstatelijk oogpunt onwenselijk is.

Datum
5 september 2024
Kenmerk
2024-0000789243

5.1.2.1 EK

- Naar verwachting licht Min AenM mondeling een tekstvoorstel toe op dit punt. De onderstaande tekst (blauw gemarkeerd) is eerder ambtelijk aangeleverd vanuit BZK:

*Op basis van artikel 110 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) wordt op voordracht van de minister-president zo spoedig mogelijk een koninklijk besluit vastgesteld, waarmee artikel 111 Vw in werking wordt gesteld. Dit biedt de regering de mogelijkheid **[blauw gemarkeerd]** het geval **[blauw gemarkeerd]** van buitengewone omstandigheden, die het noodzakelijk maken om **[blauw gemarkeerd]** regels **[blauw gemarkeerd]** af **[blauw gemarkeerd]** wijken van bepalingen uit de hoofdstukken 1 tot en met 7 Vw. Na de inwerkingstelling moet volgens artikel 110, tweede lid, een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer worden ingediend over het voortduren van de werking van art. 111 Vw. Dit voortduringswetsvoorstel wordt zo snel mogelijk voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Het kabinet vult vervolgens Algemene maatregelen van bestuur (amvb's), **[blauw gemarkeerd]**, met afwijkende regels.*

5.1.2.e

Datum

5 september 2024

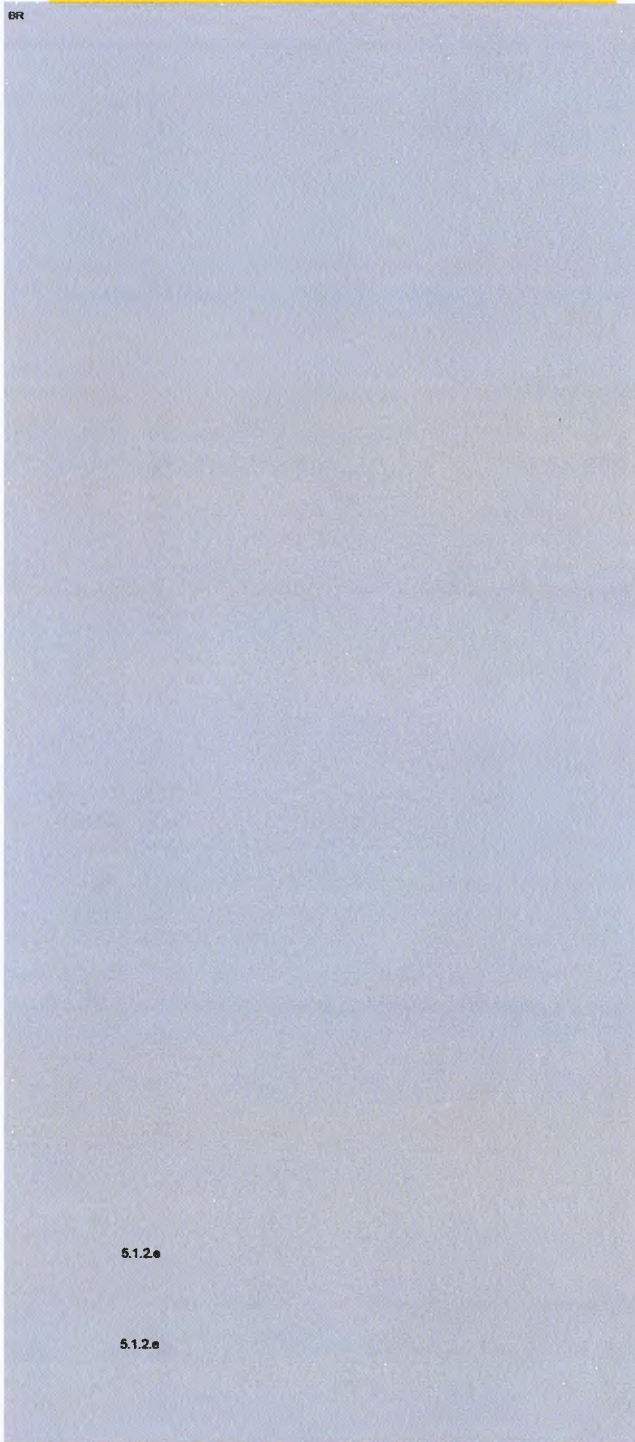
Kenmerk

2024-0000789243

BR



Datum
5 september 2024
Kenmerk
2024-0000789243



Datum
5 september 2024

Kenmerk

HRZ

5.12e

Datum
5 september 2024
Kenmerk
2024-0000789243



Ambtelijk voortraject

Alle hoofdstukken zijn in de onderraden reeds besproken, met uitzondering van de inleiding.

Betrokken BZK-onderdelen

CZW, KIEM, DGVB, DGDOO, DGOBDR, DGRO



Van dKIEM

**Mensen & Middelen,
Bestuursondersteuning**
BO-KIEM
BO-KIEM-Macro-Econ. &
Strat. Advisering

Contactpersoon

5.1.2.a
T 5.1.2.a

Datum
22 augustus 2024

Kenmerk
2024-0000739184

Bijlage(n)
1

advies

Ministerraad Onderraad

Concepthoofdstuk 2 Asiel en Migratie

Advies

Verzoeken om het stuk in herziene versie ter bespreking te laten terugkomen in een volgende Raad Asiel en Migratie.

Inbrengen van onderstaande punten en concrete voorstellen voor herziening van de tekst.

