



Advies Raad van State inzake de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026

Nader Rapport

12 december 2025,
Nr. 6909407,
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aan de Koning

Nader rapport bij de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 4 juli 2025, nr. 2025001527, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 oktober 2025, nr. W03.25.00165/II, bied ik U hierbij aan.

Het advies is ook integraal opgenomen in dit nader rapport en cursief gedrukt. Hieronder ga ik in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling).

Bij Kabinetsmissive van 4 juli 2025, no. 2025001527, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Asiel en Migratie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de uitvoering en implementatie van het EU-Asiel- en migratiepact 2026 (Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026), met memorie van toelichting.

Asiel- en migratiepact

Met het wetsvoorstel geeft de regering uitvoering aan het Asiel- en migratiepact, dat in juni 2026 van toepassing wordt. Het pact bestaat uit negen verordeningen en een richtlijn en moet zorgen voor verdergaande harmonisatie van de regels over asiel en migratie in de lidstaten van de Europese Unie. De doelstellingen van het Asiel- en migratiepact zijn onder meer het versterken van de buitengrenzen, het invoeren van effectievere asielprocedures met kortere behandeltermijnen en het invoeren van een solidariteitsmechanisme. Dit moet leiden tot een evenwichtige verdeling van de verantwoordelijkheid van de lidstaten van de Europese Unie voor het opnemen van asielzoekers.

Gevolgen voor de uitvoering en de rechtspraak

Het Asiel- en migratiepact schrijft veel regels dwingend voor, maar laat op een aantal punten ook ruimte voor nationale invulling. Bij deze invulling kiest de regering ervoor om aan te sluiten bij de maatregelen die ook onderdeel uitmaken van de voorstellen voor de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel. Voorbeelden zijn de invoering van een tweestatusstelsel, de aanscherping van de voorwaarden voor nareis, het verkorten van de geldigheidsduur van de verblijfstitel en het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.

Net als in die wetsvoorstellen wordt ook in het voorstel voor de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact gekozen voor onmiddellijke werking van de maatregelen. Deze nationale invulling en de onmiddellijke werking ervan volgen niet dwingend uit het Asiel- en migratiepact en kunnen leiden tot extra lasten voor de uitvoering en de rechtspraak. Omdat de uitvoeringslasten van de invoering van het pact op zichzelf al aanzienlijk zijn, verdienen keuzes die tot aanvullende lasten leiden een expliciete en toereikende onderbouwing. Hierbij wijst de Afdeling ook op de opmerkingen en bezwaren die zij in dit opzicht eerder heeft geuit bij de voorstellen voor de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel.

Niveau van regelgeving

De regering kiest ervoor om een deel van de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratie-



pact niet te regelen op het niveau van een wet in formele zin, maar op een lager niveau van regelgeving. Met dit doel zijn in het wetsvoorstel meerdere delegatiebepalingen opgenomen. De gedelegeerde regelgevende bevoegdheid is daarin niet altijd nauwkeurig genoeg afgebakend. Zo bevat het wetsvoorstel een grondslag om in lagere regelgeving te regelen in welke gevallen een verblijfsvergunning wordt verleend bij nareis indien een vreemdeling de subsidiaire beschermingsstatus heeft.

Ook laat het wetsvoorstel het stellen van regels over (het beperken en uitsluiten van) juridische counseling aan de minister over. Met deze invulling wordt niet voldaan aan het uitgangspunt dat de delegatie van regelgevende bevoegdheid zo scherp mogelijk dient te worden afgebakend, zodat de regering en het parlement gezamenlijk de voornaamste keuzes over de inhoud van het recht kunnen maken.

De Afdeling adviseert de regering daarom de delegatie van regelgevende bevoegdheid in het wetsvoorstel naar aard en omvang te beperken en in de toelichting bij het wetsvoorstel te motiveren waarom in voorkomende gevallen wordt gekozen voor delegatie.

Grondrechtelijke waarborgen bij bewaring

De (herschikte) Opvangrichtlijn maakt in een aantal gevallen bewaring van vreemdelingen mogelijk. In het wetsvoorstel lijkt de richtlijn niet helemaal (juist) geïmplementeerd. Zo blijkt uit de toelichting bij het wetsvoorstel niet hoe uitvoering wordt gegeven aan de vereiste procedurele en inhoudelijke waarborgen wanneer vreemdelingen aan een geografisch gebied worden toegewezen.

Ook mist de Afdeling een toelichting op de vraag waarom voor alle vormen van bewaring van vreemdelingen dezelfde termijn gaat gelden en hoe de aanmerkelijke verlenging van die termijn zich verhoudt tot de grote inperking van fundamentele rechten die hiermee gepaard gaat. De Afdeling adviseert de regering om dit in de toelichting te verduidelijken en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Overige opmerkingen

De Afdeling maakt daarnaast een aantal opmerkingen over specifieke onderdelen van de voorgestelde uitvoeringsmaatregelen. Zo adviseert zij om het wetsvoorstel zo aan te passen, dat asielgerechtigden hun verblijfsrecht niet meer ontlenen aan de verblijfsvergunning asiel, maar aan de verblijfstitel. Verder adviseert zij om de mogelijkheid te handhaven om het verslag van een gehoor te corrigeren en aan te vullen en om af te zien van het uitsluiten van beroep tegen bepaalde intrekingsbesluiten. Deze en andere opmerkingen over de implementatie van de Kwalificatieverordening, Procedureverordening, Screeningverordening, de (herschikte) Opvangrichtlijn en de (herziene) Eurodacverordening komen in het advies aan de orde bij een bespreking van de afzonderlijke verordeningen en de richtlijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert de regering daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het advies van de Afdeling over de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026. Het advies geeft aanleiding tot aanpassing van het wetsvoorstel, verduidelijking van de gemaakte keuzes in het wetsvoorstel en tot aanvulling dan wel aanpassing van de memorie van toelichting. Hierna licht ik dat puntsgewijs toe.

1. Inleiding

In 2024 heeft de Europese Unie het zogenoemde 'Asiel- en migratiepact' vastgesteld.¹ De doelstellingen van dit pact zijn onder meer het versterken van de buitengrenzen, het invoeren van effectievere asielprocedures met kortere behandeltermijnen en het invoeren van een solidariteitsmechanisme. Dit moet leiden tot een evenwichtige verdeling van de verantwoordelijkheid van de lidstaten van de Europese Unie voor het opnemen van asielzoekers.

Het Asiel- en migratiepact bestaat uit negen verordeningen en een richtlijn, en vervangt een groot deel van de bestaande vreemdelingenrechtelijke regelgeving. Het gaat bijvoorbeeld om de voorwaarden voor het verkrijgen van internationale bescherming, de procedure waarlangs moet worden vastgesteld of aan die voorwaarden is voldaan, en de rechten die aan die bescherming verbonden zijn.

¹ Zie het persbericht van de Raad van de Europese Unie van 14 mei 2024, consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/, geraadpleegd 26 september 2025.

Nieuw is onder meer dat het Unierecht in bepaalde gevallen een versnelde behandelingsprocedure of asielgrensprocedure voorschrijft, bijvoorbeeld wanneer een vreemdeling afkomstig is uit een 'veilig land'. Verder worden er solidariteitsmechanismen geïntroduceerd in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen lidstaten van de EU, zoals onderlinge geldelijke bijdragen en herverdeling van asielzoekers. Ook kunnen lidstaten die zich in een 'crisis-' of 'overmachtsituatie' bevinden voortaan verzoeken om bepaalde afwijkingen van het normaliter toepasselijke Unierecht.

Een belangrijke wijziging is dat regelingen die voorheen waren neergelegd in een richtlijn, nu zijn opgenomen in een verordening. Dit betekent dat zij niet meer in nationaal recht moeten worden omgezet (zoals bij een richtlijn), maar zonder tussenkomst van de nationale wetgever direct toepasselijk zijn in de Nederlandse rechtsorde. Veel bestaande nationale bepalingen, waarmee richtlijnen werden omgezet, moeten om deze reden worden geschrapt.² Tegelijkertijd bevatten de verordeningen open normen en lidstaattopties die op nationaal niveau moeten worden ingevuld. Op die punten kan het noodzakelijk zijn om juist wel wetgeving vast te stellen.