Interventie

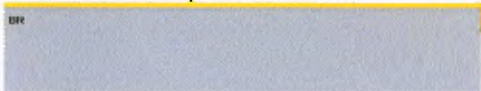
mVRO wordt geadviseerd om op de volgende punten een interventie te plaatsen:



mBZK wordt geadviseerd de volgende punten in te



Datum
22 augustus 2024
Kenmerk
2024-0000739184

3. Aandacht vragen voor een betere onderbouwing en motivering van het staatsnoodrecht;
4. 

Samenvatting MR/OR-voorstel



Toelichting op advies

mVRO



Datum
22 augustus 2024
Kenmerk
2024-0000739184



Datum
22 augustus 2024

Kenmerk

BR

mBZK

4. Aandacht voor het gebruik en de onderbouwing van staatsnoodrecht.

U kunt uitspreken dat het van belang is dat een dragende motivering wordt toegevoegd t.a.v. het activeren van het staatsnoodrecht. Deze ontbreekt nu in de tekst en alvast vooruitkijkend: de situatie voldoet ook niet aan de strenge wettelijke vereisten daarvoor ("buitengewone omstandigheden").

U kunt constateren dat de tekst verder gaat dan conform besproken in het HA over het uitroepen van een crisis. U kunt verzoeken de tekst op deze punten in lijn te brengen met het HA, inclusief de toevoeging dat het KB (en de daarop volgende voortduringswet) moet worden voorzien van een dragende motivering (en niet pas bij de AMvB waarin de afwijkingen van de Vreemdelingenwet aan de orde zijn). Goed bestuur vraagt parlementaire betrokkenheid bij belangrijke afwijkingen.

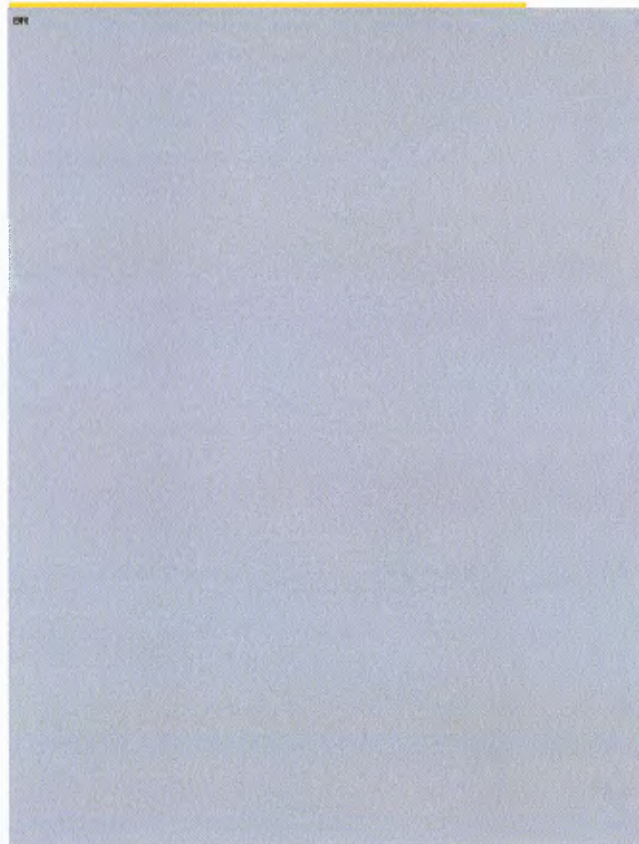
U verzoekt dat de besluitvorming over dit KB via de MR plaatsvindt: omdat een crisis een zaak is die het gehele kabinet treft (Art. 4 lid 2 Reglement van Orde van de MR).

Datum
22 augustus 2024
Kenmerk
2024-0000739184

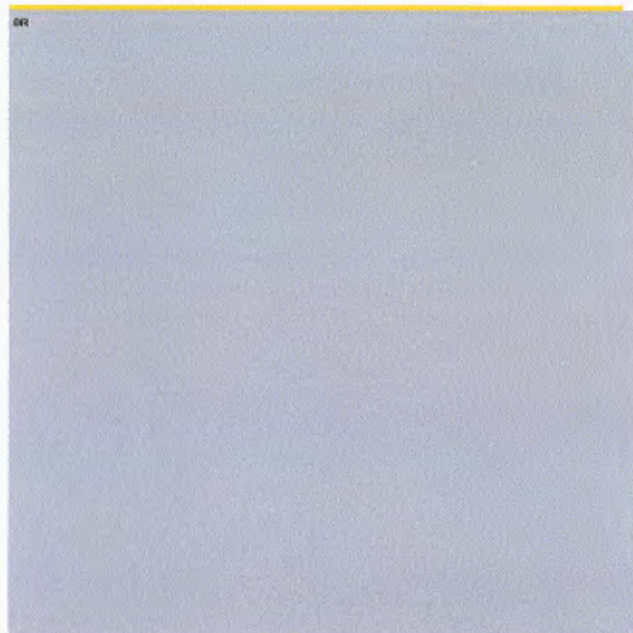
U kunt hierbij aangeven dat de activering van de bepaling ten aanzien van 'buitengewone omstandigheden' in de Vw (uitroepen noodtoestand) vraagt om heldere explicitering van de noodzaak en motivering van de toepassing van deze noodbevoegdheden die in het voorliggende stuk niet te vinden is.

Het is cruciaal om helder uit te leggen wat de huidige situatie plotseling zo nijpend maakt en voor welke periode toepassing van de noodbevoegdheden nodig wordt geacht. Gebrek aan onderbouwing heeft politieke en juridische risico's (bijv. in de kritische appreciatie van de Raad van State).

Alternatief kan er gedacht worden aan een wet die bestaande wetgeving wijzigt (zo nodig onder de noemer 'spoedwet', waarbij voor bepaalde processtappen minder tijd wordt genomen) in plaats van een toepassing van noodbevoegdheden.



Datum
22 augustus 2024
Kenmerk
2024-0000739184



Ambtelijk voortraject

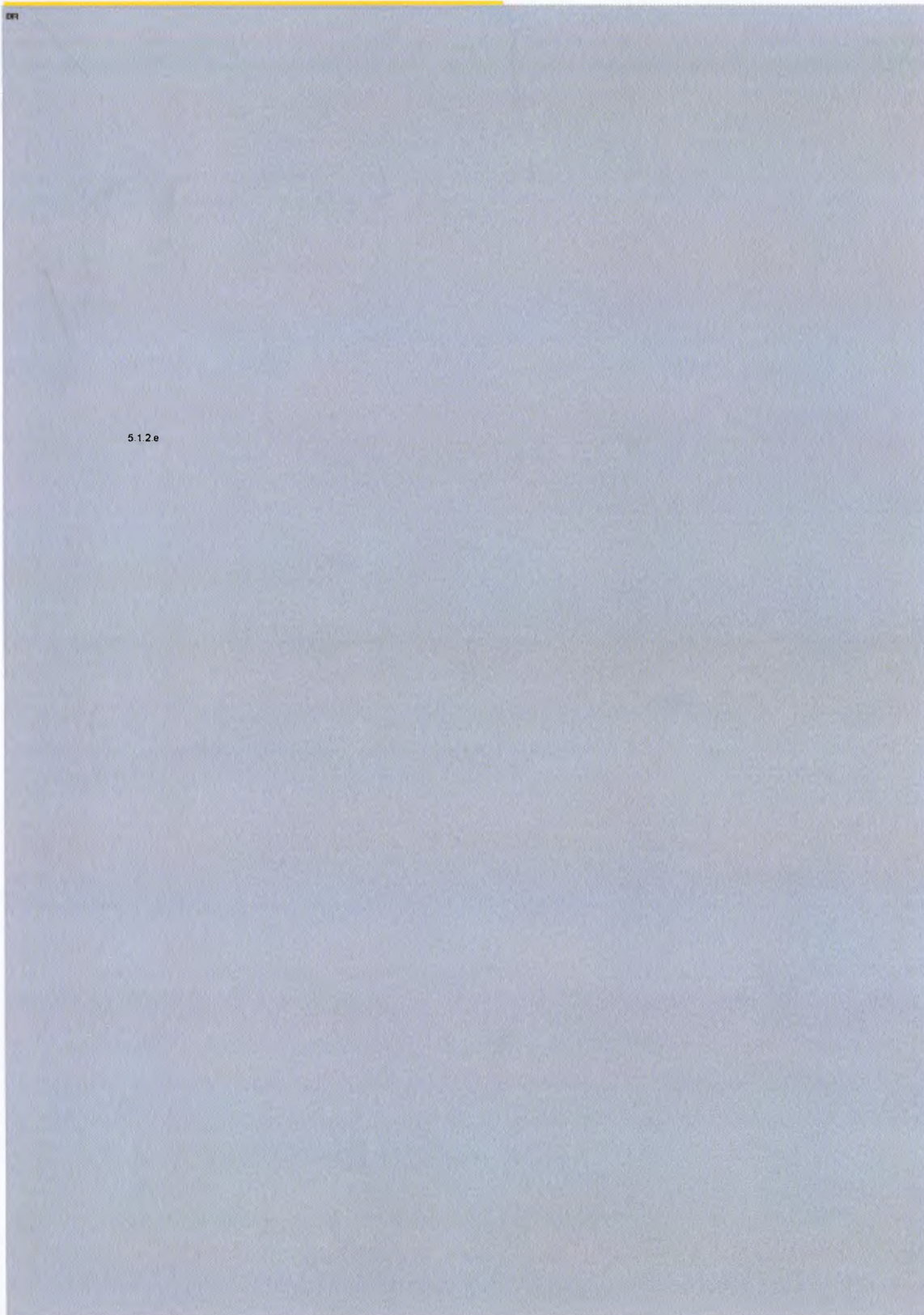
Er heeft ambtelijk op zowel medewerkersniveau als directeurenniveau afstemming plaatsgevonden over het concepthoofdstuk, deels heeft dat tot aanpassing geleid, maar voor een groot deel is er niet gereageerd op gestelde kritische vragen. In deze annotatie zijn de belangrijkste punten opgenomen waarop u wordt geadviseerd een interventie te plaatsen.

Betrokken BZK-onderdelen

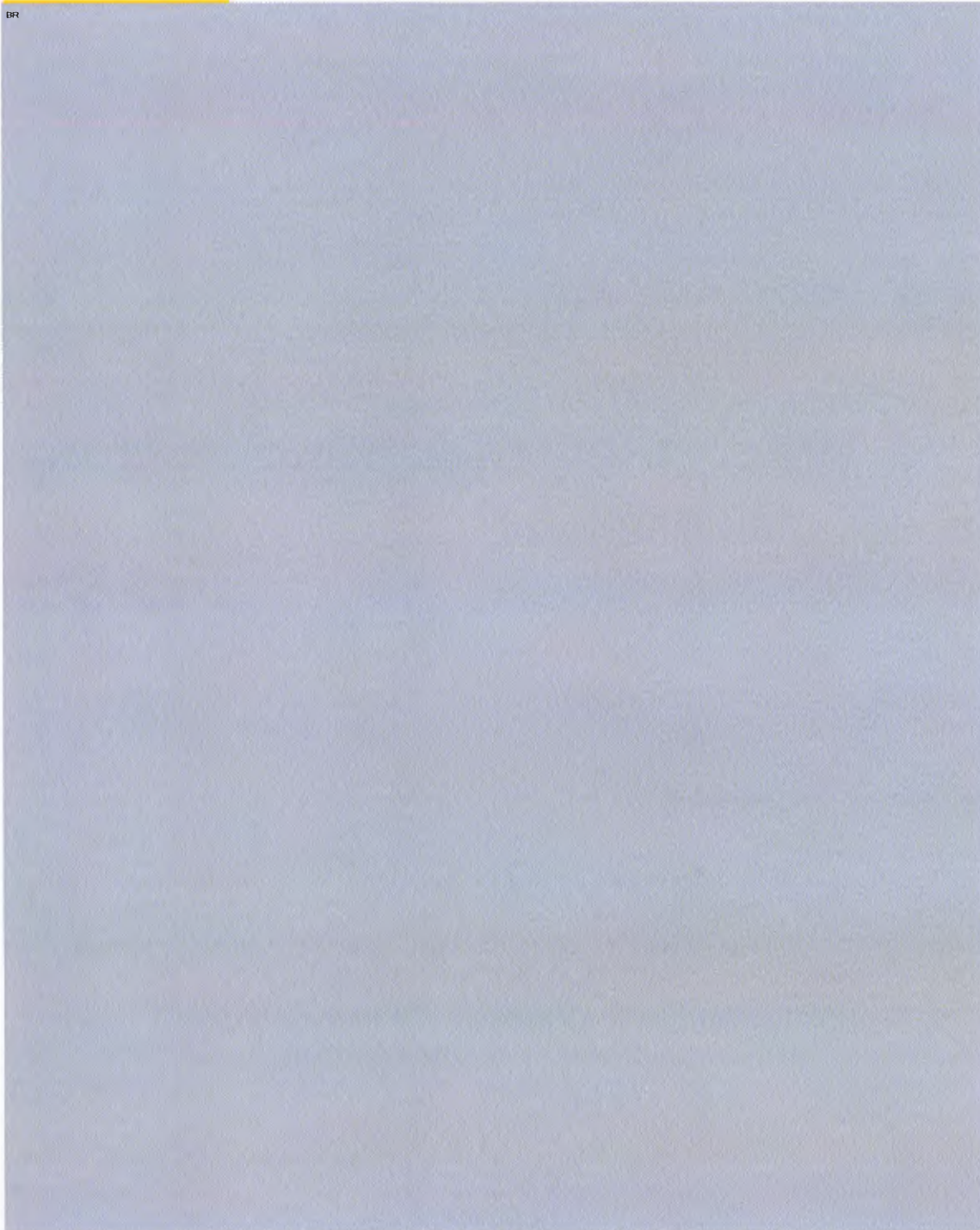
Wonen, Woningbouw, BFR, CZW.