Met het wetsvoorstel beoogt de regering de benodigde uitvoering te geven aan het Asiel- en migratiepact. Meer specifiek heeft het voorstel betrekking op:

- de Kwalificatieverordening (over de voorwaarden voor internationale bescherming en daaraan verbonden rechten),
- de Procedureverordening (over de asielprocedure),
- de Asiel- en Migratiebeheerverordening (verdeling verantwoordelijkheid voor asielaanvragen over de lidstaten van de EU),
- de herschikte Opvangrichtlijn (eisen aan de opvang van asielzoekers),
- de Screeningverordening (over de screening van vreemdelingen op het grondgebied van de EU), en
- de Eurodacverordening (over het Eurodacsysteem waarin gegevens van vreemdelingen worden verzameld).

Drie verordeningen uit het Asiel- en migratiepact behoeven volgens de regering geen uitvoeringswetgeving. Het gaat dan om de Uniekaderverordening (over hervestiging en toelating op humanitaire gronden), de Verordening consistentiewijzigingen (met betrekking tot screening) en de Crisis- en overmachtsverordening. Een laatste verordening – de Terugkeergrensprocedureverordening – kan volgens de regering buiten toepassing worden gelaten op grond van het nationale recht.

Bij de invulling van de facultatieve nationale ruimte die het Asiel- en migratiepact biedt kiest de regering ervoor om aan te sluiten bij de maatregelen die ook onderdeel uitmaken van de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel. Deze wetsvoorstellen zijn inmiddels aangenomen door de Tweede Kamer en zijn in behandeling bij de Eerste Kamer. Indien deze wetsvoorstellen worden aanvaard door de Eerste Kamer, zullen zij volgens de toelichting werking hebben tot aan het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact op 12 juni 2026.³

Er zijn verschillende onderwerpen die zowel worden geregeld in de wetsvoorstellen voor de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel,⁴ als in het voorliggende wetsvoorstel ter uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact. Daarbij gaat het om de invoering van een tweestatusstelsel, de aanscherping van de voorwaarden voor nareis, het afschaffen van de voornemenprocedure in de asielprocedure, het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, het verkorten van de geldigheidsduur van de asielvergunning van vijf naar drie jaar en een efficiëntere behandeling van (herhaalde) asielaanvragen.

Waar relevant komen deze onderwerpen hieronder aan de orde. De Afdeling maakt daarnaast verschillende opmerkingen over de voorgestelde uitvoering en implementatie van de individuele Unierechtelijke regelingen die onderdeel vormen van het Asiel- en migratiepact.

Leeswijzer

Dit advies is als volgt opgebouwd. De Afdeling maakt eerst een aantal algemene opmerkingen over het wetsvoorstel (punt 2). De Afdeling besteedt daarbij aandacht aan de gevolgen voor de uitvoering en de rechtspraak (punt 2.1), het niveau van regelgeving (punt 2.2) en het overgangsrecht (punt 2.3). In punt 2.4 gaat de Afdeling afzonderlijk in op de uitzondering op de onmiddellijke inwerkingtreding voor

² Zie het zogeheten 'overschrijfverbod' in aanwijzing 9.9 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, op grond waarvan verordeningen van de EU niet mogen worden overgenomen in een nationale regeling.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

⁴ Zie daarover het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4; advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 4.



lopende asielprocedures waarin al een voornemen is uitgebracht en de doorwerking daarvan voor nareizigers, zoals is verzocht door de minister.

De Afdeling bespreekt daarna haar opmerkingen bij de afzonderlijke verordeningen en richtlijn. Daarbij gaat zij achtereenvolgens in op de Kwalificatieverordening (punt 3), de Procedureverordening (punt 4), de Screeningverordening (punt 5), de (herschikte) Opvangrichtlijn (punt 6) en de (herziene) Eurodacverordening (punt 7). Bij de voorstellen voor de uitvoering van de overige onderdelen van het Asiel- en migratiepact heeft de Afdeling geen opmerkingen.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Gevolgen voor de uitvoering en de rechtspraak

De regering maakt in het wetsvoorstel op verschillende punten keuzes die niet dwingend uit de verordeningen en richtlijn volgen, maar waarvoor het Asiel- en migratierecht wel ruimte laat. Daarbij gaat het in een aantal gevallen om keuzes die tot aanvullende uitvoeringslasten (kunnen) leiden. Dit geldt in het bijzonder voor de voorgestelde invoering van het tweestatusstelsel, het verkorten van de geldigheidsduur van de verblijfstitel en het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Zoals in de onderdelen 3.2-3.5 nader aan de orde komt, leidt de voorgestelde invulling van de nationale keuzeruimte bij de implementatie en uitvoering van het Asiel- en migratiepact tot een verzwaring van de werklast van de IND en de rechtspraak.

Met deze invulling wordt niet voldaan aan het uitgangspunt dat bij de implementatie en uitvoering van Europese verordeningen en richtlijnen in de Nederlandse nationale rechtsorde in de regeling geen extra nationaal beleid wordt meegenomen (zuivere/beleidsarme implementatie) en dat de wijze van implementatie zo min mogelijk lasten oplegt (lastenluwe implementatie).⁵ Wijkt de regeling van dit laatste uitgangspunt af, dan moet dit expliciet in de toelichting bij het voorstel worden vermeld en toegelicht. In de toelichting bij het wetsvoorstel ontbreekt een dergelijke motivering. Ook blijkt uit de toelichting niet of en op welke wijze voldoende middelen beschikbaar worden gesteld om de verzwaring van de werklast bij de IND en de rechtspraak het hoofd te bieden.

Een lastenluwe implementatie is in dit geval in het bijzonder van belang omdat de gevolgen van de invoering van het Asiel- en migratiepact voor de uitvoering en de rechtspraak op zichzelf reeds aanzienlijk zijn. Zo spreekt de IND over een van de meest ingrijpende wijzigingen van het asielstelsel van de afgelopen dertig jaar.⁶ Alle keuzes die tot aanvullende lasten leiden moeten tegen die achtergrond worden gezien en gemotiveerd. In dit licht wijst de Afdeling ook op de opmerkingen die zij eerder heeft gemaakt ten aanzien van de voorstellen voor een Asielnoodmaatregelenwet en een Wet invoering tweestatusstelsel. Waar relevant worden deze opmerkingen hierna, in de punten 3 tot en met 7, per verordening en richtlijn nader besproken.

De Afdeling adviseert om in de toelichting expliciet aan te geven wanneer er een nationale keuze wordt gemaakt en te motiveren waarom er in de desbetreffende gevallen wordt afgeweken van het uitgangspunt van een lastenluwe en beleidsarme implementatie en uitvoering, en daarbij tevens de gevolgen van die keuzes voor de uitvoering en de rechtspraak te betrekken.

De regering onderkent dat de nationale keuzes in het wetsvoorstel uitvoeringslasten en werklastgevolgen voor de Immigratie- en naturalisatiedienst (hierna: IND) en de rechtspraak met zich meebrengen, met name de invoering van het tweestatusstelsel met aangescherpte nareisvoorwaarden, het verkorten van de geldigheidsduur van de verblijfstitel en de afschaffing van de voornemen- en zienswijzeprocedure bij de behandeling van de asielaanvraag. Deze maatregelen maken ook onderdeel uit van de voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet. Deze wetsvoorstellen zijn op 3 juli 2025 aanvaard door de Tweede Kamer.

De regering heeft in de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel aangegeven dat de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact wordt ingevuld conform het Regeerprogramma 2024 en de doelen die daarmee worden nagestreefd. De regering heeft er bewust voor gekozen niet met voornoemde maatregelen te wachten tot het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact op 12 juni 2026 en heeft ook bewust gekozen voor onmiddellijke werking van die maatregelen. Naar het oordeel van de regering is het Nederlandse asielsysteem in de huidige vorm onhoudbaar: de asielopvang zit vol, asielaanvragen kunnen niet tijdig worden verwerkt en een deel van de asielzoekers veroorzaakt overlast. De regering acht het niet verantwoord tot 12 juni 2026 (de

⁵ Zie aanwijzingen 9.4 en 9.5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁶ Afschrift aanbiedingsbrief Asielnoodmaatregelenwet/Tweestatusstelsel van 24 september 2025, Kamerstukken II 2025/26, 2025D41224, bijlage.

datum waarop het Asiel- en migratiepact toepasselijk wordt in de EU) te wachten met het treffen van maatregelen, maar zet erop in de voorziene maatregelen in te voeren zo snel als redelijkerwijs mogelijk en verantwoord is.