Annotatie onderraad hoofdstuk 2

DGOBDR versie 20 augustus 2024



5.12e



Inzet noodbevoegdheden

Om een aantal van de voorgestelde maatregelen uit het hoofdstuk mogelijk te maken en te onderbouwen worden 'buitengewone omstandigheden' ingeroepen. Daarmee raakt het hoofdstuk juridisch gezien aan het staatsnoodrecht. Daarbij moet een tweetal belangrijke opmerkingen worden gemaakt waarbij het kernpunt is dat het staatsnoodrecht is voorbehouden voor noodsituaties. Dat legitimeert de afwijking van bestaande wetten en procedures. De onderbouwing voor het bestaan van een dergelijke noodsituatie die bovendien toepassing van het staatsnoodrecht legitimeert, ontbreekt in de nu voorliggende stukken.

Asielmigratie – Activeren uitzonderingsbepaling Vreemdelingenwet 2000

Eén van de maatregelen ter hervorming van het asielstelsel is het activeren van de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw). Er wordt aanspraak gedaan op artikel 110 en 111 Vw, waardoor de regering de mogelijkheid krijgt regels in te stellen die afwijken van de bepaling in hoofdstuk 1 tot en met 7 Vw. Dit kan echter alleen indien er sprake is van buitengewone omstandigheden die dergelijke maatregelen noodzakelijk maken. De MvT bij de vreemdelingenwet maakt niet geheel duidelijk wat in dit verband met de term "buitengewone omstandigheden" wordt bedoeld, maar in de regel wordt daarbij naar onvoorspelbare, niet te beïnvloeden en externe factoren of gebeurtenissen gekeken. Bovendien gaat het er niet om dat er sprake moet zijn van buitengewone omstandigheden, maar dat er sprake is van buitengewone omstandigheden die het *noodzakelijk* maken de betreffende maatregelen te nemen. Daar zit een toets in van proportionaliteit én van subsidiariteit. Het uitgangspunt van het staatsnoodrecht is dat zo lang mogelijk met de normale bevoegdheden wordt gewerkt. Indien er andere (lichtere) mogelijkheden zijn, dienen die te worden toegepast. Een dragende motivering voor de inzet van noodbevoegdheden vraagt om toelichting die toont dat er nu (d.w.z. op het moment dat het regeerprogramma aan de Kamers wordt gestuurd) vrij plotseling een acuut probleem is ontstaan dat met de normale bevoegdheden niet kan worden opgelost. Het is een beleidsvraag op welk moment er sprake is van zo'n acuut probleem, maar dat moet wel met geldige argumenten gemotiveerd worden. Ontwikkelingen die al jaren aan de gang zijn en waarbij zich dit jaar geen onverwachte grote nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan, zijn over het algemeen geen argumenten voor de inzet van noodbevoegdheden maar eerder voor gewone beleidswijzigingen met zo nodig wijziging van de Vreemdelingenwet e.d.

Bij de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne na de inval door Rusland is wel het staatsnoodrecht ingezet. Dat kon omdat er sprake was van een plotselinge toestroom van vluchtelingen uit een nabijgelegen land als gevolg van oorlog. BZK was hier ook bij betrokken en heeft hier mee ingestemd. Zowel door de Raad van State, als in de Tweede en de Eerste Kamer is bij de behandeling indertijd (ook door de PVV) benadrukt dat het staatsnoodrecht niet gebruikt kan worden om *structurele* problemen in de *reguliere* asielopvang op te lossen.

NB: als deze noodbevoegdheid wordt geactiveerd, dient direct een wetsvoorstel te worden voorbereid dat na advies van de Raad van State aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Verwerpt de Tweede of Eerste Kamer die voortduringswet, dan worden de genomen maatregelen per ommegaande buiten werking gesteld.

Voorstel/advies: De activering van de bepaling ten aanzien van 'buitengewone omstandigheden' in de Vw vraagt om heldere explicitering van de noodzaak en motivering van de toepassing van deze noodbevoegdheden die in het voorliggende stuk niet te vinden is. Alternatief kan er gedacht worden aan een wet die bestaande wetgeving wijzigt (zo nodig onder de noemer "spoedwet" waarbij voor bepaalde processtappen minder tijd wordt genomen) in plaats van toepassing van noodbevoegdheden.