Een belangrijk doel van het regeringsbeleid inzake asielmigratie is dat Nederland moet gaan behoren tot de categorie lidstaten met de strengste toelatingsregels van de EU. Daarnaast zet de regering in op een spoedige uitvoering van het Asiel- en migratiepact, met stevige maatregelen aan de EU-buitengrenzen. Met onderhavig wetsvoorstel, aangevuld met meerdere beleidsmaatregelen, zal Nederland gaan behoren tot de strengste lidstaten als het gaat om asieltolating. Zo geeft Nederland een duidelijk signaal af en is het niet onnodig aantrekkelijker dan andere lidstaten.

In de uitvoeringsparagraaf van de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel is aangegeven dat dit wetsvoorstel uitvoerbaar is voor de IND. De IND heeft ook verschillende ex ante uitvoerings-toetsen opgesteld naar aanleiding van de voorstellen voor de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel. De IND heeft daarbij aangegeven dat zij de structurele werklastverzwaring van het geheel van deze wetten, in combinatie met de implementatie van het Asiel- en migratiepact enkel enigszins kan opvangen, indien de in de wetten voorziene vereenvoudigingen en aanpassingen in de asielprocedure overeind blijven. Om sneller tot besluitvorming in een asielzaak te kunnen komen wordt een aantal nationale processtappen geschrapt die onder het Asiel- en migratiepact niet verplicht zijn, waaronder de voornemen- en zienswijzeprocedure. Deze maatregelen zijn weliswaar niet strikt noodzakelijk om het Asiel- en migratiepact te kunnen implementeren, maar zijn bedoeld om de last voor de uitvoering te verlichten in vergelijking met de huidige situatie. Het is voor de IND essentieel dat de nieuwe asielprocedure onder het Asiel- en migratiepact zo efficiënt en flexibel mogelijk wordt ingericht met zo min mogelijk verplichte stappen in de asielprocedure. Aangezien de IND op dit moment een achterstand heeft van ongeveer 52.000 zaken is het ten behoeve van de uitvoerbaarheid van het Asiel- en migratiepact en de daarmee samenhangende uitvoerings- en implementatieregelgeving noodzakelijk deze maatregelen te nemen. Zo wordt de IND in beginsel in staat gesteld om in de nieuwe zaken (aanvragen die na 12 juni 2026 worden ingediend) binnen de wettelijke termijnen te beslissen.

De regering onderkent het risico dat asielbesluiten door het afschaffen van de voornemen- en zienswijze procedure meer onvolkomenheden kunnen bevatten en dat beroepen bij de rechter daardoor vaker gegrond kunnen worden verklaard, vooral in de eerste fase na het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact. Om de consequenties daarvan voor de rechtspraak te mitigeren investeert de IND in het zo spoedig mogelijk filteren van beroepszaken op mogelijke gebreken zodat deze zaken eventueel kunnen worden ingetrokken. (zie ook paragraaf 4.2 van dit nader rapport).

Sinds april 2025 worden er door het ministerie van Asiel en Migratie intensieve gesprekken gevoerd met de rechtspraak over de implicaties van het Asiel- en migratiepact en de daarmee samenhangende uitvoerings- en implementatieregelgeving voor de rechtbanken. De regering zegt toe dat het ministerie van Asiel en Migratie de situatie bij de rechtspraak blijft monitoren en zal doen wat er nodig is voor een goede doorloop in de vreemdelingenketen, inclusief de asielrechtspraak.

Wat betreft de financiële middelen die de rechtspraak nodig zal hebben om aan het grotere aanbod van zaken te voldoen, is vanuit het ministerie van Asiel en Migratie een toezegging gedaan. Daarbij gaat het om nationale middelen die al voorzien waren voor de implementatie van het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel. Deze nationale middelen zullen aangevuld worden met Europese middelen die Nederland ontvangt voor de implementatie van het Asiel- en migratiepact.

Het ministerie van Asiel en Migratie blijft met de rechtspraak in gesprek over de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact en de daarmee samenhangende uitvoerings- en implementatieregelgeving.

2.2 Niveau van regelgeving

De regering kiest ervoor om een deel van de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact niet te regelen op het niveau van een wet in formele zin, maar op een lager niveau van regelgeving. Hiertoe is in het wetsvoorstel een groot aantal nieuwe delegatiebepalingen⁷ opgenomen die het mogelijk maken om bepaalde onderwerpen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling te regelen. De regering beoogt daarmee aan te sluiten bij de bestaande

⁷ Het betreft de voorgestelde artikelen 2ff, 2hh, 9, 27a, 29, 29a, 29b, 29c, 29d, 30b, 32, 32a, 36, 38, 41, 55.0a, 59b, 106aa van de Vreemdelingenwet 2000 en artikel 2 van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid.

delegatiesystematiek omwille van de continuïteit en de consistentie in de uitvoering van het migratierecht.⁸

De Afdeling begrijpt de keuze om de implementatie en uitvoering van het Asiel- en migratiepact om redenen van flexibiliteit en slagvaardigheid gedeeltelijk op een lager niveau van regelgeving te regelen. Tegelijkertijd merkt zij op dat de gedelegeerde regelgevende bevoegdheid in het wetsvoorstel niet altijd voldoende nauwkeurig wordt afgebakend. Zo wordt in het wetsvoorstel geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de toekenning van taken en bevoegdheden uit de Procedureverordening, de Asiel- en migratiebeheerverordening en de Kwalificatieverordening, zonder deze taken en bevoegdheden te concretiseren.⁹

Ook wordt het bijvoorbeeld mogelijk om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te regelen in welke gevallen een verblijfsvergunning wordt verleend bij nareis indien een vreemdeling de subsidiaire beschermingsstatus heeft.¹⁰ De minister krijgt daarnaast een algemene bevoegdheid om regels te stellen over de erkenning of toelating van juridische counselors en over het uitsluiten en beperken van kosteloze juridische counseling en wettelijke vertegenwoordiging (zie punt 4.3).¹¹

Met deze invulling wordt niet voldaan aan het uitgangspunt dat de delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk wordt neergelegd.¹² Dat uitgangspunt volgt uit het primaat van de wetgever, dat inhoudt dat de volksvertegenwoordiging en de regering samen de voornaamste keuzes over de inhoud van het recht horen te maken.

Daaruit vloeit voort dat bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, de wet tenminste de hoofdelementen van de regeling moet bevatten.¹³ Die hoofdelementen zijn in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling. Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister dient daarnaast te worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.¹⁴

Dat het wetsvoorstel de implementatie van EU-rechtshandelingen betreft doet niet aan deze uitgangspunten af, in het bijzonder omdat het Asiel- en migratiepact de Nederlandse wetgever relatief veel ruimte laat voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard.¹⁵ Het is in dit licht nodig dat de invulling van de facultatieve nationale ruimte die het Asiel- en migratiepact biedt op hoofdlijnen zoveel mogelijk gebeurt op het niveau van de wet. Waar wordt gekozen voor delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de regering of de minister, dient deze keuze te worden gemotiveerd.¹⁶ Een verwijzing naar de huidige delegatiesystematiek in het migratierecht volstaat daarbij niet.

De Afdeling adviseert om de delegatie van regelgevende bevoegdheid in het wetsvoorstel naar aard en omvang te beperken en in de toelichting te motiveren waarom in bovengenoemde en andere voorkomende gevallen wordt gekozen voor delegatie.

De regering ziet aanleiding de keuze voor de delegatie van regelgevende bevoegdheid nader uit te leggen en deze uitleg in de memorie van toelichting op te nemen.

De regering onderstreept in de eerste plaats dat onderhavig wetsvoorstel de hoofdelementen van de regeling bevat. Bij het bepalen van de wijze waarop het Asiel- en migratiepact wordt uitgevoerd en geïmplementeerd in de nationale vreemdelingenregelgeving, kiest zij er, mede vanuit de overwegingen die de Afdeling hiervoor aanhaalt, nadrukkelijk voor hoofdelementen als de bevoegdheidsgrondslagen, het vergunningstelsel en het beoordelingskader voor de rechter op wetsniveau te behouden. Ook de hoofdelementen van het stelsel van vreemdelingenbewaring en vrijheidsbeperking worden in verband met de inbreuk op grondrechten op het niveau van de wet geregeld. De regering hecht eraan de indruk weg te nemen dat zij dergelijke belangrijke hoofdelementen op lager niveau wenst te regelen.

In de tweede plaats is de gekozen delegatiesystematiek in onderhavig wetsvoorstel in belangrijke

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 14.

⁹ Artikel I, onderdeel O (artikel 27a van de Vreemdelingenwet 2000).

¹⁰ Artikel I, onderdeel U (artikel 29a van de Vreemdelingenwet 2000).

¹¹ Artikel I, onderdeel AD (artikel 36 van de Vreemdelingenwet 2000).

¹² Aanwijzing 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹³ Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁴ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁵ Aanwijzing 9.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁶ Aanwijzing 4.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



mate een voortzetting van de bestaande delegatiesystematiek van de huidige Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000). De regering is van mening dat het bestaande stelsel en de reikwijdte van de delegatie van regelgevende bevoegdheid in de Vw 2000 voldoen aan de Grondwet. De Vw 2000 voorziet voor diverse onderwerpen via de formulering 'bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur' in de mogelijkheid van delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de regering en vaak ook subdelegatie aan de verantwoordelijke minister. Artikel 2, tweede lid, van de Grondwet bepaalt: 'De wet regelt de toelating en uitzetting van vreemdelingen.' Uit de grondwettelijke delegatieterminologie (de term 'regelt') volgt dat over deze onderwerpen delegatie is toegestaan.

Ook is de delegatiesystematiek in overeenstemming met het geldende wetgevingsbeleid. Zoals de Afdeling aangeeft, is in de Aanwijzingen voor de regelgeving (2.19) opgenomen dat bij de verdeling van de elementen van regelgeving over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, de wet ten minste de hoofdelementen moet bevatten van de regeling en dat bij de keuze welke elementen in de wet zelf geregeld moeten worden en ter zake van welke elementen delegatie van regelgeving is toegestaan, het primaat van de wetgever de richtsnoer vormt. Tot die voornaamste onderdelen behoren in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling en de voornaamste duurzame normen zoals de bevoegdheidsverdeling. Zoals aangegeven worden dergelijke hoofdelementen op wetsniveau geregeld in onderhavig wetsvoorstel. Andere zaken dan hoofdelementen mogen worden gedelegeerd naar een lager niveau van regelgeving. Het stelsel en de reikwijdte van delegatie van regelgevende bevoegdheid in de Vw 2000 voldoen aan deze uitgangspunten en wijken niet af van vergelijkbare stelsels in andere bestuursrechtelijke wetgeving.¹⁷

De keuze om de bestaande delegatiesystematiek zoveel mogelijk voort te zetten, is ingegeven vanuit het belang van consistentie en continuïteit. Een belangrijk deel van de wijze van delegatie van regelgevende bevoegdheid in onderhavig wetsvoorstel is niet nieuw, maar betreft juist het handhaven van de bestaande delegatiesystematiek. Dat is aan de orde bij de volgende onderwerpen die de Afdeling noemt. De delegatie ter uitwerking van de verblijfsvergunning asiel in de voorgestelde artikelen 29 tot en met 29d Vw 2000, is een voortzetting van de delegatiegrondslag van het huidige artikel 29, derde lid, Vw 2000. De Afdeling benoemt daarbij in het bijzonder de delegatie in het voorgestelde artikel 29a Vw 2000 met betrekking tot het stellen van regels over welke gevallen een verblijfsvergunning wordt verleend bij nareis indien een vreemdeling de subsidiaire beschermingsstatus heeft. De regering merkt op dat nareis bij vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus is geregeld in het voorgestelde artikel 29d. De hoofdelementen, met name de wachttermijn, het middelenvereiste en het huisvestingsvereiste, zijn vastgelegd in het tweede lid van die bepaling. De delegatiebepaling die te vinden is in het vierde lid van artikel 29d, komt in wezen overeen met het huidige artikel 29, derde lid, Vw 2000.

Deze delegatiebevoegdheid volgt nu dus ook al uit het huidige artikel 29, derde lid, Vw 2000.

Ook voor artikel 2 van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid geldt dat dit een voortzetting is van de bestaande delegatiesystematiek opgenomen in die wet. De Eurodac-verordening vervangt de huidige Eurodac-verordening en reguleert een Europees systeem op een vergelijkbare wijze als de andere verordeningen op het terrein van grenzen en veiligheid.

De delegatie ter zake van de bevoegdheden tot het afwijzen van de asielaanvraag als kennelijk ongegrond in het voorgestelde artikel 30b, derde lid, Vw 2000 en intrekking van de verblijfsvergunning asiel in het voorgestelde artikel 32, zevende lid, Vw 2000 is ook een voortzetting van de delegatie in de huidige artikelen 30b, tweede lid, en 32, tweede lid, Vw 2000. De delegatie in het voorgestelde artikel 32a Vw 2000 ter zake van de bevoegdheid tot aanwijzing van een land als veilig derde land of veilig land van herkomst betreft eveneens de voortzetting van de bestaande subdelegatie van het huidige artikel 30b, tweede lid, Vw 2000 en het huidige artikel 3.105ba, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000). De delegatie ter zake van het voorgestelde artikel 41, zesde lid, Vw 2000 inzake de voornemenprocedure bij intrekking van de verblijfsvergunning asiel betreft een voortzetting van de huidige artikelen 41 jo. 38, derde lid, en 39, derde lid, Vw 2000. Voorts betreft de delegatie in het voorgestelde artikel 106aa Vw 2000 ter zake van de wijze van het afnemen en verwerken van biometrische gegevens ter uitvoering van de Eurodac-verordening een kopie van de bestaande delegatiegrondslag voor het afnemen en verwerken van deze persoonsgegevens op basis van de nationale delegatiegrondslag van artikel 106a, vijfde lid, onderdeel a, Vw 2000. Een ander voorbeeld van aansluiting op de bestaande delegatiesystematiek betreft de door de Afdeling genoemde toezichtsmaatregel van het voorgestelde artikel 55.0a Vw 2000, dat de implementatie van artikel 8 van de herschikte Opvangrichtlijn inzake de toewijzing van een vreemdeling aan een geografisch gebied tijdens de asielprocedure behelst. De hoofdelementen daarvan zijn opgenomen op wetsniveau. De nadere regeling van de implementatie van artikel 8 van de herschikte Opvangrichtlijn,

¹⁷ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de delegatiesystematiek van de Vw 2000 en de geschiedenis daarvan: Kamerbrief Kamerstukken II 2024/25, 36 332, nr. 34.



in het bijzonder met betrekking tot de waarborgen die daarbij gelden, is voorzien op het niveau van algemene maatregel van bestuur in het Vb 2000. Deze wijze van delegatie is vergelijkbaar met bestaande delegatie ter zake van toezichtsmaatregelen.

Geconstateerd moet worden dat het parlement de bestaande delegatiesystematiek van de Vw 2000 tot op heden niet heeft gewijzigd op voornoemde onderwerpen. Mede daarom neemt de regering aan dat zij in onderhavig wetsvoorstel geen inbreuk maakt op het primaat van de wetgever door deze voort te zetten.

Overigens wordt de delegatiegrondslag uit het voorgestelde artikel 59b, vijfde lid, Vw 2000 inzake de vreemdelingenbewaring van minderjarige vreemdelingen en de waarborgen die daarbij gelden geschrapt. Dit betrof een nadere precisering van de bestaande delegatiegrondslag van artikel 60 Vw 2000. Op advies van de Afdeling worden de belangrijkste waarborgen dienaangaande in het voorgestelde artikel 59b, vijfde lid, Vw 2000 opgenomen. Nadere implementatie van waarborgen ter zake van vreemdelingenbewaring van minderjarigen in het Vb 2000 zal op de bestaande delegatiegrondslag van artikel 60 Vw 2000 worden gebaseerd. Daarnaast wordt ook het voorgestelde artikel 38 Vw 2000 geschrapt. De nadere uitwerking van daarin bedoelde regels zal gebeuren op basis van het voorgestelde artikel 37, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000.

Het voorgaande niettegenstaande wijst de Afdeling er terecht op dat voor de uitvoering en implementatie van een aantal nieuwe onderwerpen uit het Asiel- en migratiepact wordt gekozen voor delegatie van regelgevende bevoegdheid, hetgeen nadere motivering behoeft.