Asielmigratie – Tijdelijkheid van activeren uitzonderingsbepaling Vw 2000

De activering van de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet 2000 roept, naast de legitimiteit, ook vragen op wat betreft de duur van de maatregelen die daaronder worden getroffen. Deze zouden tijdelijk van aard moeten zijn. Het uitgangspunt bij de inzet van noodbevoegdheden is namelijk dat dit zo kort mogelijk moet duren. In de huidige tekst in het regeerprogramma wordt niks gezegd over de tijdelijkheid en duur. Er wordt ook geen zicht geboden op beëindiging van de maatregelen.

Voorstel/advies: Het is cruciaal om helder uit te leggen wat de huidige situatie plotseling zo nijpend maakt en voor welke periode toepassing van de noodbevoegdheden nodig wordt geacht.

Van

dKIEM

Bestuursondersteuning
KIEM

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.2.e

Datum

2-9-2024

Kenmerk

Bijlage(n)

2

advies
Ministerraad
Onderraad

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

Advies

Politieke weging

Interventie

mBZK wordt verzocht de volgende punten in te brengen:

- 1) Onderbouwing procedure artikel 110 vw (Staatsnoodrecht) op inhoudelijke en procedurele grond.

BR

BR

Toelichting mBZK

1. **Onderbouwing procedure artikel 110 vw (Staatsnoodrecht)**
 - Volgens BZK CZW is er geen sprake van een noodsituatie die de activering van artikel 110

Van

dKIEM

Bestuursondersteuning
KIEM**Contactpersoon**

5.1.2.e

5.1.2.e

Datum

2-9-2024

Kenmerk**Bijlage(n)**

2

advies
Ministerraad
Onderraad

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

en artikel 111 Vreemdelingenwet rechtvaardigt. Inwerkingstelling daarvan zou dan ook uit het regeerprogramma moeten worden gehaald.

- Artikel 110 Vreemdelingenwet kan onder de huidige omstandigheden niet gebruikt worden om artikel 111 Vreemdelingenwet te activeren. In bijgevoegde notitie hebben wij toegelicht waarom wij dit vinden.
- De voorgestelde maatregelen om de instroom van migranten te beperken, vormen een beperking van de grondrechten van in het bijzonder asielzoekers. Ook gaan de maatregelen verder dan in het hoofdlijnenakkoord is afgesproken
- Hierna hebben wij in spreekpunten aangegeven waarom en op welke punten het concept hoofdstuk botst met uw verantwoordelijkheid als Minister van BZK zowel voor rechtsstatelijkheid, grondrechten, en goed bestuur als voor decentrale overheden.
- Ook hebben wij enkele procesmatige vragen over voorlichting door de RvS beantwoord.

Procedureel:

- Optie 1 Niet kiezen voor staatsnoodrecht maar voor spoedwet
- Optie 2: Voorlichting vragen aan de RvS over de vraag of toepassing van staatsnoodrecht ogv 110 en artikel 111 vreemdelingenwet nu toepasbaar is.
- Optie 3: KB en Voortduringswet samen voorafgaand aan ondertekening van het KB om advies voorleggen aan de RvS.

Van

dKIEM

Bestuursondersteuning
KIEM**Contactpersoon**

5.1.2.e

5.1.2.e

Datum

2-9-2024

Kenmerk**Bijlage(n)**

2

advies
Ministerraad
Onderraad

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

Inhoudelijk

- Artikel 110 Vreemdelingenwet kan onder de huidige omstandigheden niet gebruikt worden om artikel 111 Vreemdelingenwet te activeren. Zie bijgaande notitie. In het kort: buiten het parlement om werken kan alleen in zeer urgente noodsituaties, de motivering hiervoor ontbreekt, dan is inzet van staatsnoodrecht democratisch en rechtsstatelijk niet aanvaardbaar.
- De voorgestelde maatregelen om de instroom van migranten te beperken, vormen een ingrijpende beperking van de rechten van asielzoekers op een wijze die verder gaat dan in het hoofdlijnenakkoord is afgesproken
- Hierna volgt in spreekpunten waarom en op welke punten het concept hoofdstuk botst met uw verantwoordelijkheid als Minister van BZK zowel voor rechtsstatelijkheid, grondrechten, en goed bestuur als voor decentrale overheden.
- Aan het slot staat toelichting over voorlichting door de RvS.

Spreekpunten waarom het staatsnoodrecht hier niet kan worden aangewend

- Met staatsnoodrecht eigent de regering zich ingrijpende bevoegdheden toe zonder wet. Dit botst op het beginsel dat ingrijpen democratisch gelegitimeerd en voorspelbaar voor de bevolking moet zijn: een van de grondbeginselen van onze democratische rechtsstaat.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Van

dKIEM

Bestuursondersteuning
KIEM**Contactpersoon**

5.1.2.e

5.1.2.e

Datum

2-9-2024

Kenmerk**Bijlage(n)**

2

advies
Ministerraad
Onderraad

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

- Dit is alleen toegestaan, in een acute noodsituatie zoals igv een oorlog of vergelijkbare noodsituatie. Dat er van zo'n situatie sprake is, moet zeer sterk gemotiveerd worden omdat er buiten de volksvertegenwoordiging om gehandeld wordt door de regering.
- Ontbreekt een zeer sterke motivering, dan is de inzet van staatsnoodrecht niet aanvaardbaar vanuit democratisch en rechtsstatelijk oogpunt.
- Inzet zonder dragende motivering is juridisch en politiek niet te verdedigen. Er is nog recent door de Raad van State en de regering gezegd dat het staatsnoodrecht niet gebruikt mag worden om structurele problemen in de reguliere opvang aan te pakken.
- Voor de inzet van het staatsnoodrecht moet met een verlengingswet toestemming worden gevraagd aan de Tweede en Eerste Kamer. Deze wet èn de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 111 Vreemdelingenwet moeten allebei ter advisering worden voorgelegd aan de Raad van State. Die zal naar verwachting in beide gevallen oordelen dat er geen sprake is van een situatie die de inzet van staatsnoodrecht rechtvaardigt.
- Wat wel kan: Maatregelen om de asielproblemen aan te pakken kunnen via een (spoed)wet met parlementaire betrokkenheid worden genomen. Een spoedwet kan ook snel, dus alleen snelheid is geen dragend motief voor inwerkingstelling staatsnoodrecht.