Zoals de Afdeling aangeeft, vormt het primaat van de wetgever de richtsnoer bij de delegatie van regelgevende bevoegdheid. Echter geldt ook dat wanneer het gaat om de implementatie ter uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen die integrerend onderdeel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde, dit met zich meebrengt dat delegatie van regelgevende bevoegdheid eerder in aanmerking komt dan in andere wetgeving. Dit volgt uit Aanwijzing 9.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het is, zeker bij een pakket van EU-wetgeving van deze omvang en complexiteit, onmogelijk dat alle door de centrale overheid uit te vaardigen regels binnen twee jaar mede door het parlement worden vastgesteld. De wetgever moet daar dus in selecteren. De noodzaak van flexibiliteit en slagvaardigheid spelen daarbij een rol.

De uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact vergt een zeer omvangrijke en ingrijpende wijziging van de Vw 2000 en het Vb 2000 en daarmee samenhangende regelgeving. Kenmerkend voor EU-wetgeving, zoals het Asiel- en migratiepact, is dat lidstaten de Unierechtelijke normstelling moeten inpassen in de nationale wet- en regelgeving, op een wijze die uitvoerbaar, effectief en doelmatig is. Daar gaan ingewikkelde afwegingen aan vooraf, die door alle partijen in de vreemdelingenketen moeten kunnen worden gedragen. In dat licht is een uitvoerings- en implementatietermijn van twee jaar zeer kort. De praktijk van het uitvoeren en implementeren van het Asiel- en migratiepact is dan ook zeer complex. De regering staat voor een grote uitdaging om te zorgen voor een zorgvuldig en tijdig uitvoerings- en implementatieproces.

In de derde plaats kiest de regering daarom voor delegatie van regelgevende bevoegdheid bij onderwerpen waarbij flexibiliteit en slagvaardigheid noodzakelijk zijn, en waarbij sprake is van (technische) uitwerking van hoofdelementen die op wetsniveau zijn opgenomen.

De noodzaak van flexibiliteit en slagvaardigheid is in het bijzonder aan de orde bij de uitvoering van nieuwe taken en bevoegdheden die voortvloeien uit de verordeningen van het Asiel- en migratiepact en het aanwijzen van organisaties die worden belast met de uitvoering. De Afdeling benoemt in dit verband de voorgestelde artikelen 2ff en 2hh Vw 2000 ter uitvoering van de Screeningsverordening en het voorgestelde artikel 27a Vw 2000 ter uitvoering van de Procedureverordening, de Asiel-migratiebeheerverordening en de Kwalificatieverordening alsmede het voorgestelde artikel 2 van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid ter uitvoering van de Eurodac-verordening.

De uitvoering van deze taken en bevoegdheden zal veel vragen van de uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingenketen en andere organisaties die met de uitvoering worden belast. Het is van belang dat deze uitvoeringsorganisaties en andere betrokkenen in aanloop naar het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact op 12 juni 2026 zoveel mogelijk tijd wordt gegund hun praktijk aan te passen op een wijze die uitvoerbaar is, en daarna zo nodig bij te stellen. Opneming op wetsniveau verdraagt zich op dit punt dus niet goed met het belang van een goede uitvoering.

De regering is van mening dat deze delegatie bovendien temeer is toegestaan omdat de taken en bevoegdheden uit de Screeningsverordening, de Procedureverordening, de Asiel- en migratiebeheerverordening, Kwalificatieverordening en de Eurodac-verordening in hoge mate zijn gereguleerd. De beleidsruimte voor de nationale wetgever daarbij is klein, de afbakening daarvan is gegeven door de

verordeningen zelf. Opnemings op wetsniveau zou daar dus weinig aan toevoegen, terwijl nadere concretisering op het niveau van algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling juist de nodige ruimte geeft om rekening te houden met het absorptievermogen van de vreemdelingenketen en andere instanties waar een beroep op wordt gedaan. Dat is volgens de regering in het bijzonder aan de orde bij de erkenning, toelating of accreditatie van organisaties die een rol (kunnen) krijgen bij de juridische counseling en de criteria die daar eventueel voor gaan gelden. Zij gaat daar in paragraaf 4.3 van dit nader rapport op in.

Verder is de regering van mening dat bij door de Afdeling genoemde onderwerpen als de delegatie van het voorgestelde artikel 9, achtste lid, Vw 2000 ter zake van de verblijfstitel, sprake is van technische uitwerking. Daarbij gaat het om nadere regels over de geldigheidsduur van de verblijfstitel en het vaststellen van administratieve formaliteiten voor de verlenging daarvan. Deze regels zijn complementair aan artikel 24 van de Kwalificatieverordening en de uitwerking daarvan in het voorgestelde artikel 9, tweede tot en met vierde lid, Vw 2000. Volgens de regering gaat het hier bij uitstek om technische uitwerking en niet om hoofdelementen.

2.3 Overgangsrecht

Het wetsvoorstel krijgt grotendeels onmiddellijke werking vanaf het moment van inwerkingtreding. Dit betekent dat de nieuwe regels direct toepasselijk zijn op lopende asielprocedures. De regering geeft hiervoor als reden dat ook het Asiel- en migratiepact grotendeels onmiddellijke werking heeft, en dus met ingang van het toepasselijk worden ervan meteen moet worden nageleefd.¹⁸

Maatregelen met onmiddellijke werking moeten inderdaad worden ingevoerd wanneer het Unierecht dat voorschrijft. Bij niet-dwingende nationale keuzes staat het Unierecht er daarentegen niet aan in de weg om af te wijken van het uitgangspunt van onmiddellijke werking.¹⁹ In een aantal gevallen maakt de regering gebruik van deze ruimte om geen onmiddellijke werking toe te kennen.

Zo kiest de regering ervoor om al bestaande verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd in stand te laten en asielzoekers die al een voornemen hebben gekregen, de kans te geven daarop te reageren. Ook zorgt het wetsvoorstel ervoor dat de verkorte termijnen waarbinnen de bestuursrechter moet toetsen of een vrijheidsbeperkende maatregel rechtmatig is, alleen gelden voor bewaringsmaatregelen die zijn opgelegd na inwerkingtreding van de desbetreffende bepalingen uit het wetsvoorstel.²⁰

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel hiernaast nog meer nationale keuzes bevat die niet dwingend uit het Unierecht voortvloeien en waarbij de regering dus zelf kan kiezen voor het al dan niet toekennen van onmiddellijke werking. Dit geldt in ieder geval voor de afschaffing van de voornemenprocedure en voor de aangescherpte voorwaarden voor nareis. Daarnaast vloeien, zoals uitgewerkt in punt 3 van dit advies, ook de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd en de invoering van het tweestatusstelsel niet dwingend voort uit het Unierecht.

In verband hiermee herinnert de Afdeling eraan dat een keuze voor onmiddellijke werking betekent dat ook bestaande rechtsverhoudingen direct onder de werking van deze maatregelen komen te vallen. In de praktijk kan dit tot resultaten leiden die strijdig zijn met de beginselen van rechtszekerheid en gelijke behandeling. De vraag of oud dan wel nieuw recht van toepassing is, is namelijk niet afhankelijk van het moment waarop de individuele aanvraag is gedaan, maar van het moment waarop de minister die aanvraag behandelt.

Daarnaast kan de onmiddellijke werking leiden tot een onzorgvuldige besluitvorming, bijvoorbeeld in nareisprocedures waarin op het moment van de inwerkingtreding al een besluit in primo is genomen, maar nog geen besluit op bezwaar. De desbetreffende vreemdeling zal in die situatie maar één keer, namelijk in een bezwaarprocedure, kunnen toelichten hoe zijn nareisaanvraag zich tot het nieuwe recht verhoudt.²¹

De Aanwijzingen voor de regelgeving geven om deze redenen de mogelijkheid om een maatregel

¹⁸ De Procedureverordening (artikel 79, derde lid) en de Asiel- en Migratiebeheerverordening (artikel 84, tweede lid) kennen wel overgangsrecht. Op grond daarvan geldt voor reeds ingediende asielaanvragen het oude recht.

¹⁹ Zie paragraaf 2.6.2.c van de Handleiding Wetgeving en Europa, te vinden op kcb.nl.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 12.

²¹ Zie ook advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, punt 7; advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 4, punt 7.

zogeheten uitgestelde of eerbiedigende werking te verlenen.²² Eerbiedigende werking houdt in dat bepaalde 'oude' gevallen onder het oude recht blijven vallen. Uitgestelde werking houdt in dat het nieuwe recht pas na een bepaalde periode in werking treedt. De beantwoording van de vraag of eerbiedigende of uitgestelde werking wordt toegekend vergt een belangenafweging. Zo kan relevant zijn of in de praktijk verwachtingen zijn ontstaan over het voortduren van bepaalde situaties of het intreden van bepaalde rechtsgevolgen, waaraan de nieuwe regeling afbreuk zal doen. Deze belangenafweging ten aanzien van de onmiddellijke werking van onverplichte nationale keuzes wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel niet zichtbaar gemaakt.

De Afdeling adviseert om in de toelichting toereikend te motiveren waarom onmiddellijke werking wordt verleend aan onderdelen van het wetsvoorstel die niet dwingend volgen uit het Asiel- en migratiepact, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De regering volgt de constatering van de Afdeling dat de memorie van toelichting van het overgangsrecht met betrekking tot genoemde onderwerpen aanvulling behoeft.

De regering heeft in de memorie van toelichting aangegeven dat de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact conform het Regeerprogramma 2024 wordt ingevuld. Onderhavig wetsvoorstel bevat daarom dezelfde maatregelen als de voorstellen voor een Asielnoodmaatregelenwet (met uitzondering van de uitbreiding van de ongewenstverklaring en de daaraan bij amendement toegevoegde onderdelen) en de Wet invoering tweestatusstelsel. Het gaat daarbij om de invoering van een tweestatusstelsel, aanscherping van de voorwaarden voor nareis, het afschaffen van de voornemen- en zienswijzeprocedure in de asielprocedure, het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, alsook het verkorten van de geldigheidsduur van de asielvergunning van vijf naar drie jaar en de efficiëntere behandeling van (herhaalde) asielaanvragen. Beide wetsvoorstellen zijn op 3 juli 2025 door de Tweede Kamer aanvaard.

De regering heeft er bewust voor gekozen niet met voornoemde maatregelen te wachten tot het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact op 12 juni 2026 en heeft ook bewust gekozen voor onmiddellijke werking van die maatregelen. Naar het oordeel van de regering is het Nederlandse asielsysteem in de huidige vorm onhoudbaar: de asielopvang zit vol, asielaanvragen kunnen niet tijdig worden verwerkt en een deel van de asielzoekers veroorzaakt overlast. De regering acht het niet verantwoord tot 12 juni 2026 (de datum waarop het Asiel- en migratiepact toepasselijk wordt in de EU) te wachten met het treffen van maatregelen, maar zet erop in de voorziene maatregelen in te voeren zo snel als redelijkerwijs mogelijk en verantwoord is.

Ook in onderhavig wetsvoorstel is er in navolging daarvan op dezelfde wijze in voorzien dat deze maatregelen in beginsel direct van toepassing zullen zijn in lopende procedures (onmiddellijke werking) en dat het wetsvoorstel ter zake van genoemde onderwerpen alleen overgangsrecht bevat voor reeds verleende verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd en reeds gegeven voornemens (eerbiedigende werking).

In het nader rapport bij beide wetsvoorstellen is ter toelichting op de keuze voor onmiddellijke werking en de wijze waarop de belangenafweging is gemaakt met de in de praktijk ontstane verwachtingen over het voortduren van bepaalde situaties, dan wel het intreden van bepaalde rechtsgevolgen, waaraan de nieuwe regeling afbreuk zal doen, het volgende aangegeven.²³

Een belangrijk doel van het regeringsbeleid inzake asielmigratie is dat Nederland moet gaan behoren tot de categorie lidstaten met de strengste toelatingsregels van de EU. Daarnaast zet de regering in op een spoedige uitvoering van het Asiel- en migratiepact, met stevige maatregelen aan de EU-buitengrenzen. Met onderhavig wetsvoorstel, aangevuld met meerdere beleidsmaatregelen, zal Nederland gaan behoren tot de strengste lidstaten als het gaat om asieltoelating. Zo geeft Nederland een duidelijk signaal af en is het niet onnodig aantrekkelijker dan andere lidstaten.

De regering meent op deze wijze een goede balans te hebben getroffen tussen het belang om recht te doen aan bestaande verwachtingen en de noodzaak om op korte termijn nuttig effect te sorteren. De verwachting is dat het nuttig effect van het volledige pakket aan maatregelen – en meer in het bijzonder de aanvullende nareisvoorwaarden – onacceptabel vertraagd zou worden wanneer de maatregelen niet onmiddellijk in werking zouden treden, gelet op de bestaande voorraden en

²² Aanwijzing 5.64 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie ook advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, punt 7; advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 4, punt 7.

²³ Kamerstukken II 2024/25, 36 074, nr. 4.

doorlooptijden. De regering hecht, met andere woorden, sterk aan onmiddellijke werking omdat dit de effectiviteit van het geheel aan maatregelen zal versterken.

De regering erkent dat de onmiddellijke werking consequenties kan hebben voor het precieze moment waarop asielzoekers of aanvragers van nareis een besluit op hun aanvraag ontvangen. De regering erkent eveneens dat het wetsvoorstel door de onmiddellijke werking ook impact zal hebben op de bestaande, grote voorraden van de IND. Dat is een bewuste keuze, aangezien de maatregelen, in het bijzonder de afschaffing van de voornemen- en zienswijzeprocedure, als doel hebben de asielprocedure efficiënter te maken en de vreemdeling sneller duidelijkheid te bieden over zijn aanvraag.

Daarbij merkt de regering op dat er ter mitigering van de gevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure voor de vreemdeling voor is gekozen, de vreemdeling de mogelijkheid te blijven bieden om in de asielprocedure correcties en aanvullingen in te dienen bij het verslag van het gehoor. Hoewel het Asiel- en migratiepact hier niet toe verplicht, kiest de regering er toch voor om deze mogelijkheid in de regel schriftelijk te bieden.²⁴ Door het bieden van de mogelijkheid om correcties en aanvullingen in te dienen voordat een besluit wordt genomen, wordt de vreemdeling de mogelijkheid geboden om eventuele onjuistheden recht te zetten en aanvullende feiten en omstandigheden aan te voeren voordat het besluit wordt genomen. Met deze stap in de asielprocedure wordt maximaal gewaarborgd dat de beslissing van de IND is gestoeld op een volledig verslag van het asielgehoor, waarover tussen IND en asielzoeker met zijn gemachtigde geen verschil van inzicht bestaat. Ook kunnen punten meegegeven worden waarmee de IND bij het nemen van een besluit rekening moet houden.²⁵ De door de Afdeling geschetste gevolgen van onmiddellijke werking zullen hiermee, in ieder geval deels, kunnen worden ondervangen.

Dat de maatregelen nuttig effect moeten sorteren, is niet alleen van belang voor het reguleren van de asielinstroom maar ook om de druk op de asielketen te verlichten. In augustus van 2025 wachtten er bijna 34.690 vreemdelingen op een beslissing op een nareisaanvraag en circa 23.170 op een beslissing over hun aanvraag om gezinshereniging met een beroep op artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM); in slechts 3% van de zaken wordt tijdig beslist. De situatie in asielzaken is niet beter. De voorraad bedraagt eind augustus 2025 bijna 52.000 zaken. Het is niet realistisch om te verwachten dat de IND al deze zaken vóór het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact op 12 juni 2026 kan afhandelen. Dat betekent dat met elke vorm van eerbiedigende werking vrijwel de gehele voorraad moet worden afgedaan onder het oude recht en dat een grote groep mensen alsnog zonder aanvullende voorwaarden inreist. Daarmee heeft de wet gedurende langere tijd geen materieel effect.

Met name voor de nieuwe nareisvoorwaarden geldt dat de regering deze instelt om de onevenredige druk op de opvang, vreemdelingenketen en voorzieningen zo snel mogelijk te verlichten. Wanneer wordt gekozen voor eerbiedigende werking zal die verlichting pas op langere termijn ontstaan en zal het aantal mensen dat onderdak moet worden geboden verder stijgen, terwijl de druk nu al te groot is, en er een tekort is aan opvangplekken en huisvesting. De regering acht dit onverantwoord en kiest daarom voor onmiddellijke werking. De regering heeft op deze wijze de belangen gewogen. Uiteraard mag dit geen onaanvaardbare consequenties hebben voor het grondrecht op gezinsleven. Dat is ook niet zo. Vreemdelingen die onder de nieuwe voorwaarden vallen, kunnen zich nog steeds beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM met inachtneming van de voorwaarden in het nieuwe recht.