Van

dKIEM

Bestuursondersteuning
KIEM**Contactpersoon**

5.1.2.e

5.1.2.e

Datum

2-9-2024

Kenmerk**Bijlage(n)**

2

advies
Ministerraad
Onderraad

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

**Teruqvaloptie bij vasthouden aan activering artikel 110
en artikel 111 Vreemdelingenwet**

Ondubbeltzinnig in regeerprogramma opnemen dat
noodzaak van dragende motivering van het KB en de
voortduringswet (niet pas dragende motivering bij
AMvB)

- Tekstvoorstel voor p. 1 was (hieraan
vasthouden): "Dit biedt de regering de
mogelijkheid om tijdelijke regels te stellen, in
het geval dragend gemotiveerd kan worden dat
sprake is van buitengewone omstandigheden,
die het noodzakelijk maken om af te wijken van
bepalingen uit de hoofdstukken 1 tot en met 7
Vreemdelingenwet."
- De 7 punten op p. 1 schrappen omdat eerst de
onderbouwing moet plaatsvinden en dan pas
kan je kijken welke regels in AMvB moeten
worden gevat. Daarmee wordt nu vooruit
gelopen op het slaan van het KB. Deze
voorstellen (ten minste aantal, in elk geval nr
1) horen thuis in een (spoed)wet die de
bestaande asielwetgeving aanpast.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Van

dKIEM

Bestuursondersteuning
KIEM

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.2.e

Datum

2-9-2024

Kenmerk

Bijlage(n)

2

advies
Ministerraad
Onderraad

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

BR

•

•

•

•

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Van

dKIEM

Bestuursondersteuning
KIEM

Contactpersoon
5.1.2.e
5.1.2.e

Datum
2-9-2024

Kenmerk
Bijlage(n)
2

advies
Ministerraad
Onderraad

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

BR

Voorlichting Raad van State

- Aan de Afdeling advisering van de Raad van State kan op basis van artikel 21a van de Wet op de Raad van State voorlichting worden gevraagd in algemene aangelegenheden van wetgeving en bestuur.
- In concrete gevallen wordt geen voorlichting gevraagd, zeker niet in gevallen van

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Van

dKIEM

Bestuursondersteuning

KIEM

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.2.e

Datum

2-9-2024

Kenmerk**Bijlage(n)**

2

advies
Ministerraad
Onderraad

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

wetsvoorstellen of amvb's die hoe dan ook op korte termijn al aan de Afdeling advisering worden voorgelegd.

- Naar onze mening kan het KB op grond van artikel 110 Vreemdelingenwet daarom niet ter voorlichting aan de Afdeling advisering worden voorgelegd.
- Voorlichting kan wel worden gevraagd over algemene leerstukken, in dit geval bijvoorbeeld over de inzet van staatsnoodrecht.
- Zo'n verzoek om voorlichting zal besproken moeten worden met de minister-president en de betrokken bewindspersonen op basis van artikel 5 van het Reglement van Orde van de Ministerraad. Het betreft naar onze opvatting namelijk een kwestie waarbij het algemeen regeringsbeleid betrokken kan zijn.
- In casu zal ook MJenV daarbij aangehaakt moeten worden vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de modernisering van het staatsnoodrecht.

BR

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Van

dKIEM

Bestuursondersteuning
KIEM

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.2.e

Datum

2-9-2024

Kenmerk

Bijlage(n)

2

advies
Ministerraad
Onderraad

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

BR



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Van

dKIEM

Bestuursondersteuning
KIEM

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.2.e

Datum

2-9-2024

Kenmerk

Bijlage(n)
2

advies
Ministerraad
Onderraad

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

BR



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Van

dKIEM

Bestuursondersteuning

KIEM

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.2.e

Datum

2-9-2024

Kenmerk

Bijlage(n)

2

advies
Ministerraad
Onderraad

Herzien H2 Asiel en migratie, regeerprogramma

BR



DG Openbaar Bestuur &
Democr Rechtsstaat
DGOBDR-CZW
Constitutionele Zaken

Turfmarkt 147

5.1.2.e

Contactpersoon

5.1.2.e

BR 5.1.2.e

M 5.1.2.e

5.1.2.e @minbzk.nl

Datum

23 augustus 2024

memo

Advisering uitroepen asielcrisis o.b.v. de
Vreemdelingenwet

Aanleiding

U heeft gevraagd om een toelichting op het proces over het uitroepen van een asielcrisis op basis van artikel 110 Vreemdelingenwet. Hierna behandelen wij puntsgewijs dit proces en vragen die daarbij kunnen opkomen.

NB: in dit memo gaan wij alleen in op de nationaalrechtelijke context. Er geldt daarnaast een internationaalrechtelijke context (met o.a. EU regelgeving) die minstens net zo belangrijk is. De Europese Commissie heeft bijvoorbeeld al verschillende keren aangegeven dat Nederland gewoon aan zijn Europese verplichtingen moet voldoen en niet voor zichzelf een uitzonderingssituatie kan creëren.

Kern

- De afspraak om een asielcrisis uit te roepen is vastgelegd in het hoofdlijnenakkoord en wordt op dit moment uitgewerkt in hoofdstuk 2 van het regeerprogramma.
- U hebt als Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en bijzondere verantwoordelijkheid voor het hoeden van de Grondwet en het rechtsstatelijk handelen van het bestuur. Het uitroepen van een asielcrisis onder de huidige omstandigheden achten wij in strijd met de bepaling in de Vreemdelingenwet en (daarmee) uw verantwoordelijkheid. Onze stellige overtuiging is dat regelgeving hierover met succes zal worden aangevochten bij de rechter.

Toelichting op de procedure

Artikel 110, eerste lid, Vreemdelingenwet stelt dat ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken (en onverminderd de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden) bij Koninklijk Besluit op voordracht van de Minister-President artikel 111 Vreemdelingenwet in werking kan worden gesteld. Artikel 111 bepaalt dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld die afwijken van de hoofdstukken 1 tot en met 7 van de Vreemdelingenwet (zie tekst van de artikelen in [bijlage](#)).