Onmiddellijke werking op het moment dat het Asiel- en migratiepact toepasselijk wordt op 12 juni 2026, heeft in onderhavig wetsvoorstel nog de praktische reden van aansluiting op de inwerkingtreding van de voorstellen voor de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel. Beide wetsvoorstellen zijn op 3 juli 2025 aanvaard door de Tweede Kamer. Op het moment van indiening van onderhavig wetsvoorstel zijn beide wetsvoorstellen in behandeling bij de Eerste Kamer. Indien deze wetsvoorstellen voor 12 juni 2026 door de Eerste Kamer worden aanvaard, is mogelijk dat zij geheel of gedeeltelijk in werking treden voor 12 juni 2026. Door de daarin opgenomen maatregelen ook in onderhavig wetsvoorstel onmiddellijke werking te verlenen, wordt voorkomen dat er een gat ontstaat in de werking van deze maatregelen. Een andere keuze zou grote druk op de uitvoeringspraktijk veroorzaken.

²⁴ In het wetsvoorstel wordt gebruik gemaakt van de ruimte die artikel 14, vijfde lid, van de Procedureverordening biedt om in het nationale recht te regelen dat de opname van een gehoor of een schriftelijke weergave daarvan als bewijs in de beroepsprocedure wordt toegelaten (het voorgestelde artikel 83bb Vw 2000). Artikel 14, vijfde lid, van de Procedureverordening bepaalt dat de asielzoeker in dat geval niet hoeft te worden verzocht om opmerkingen te maken of opheldering te verschaffen over het verslag of de schriftelijke weergave van onderhoud (gehoor).

²⁵ Kamerstukken II 2025/26, d.d. 29 september 2025, 19 637, nr. 3479. De mogelijkheid tot correcties en aanvullingen is opgenomen in het nieuwe artikel 3.109b van het Vreemdelingenbesluit 2000, zoals op 24 november 2025 in internetconsultatie gegeven.

Ter zake van de maatregel tot afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd en de invoering van een tweestatusstelsel (los van de aangescherpte nareisvoorwaarden) is de regering, anders dan de Afdeling, van mening dat deze maatregelen verplichtend voortvloeien uit het Asiel- en migratiepact. De regering onderbouwt haar standpunt hieromtrent in de paragrafen 3.2 en 3.4 van dit nader rapport. Volgens de regering brengt dat met zich dat beide maatregelen in ieder geval werking moeten krijgen op het moment dat het Asiel- en migratiepact toepasselijk wordt op 12 juni 2026.

De memorie van toelichting is overeenkomstig het voorgaande aangevuld.

2.4 Vraag regering

Zoals vermeld maakt de regering enkele uitzonderingen op het uitgangspunt van onmiddellijke werking. In de adviesaanvraag heeft zij de Afdeling verzocht om één daarvan in het bijzonder te bespreken, namelijk 'de uitzondering op de onmiddellijke inwerkingtreding voor lopende asielprocedures waarin al een voornemen is uitgebracht, en de doorwerking daarvan voor nareizigers'.

De toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt terecht dat vreemdelingen ingevolge het Unierecht niet in de gelegenheid hoeven te worden gesteld om schriftelijk te reageren op het voornemen hun asielaanvraag af te wijzen. Deze procesregel, de zogenoemde 'voornemenprocedure', is nationaal van aard en kan uit Unierechtelijk perspectief dus worden geschrapt. Om dezelfde reden is de regering vrij om nationaalrechtelijk te bepalen of zo'n schrapping onmiddellijke werking heeft, dan wel met eerbiedigende of uitgestelde werking wordt doorgevoerd.

De omstandigheid dat een groot deel van het wetsvoorstel onmiddellijke werking heeft, heeft als nadeel dat vreemdelingen die over hun asielaanvraag al zijn gehoord, geen kans meer hebben om die aanvraag toe te lichten tegen de achtergrond van het nieuwe recht. Vanuit dat oogpunt acht de Afdeling het positief dat vreemdelingen die al wel zijn geïnformeerd over het bestaan van een voornemen, daarop na inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog kunnen reageren.

Tegelijkertijd merkt de Afdeling op dat wanneer het wetsvoorstel in concrete procedures tot een andere uitkomst leidt dan onder het oude (huidige) recht was voorzien, dit voor de IND aanleiding kan zijn een voornemen in te trekken. In zo'n geval valt de nieuwe besluitvorming geheel onder het nieuwe recht en ondervindt de vreemdeling geen profijt meer van de voorgestelde uitzondering op de onmiddellijke werking. De vreemdeling krijgt dan direct een besluit op de aanvraag, waarop hij alleen nog kan reageren via een beroepsprocedure bij de rechter.

Tegen deze achtergrond en gelet op punt 2.3 hierboven, geeft de Afdeling in overweging het overgangsrecht zo aan te passen, dat voor de toepasselijkheid van de voornemenprocedure niet bepalend is of al een voornemen is uitgebracht, maar of de asielaanvraag is ingediend voor of na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Ten aanzien van de vraag welk effect het hier besproken overgangsrecht heeft op nareizigers, merkt de Afdeling op dat het wetsvoorstel een onderscheid maakt tussen nareizigers en meereizigers. Het onderscheid komt erop neer dat nareizigers zich op het moment van de aanvraag om hereniging met een asielgerechtigde nog in het buitenland bevinden, terwijl meereizigers op dat moment al in Nederland zijn. Beide groepen vreemdelingen, als hun aanvraag wordt ingewilligd, krijgen een verblijfsvergunning asiel (afhankelijk van de verblijfsvergunning asiel van de gezinshereniger).

Dit suggereert dat alle aanvragen naar huidig recht onder toepassing van de voornemenprocedure worden afgehandeld. Toch geldt dit alleen voor meereizigers, niet voor nareizigers. Omdat nareizigers zich in het buitenland bevinden, moeten zij een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv) aanvragen om Nederland in te kunnen reizen.²⁶ De behandeling van de nareisaanvraag vindt volledig plaats binnen die mvv-procedure, en daarop is niet de voornemenprocedure, maar de bezwaarprocedure van toepassing. Als de mvv wordt verleend, wordt de verblijfsvergunning asiel na aankomst in Nederland ambtshalve verleend.²⁷ Aangezien inwilligende besluiten niet vooraf worden gegaan door een voornemen, is in die gevallen geen sprake van een voornemenprocedure.²⁸

In het licht hiervan luidt het antwoord van de Afdeling op de gestelde vraag dat het voorgestelde

²⁶ Artikel 2p Vreemdelingenwet 2000.

²⁷ Paragraaf C2/4.1.4 Vreemdelingencirculaire 2000. De daar genoemde vormen van nareis waarbij de mvv-procedure niet wordt doorlopen, worden onder het wetsvoorstel gekwalificeerd als meereis. Zie verder de toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 4.6, onder 'Nareizende gezinsleden'.

²⁸ Artikel 39, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000.



overgangsrecht voor de voornemenprocedure niet zal doorwerken in nareisprocedures, maar wel in meereisprocedures.

De regering dankt de Afdeling voor de beantwoording van de vraag.

3. Kwalificatieverordening

De Kwalificatieverordening regelt wanneer een vreemdeling de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus moet krijgen (hierna gezamenlijk ook: internationale beschermingsstatus) en welke rechten aan die statussen zijn verbonden. In algemene zin verbindt de verordening minder rechten aan de subsidiaire beschermingsstatus dan aan de vluchtelingenstatus.

Volgens de regering zijn lidstaten nu verplicht dit onderscheid te maken, onder meer omdat de verordening rechtstreeks doorwerkt in de nationale rechtsorde en deze – anders dan voorheen de Kwalificatierichtlijn – niet hoeft te worden geïmplementeerd. Om die reden introduceert het wetsvoorstel een zogeheten tweestatusstelsel, waarin de subsidiaire beschermingsstatus minder rechten geeft dan de vluchtelingenstatus. Deze verandering heeft onder meer gevolgen voor het recht om gezinsleden te laten nareizen.