Dit betekent dat stapsgewijs drie type documenten moeten worden opgesteld:

1. Slaan van KB op grond van artikel 110 Vreemdelingenwet om artikel 111 Vreemdelingenwet in werking te stellen (KB op voordracht MP).
2. Onverwijld maken en indienen van een voortduringswet (normale wetgevingsprocedure)
3. Maken van een AMvB waarin wordt afgeweken van de Vreemdelingenwet (normale procedure voor AMvB)

N.B. in het hoofdlijnenakkoord staat naast activering van artikel 110 Vreemdelingenwet ook nog dat er (ten tweede) direct een tijdelijke Asielcrisiswet komt om de acute asielinstroom en -opvangcrisis voor de komende tijd te bestrijden. Dit is een ander wetsvoorstel dan de drie stappen hierboven.

**DG Openbaar Bestuur &
Democr Rechtsstaat**
DGOBDR-CZW
Constitutionele Zaken

Datum
23 augustus 2024

Wanneer kan een asielcrisis worden uitgeroepen?

- Dit kan wanneer buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken (art. 110 Vreemdelingenwet). In de stukken die aan ons zijn voorgelegd, wordt niet onderbouwd waarom daarvan nu sprake is. Eerder is ook door de Raad van State en minister Yesilgöz opgemerkt dat activering van het staatsnoodrecht voor reguliere asielopvang niet mogelijk is. De Vreemdelingenwet zelf schrijft geen bijzondere processtappen voor.

Is de opvang van Oekraïense vluchtelingen gebaseerd op de Vreemdelingenwet?

- Nee. De opvang van Oekraïners is gebaseerd op de Wet verplaatsing bevolking en enkel mogelijk omdat er sprake was van oorlogsvluchtelingen als gevolg van een nabije oorlog. Die wet legde overigens uitsluitend de taak om opvang te verzorgen bij de burgemeester, van de Vreemdelingenwet werd niet afgeweken (wel gelden er op basis van Europees recht wel bijzondere rechten ten aanzien van verblijf voor Oekraïense vluchtelingen).

Het Koninklijk Besluit (artikel 110 Vreemdelingenwet)

- Rol MP: de voordracht van het Koninklijk Besluit om artikel 111 Vreemdelingenwet te activeren moet gedaan worden door de Minister-President. Het KB moet vervolgens worden ondertekend door **5.1.2.e** en gepubliceerd in het Staatsblad om in werking te treden.
- Rol RvS: de Raad van State hoeft over dit KB niet te adviseren.
- Rol **5.1.2.e** Migratie: formeel heeft de **5.1.2.e** geen verantwoordelijkheid, maar in de praktijk wordt het KB ambtelijk voorbereid op het departement dat de meeste inhoudelijke expertise heeft op het betreffende beleidsterrein (in dit geval J&V cq A&M). In het directeurenoverleg Migratie d.d. 22 augustus is afgesproken dat BZK daarbij wordt betrokken.
- Rol MR: naar onze mening moet het KB worden voorgelegd aan de MR voor besluitvorming. Het uitroepen van een nationale crisis met alle gevolgen van dien is bij uitstek een aangelegenheid die het hele kabinet raakt en uw verantwoordelijkheid in het bijzonder. Artikel 4, tweede lid, onderdeel d, van het Reglement van Orde van de MR stelt dat o.a. de volgende zaken aan de MR moeten worden voorgelegd: *het bekendheid geven aan beleidsvoornemens in welke vorm dan ook, die van invloed kunnen zijn op de positie van het kabinet, of die belangrijke financiële consequenties kunnen hebben, benevens over beleidsvoornemens van een minister die het beleid van andere ministers kunnen raken en waarover het bereiken van overeenstemming niet mogelijk is gebleken*. Aangezien er geen sprake is van een acute noodsituatie (zoals in geval van een overstroming o.i.d.) is er geen rechtvaardiging om het KB niet in de MR te behandelen.

Behandeling wetsvoorstel omtrent het voortduren van de bij het KB inwerking gestelde artikel 111 Vreemdelingenwet (Voortduringswet)

- Na het inwerkingtreden van het KB bepaalt de Vreemdelingenwet dat *onverwijld* een wet aan de Tweede Kamer wordt gezonden. Dit gebeurt na advies van de Raad van State (artikel 17 Wet op de Raad van State).
- Wordt het voorstel van wet door de Staten-Generaal verworpen, dan wordt bij KB, op voordracht van Onze Minister-president, het betreffende staatsnoodrecht *onverwijld* buiten werking gesteld.

**DG Openbaar Bestuur &
Democr Rechtsstaat**
DGOBDR-CZW
Constitutionele Zaken

Datum
23 augustus 2024

De algemene maatregel van bestuur (artikel 111 Vreemdelingenwet)

- Indien het staatsnoodrecht op grond van artikel 110 wordt geactiveerd, dan kan bij AMvB worden afgeweken van de hoofdstukken 1 t/m 7 van de Vreemdelingenwet. Dat is vrijwel de gehele wet, maar *niet* de strafbepalingen en bepalingen omtrent verwerking persoonlijke gegevens.
- Voor deze AMvB gelden gewoon de voorschriften die gelden voor een AMvB. Dus ambtelijke voorbereiding, consultatie van tenminste gemeenten (art. 114 Gemeentewet), besluitvorming in de Ministerraad (art. 4 RvO MR), advisering door de Raad van State (art. 17 Wet op de RvS) en indien het advies van de Raad van State fundamentele kritiek bevat, wat gelet op eerdere stellingname van de RvS te verwachten valt, opnieuw besluitvorming in de MR.
- Het vaststellen van een AMvB kost in de regel 6 tot 9 maanden. Indien spoedadvies wordt gevraagd (dit vraagt expliciete instemming in de MR) kan de advisering door de Raad van State versneld plaatsvinden.
- Bij de voorloper van artikel 110 (zie hieronder) werd in de Memorie van Toelichting expliciet opgemerkt dat de betrokkenheid van verschillende bewindspersonen vereist is bij de voordracht van de AMvB. In het concrete geval van het uitroepen van een asielcrisis is bijvoorbeeld uw betrokkenheid als MBZK vereist aangezien het grote gevolgen zal hebben voor gemeenten.

Hoe is de verhouding tot artikel 15 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (Verdrag van Rome, beter bekend als het EVRM)?

- Artikel 15 van het EVRM bepaalt in het eerste lid: in tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt, kan iedere Hoge Verdragsluitende Partij maatregelen nemen die afwijken van zijn verplichtingen ingevolge dit Verdrag, voor zover de ernst van de situatie deze maatregelen strikt vereist en op voorwaarde dat deze niet in strijd zijn met andere verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht.
- Uit de bepaling zelf, de totstandkomingsgeschiedenis en jurisprudentie blijkt dat de drempel om dit artikel te activeren ontzettend hoog ligt. Het voortbestaan van de staat moet daadwerkelijk en acuut bedreigd worden. Zelfs als daarvan sprake is mogen alleen maatregelen genomen worden die strikt vereist zijn én mogen maatregelen niet in strijd zijn met verplichtingen uit het internationale recht.
- Dit mensenrechtelijke kader geldt dus naast/boven het nationale kader, en betekent vooral dat (zonder activering van artikel 15 EVRM door Nederland bij de Raad van Europa) niet mag worden afgeweken van de rechten uit het EVRM. Het niet toepassen van deze verdragsbepaling staat op zichzelf niet in de weg aan aanpassing van de Vreemdelingenwet (strenger regime) voor zover dat in lijn blijft met het EVRM.

Voorloper van artikel 110 Vreemdelingenwet

- In de Vreemdelingenwet van 1965 was in artikel 50 de voorloper van artikel 110 opgenomen. Uit de tekst van de bepaling en uit de Memorie van Toelichting bij deze wet blijkt dat de bevoegdheid alleen mocht worden ingezet in geval van oorlog of andere buitengewone omstandigheden en dat de bepaling alleen uit voorzorg is opgenomen.
- De drempel om van een buitengewone omstandigheid te kunnen spreken, was erg hoog en kon niet lichtzinnig ingezet worden. Bij de behandeling van de Vreemdelingenwet 2000 is de bepaling overgenomen, zonder toelichting wat buitengewone omstandigheden zijn. Naar ons oordeel moet er daarom onverminderd uitgegaan worden van een zeer hoge drempel, gezien de ernst van de gevolgen van het uitroepen van een noodsituatie.

DG Openbaar Bestuur & Democr Rechtsstaat
DGOBDR-CZW
Constitutionele Zaken

Datum
23 augustus 2024

Bijlage

Tekst hoofdlijnenakkoord (blz.

Ten eerste wordt de uitzonderingsbepaling van de Vreemdelingenwet 2000 (op grond van de artikelen 110 en 111) zo spoedig mogelijk geactiveerd. In de daartoe benodigde algemene maatregel van bestuur, dragend gemotiveerd, worden die bepalingen van de Vreemdelingenwet 2000 buiten werking gesteld die in de weg staan om de acute noodsituatie, voor de asielinstroom in het algemeen en de asielopvang in Ter Apel en de overige asielcentra in het bijzonder, direct aan te pakken, dan wel die bepalingen te vervangen met het oog op het bereiken van dit doel.

Concepttekst regeerprogramma

5.1.2| EK



Vreemdelingenwet

**DG Openbaar Bestuur &
Democr Rechtsstaat**
DGOBDR-CZW
Constitutionele Zaken

Artikel 110

1. Onverminderd de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden kan, ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-president, artikel 111 in werking worden gesteld.
2. Wanneer het in het eerste lid bedoelde besluit is genomen, wordt onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer gezonden omtrent het voortduren van de werking van de bij dat besluit in werking gestelde bepaling.
3. Wordt het voorstel van wet door de Staten-Generaal verworpen, dan wordt bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-president, de bepaling die ingevolge het eerste lid in werking is gesteld, onverwijld buiten werking gesteld.
4. Bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-president, wordt de bepaling die ingevolge het eerste lid in werking is gesteld, buiten werking gesteld, zodra de omstandigheden dit naar Ons oordeel toelaten.
5. Het besluit als bedoeld in het eerste, derde en vierde lid, wordt op de daarin te bepalen wijze bekendgemaakt. Het treedt in werking terstond na de bekendmaking.
6. Het besluit, bedoeld in het eerste, derde en vierde lid, wordt in ieder geval geplaatst in het Staatsblad.

Datum
23 augustus 2024

Artikel 111

[Dit artikel is nog niet in werking getreden; ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken kan bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, dit artikel in werking treden.]

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels voor het geval van buitengewone omstandigheden worden gesteld, die afwijken van de hoofdstukken 1 tot en met 7.

EVRM

Artikel 15 EVRM Afwijking in geval van noodtoestand

1. In tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt, kan iedere Hoge Verdragsluitende Partij maatregelen nemen die afwijken van zijn verplichtingen ingevolge dit Verdrag, voor zover de ernst van de situatie deze maatregelen strikt vereist en op voorwaarde dat deze niet in strijd zijn met andere verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht.
2. De voorgaande bepaling staat geen enkele afwijking toe van artikel 2, behalve ingeval van dood als gevolg van rechtmatige oorlogshandelingen, en van de artikelen 3, 4, eerste lid, en 7.
3. **5.1.2.e** Hoge Verdragsluitende Partij die gebruik maakt van dit recht om af te wijken, moet de **5.1.2.e** van de Raad van Europa volledig op de hoogte houden van de genomen maatregelen en van de beweegredenen daarvoor. Zij moet de **5.1.2.e** van de Raad van Europa eveneens in kennis stellen van de datum waarop deze maatregelen hebben opgehouden van kracht te zijn en de bepalingen van het Verdrag opnieuw volledig worden toegepast.