Daarnaast leest de regering in de Kwalificatieverordening een verplichting om geen verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd meer te verlenen. Zulke vergunningen kunnen immers niet meer worden ingetrokken wanneer de noodzaak van internationale bescherming ophoudt, terwijl dat volgens de verordening wel zou moeten gebeuren. Tegelijkertijd zal aan de overgebleven verblijfsvergunning asiel, die dus wél kan worden ingetrokken wanneer er geen noodzaak meer bestaat aan internationale bescherming, geen geldigheidsduur meer worden verbonden. Alleen aan de verblijfstitel – de aan de vergunning verbonden machtiging om in Nederland te verblijven – wordt in het wetsvoorstel nog een geldigheidsduur verbonden.

De Afdeling gaat hierna in op de relevante onderdelen van het wetsvoorstel.

3.1 De grondslag voor het rechtmatig verblijf

De regering kiest er met het wetsvoorstel bewust voor om verblijfsvergunningen asiel te blijven verlenen, ondanks dat de Kwalificatieverordening die term niet kent. Toegelicht wordt dat de verblijfsvergunning asiel komt te gelden als het besluit waarmee verzoeken om internationale bescherming worden ingewilligd en gezinsleden van asielgerechtigden een verblijfsrecht wordt verleend.²⁹ De begunstigten van zo'n besluit krijgen vervolgens een verblijfstitel, waarmee zij kunnen bewijzen dat zij rechtmatig in Nederland verblijven.³⁰ De regering wenst op deze manier zoveel mogelijk de bestaande systematiek van de Vreemdelingenwet 2000 te blijven volgen.

De Afdeling begrijpt deze wens van de regering, maar merkt op dat het wetsvoorstel als gevolg hiervan afwijkt van de systematiek van de Kwalificatieverordening. Daarin wordt de verblijfstitel namelijk niet aangeduid als het bewijs van rechtmatig verblijf, maar als een machtiging op grond waarvan een vreemdeling rechtmatig op het grondgebied van een lidstaat verblijft.³¹ Hieruit volgt dat de verblijfstitel, die 'zo spoedig mogelijk' na toekenning van een internationale beschermingsstatus moet worden verleend,³² de grondslag is voor het rechtmatig verblijf.³³ Dit terwijl nationaalrechtelijk de verblijfsvergunning asiel als zodanig wordt aangemerkt.³⁴

De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel zo aan te passen, dat asielgerechtigden hun verblijfsrecht niet meer ontleen aan de verblijfsvergunning asiel, maar aan de verblijfstitel.

De regering begrijpt hoe de Afdeling tot dit standpunt komt, maar volgt haar niet in de conclusie dat de verblijfstitel als bedoeld in artikel 3, onderdeel 12, van de Kwalificatieverordening de grondslag vormt voor het rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8 Vw 2000.

De regering erkent dat haar keuze voor aansluiting bij de bestaande systematiek in dat licht nadere toelichting behoeft, nu de Kwalificatieverordening op dit punt een incongruentie lijkt te bevatten.

²⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4.4.

³¹ Artikel 3, onder 12, Kwalificatieverordening.

³² Artikel 24, tweede lid, Kwalificatieverordening.

³³ Zie ook de definitiebepaling in artikel 1, tweede lid, onder a, Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen.

³⁴ Artikel 8, aanhef en onder c, Vreemdelingenwet 2000.

Zoals de Afdeling hierboven vermeldt, kiest de regering bewust voor het behoud van de verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 en de koppeling daarvan aan het rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 Vw 2000. De verblijfstitel wordt aangemerkt als het document waaruit het rechtmatig verblijf blijkt als bedoeld in artikel 9 Vw 2000. De regering meent dat deze keuze in overeenstemming is met de Kwalificatieverordening. De redenen daartoe zijn als volgt.

De Kwalificatieverordening bepaalt onder welke voorwaarden de vreemdeling in aanmerking komt voor internationale bescherming, ofwel voor de vluchtelingenstatus (hoofdstukken III en IV) of de subsidiairebeschermingsstatus (hoofdstukken V en VI). De Kwalificatieverordening bepaalt voorts in hoofdstuk VII) welke rechten en plichten er verbonden zijn aan de internationale beschermingsstatus (de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus). Daaronder vallen onder meer het recht op instandhouding van het gezin, het recht op reisdocumenten, het recht op vrij verkeer binnen de lidstaat en de EU, de toegang tot werk, onderwijs, sociale zekerheid en sociale bijstand en de toegang tot gezondheidszorg. De Kwalificatieverordening verbindt deze rechten dus nadrukkelijk aan het bezit van de status van vluchteling of subsidiair beschermde.

Artikel 24, eerste lid, van de Kwalificatieverordening bepaalt dat personen die internationale bescherming genieten, recht hebben op een verblijfstitel zolang zij de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus hebben. Een verblijfstitel wordt gedefinieerd als een machtiging die door de instanties van een lidstaat wordt verstrekt en aan een uniform model beantwoordt zoals vastgesteld in Verordening (EG) nr. 1030/2002, en op grond waarvan een onderdaan van een derde land of een staatloze legaal op het grondgebied van die lidstaat mag blijven (artikel 3, onderdeel 12, van de Kwalificatieverordening). Ingevolge artikel 24, tweede lid, van de Kwalificatieverordening wordt de verblijfstitel zo spoedig mogelijk na en uiterlijk binnen 90 dagen na kennisgeving van toekenning van de internationale bescherming afgegeven.

In de Nederlandse wettelijke systematiek gebeurt de toekenning van de status als vluchteling of subsidiair beschermde door verlening van de verblijfsvergunning asiel. Deze praktijk wordt voortgezet in het voorgestelde artikel 28 e.v. Vw 2000. De houder van een verblijfsvergunning asiel, de persoon die internationale bescherming geniet, heeft op grond daarvan rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, aanhef en onder c, Vw 2000. Het rechtmatig verblijf geeft hem op grond van de artikelen 10 en 11 Vw 2000 alsook op grond van diverse sectorale wetten aanspraak op de hiervoor genoemde rechten en plichten die hij aan het Unierecht ontleent, zoals de toegang tot werk, onderwijs, sociale bijstand en de toegang tot gezondheidszorg (de Koppelingswet).³⁵ Het nationale construct van rechtmatig verblijf van artikel 8 Vw 2000 heeft dus een bredere reikwijdte dan enkel de machtiging om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven, want het omvat de aanspraak op de rechten en plichten die zijn verbonden aan de status van internationale bescherming.

De keuze van de regering om de status van internationale bescherming toe te kennen door verlening van de verblijfsvergunning asiel en waaraan het rechtmatig verblijf is gekoppeld, zorgt er dus voor dat de rechten en plichten die de Kwalificatieverordening aan de status van internationale bescherming verbindt worden geëffectueerd. Hierdoor stelt de regering een juiste uitvoering van de Kwalificatieverordening veilig.

Anders dan de Afdeling aangeeft, kan de verblijfstitel zoals gedefinieerd in artikel 3, onderdeel 12, van de Kwalificatieverordening dan ook niet de grondslag zijn voor het rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8 Vw 2000. De Kwalificatieverordening verbindt voornoemde rechten en plichten immers niet aan de verblijfstitel, maar aan de status van internationale bescherming.

Van belang is dat de Kwalificatieverordening een geldigheidsduur aan de verblijfstitel koppelt (artikel 24, vierde lid), en niet aan de status als zodanig. De status eindigt uitsluitend bij de intrekking daarvan op de gronden die de Kwalificatieverordening voorschrijft, bijvoorbeeld in de situatie dat de vreemdeling geen internationale bescherming meer behoeft.

In de lezing van de Afdeling zou de situatie kunnen ontstaan dat de houder van een verblijfsvergunning asiel die nog steeds de status van internationale bescherming bezit en in die hoedanigheid nog steeds recht heeft op internationale bescherming, het rechtmatig verblijf (inclusief het recht om legaal op het grondgebied te verblijven) verliest en daarmee ook zijn aanspraak op de rechten uit de Kwalificatieverordening verliest bij het verlopen van de geldigheidsduur van de verblijfstitel. Met andere woorden: als de verblijfstitel niet meer geldig is, zou de vreemdeling verplicht zijn te vertrekken terwijl hij nog steeds recht heeft op internationale bescherming. Dat zou indruisen tegen de nuttige en effectieve werking van de Kwalificatieverordening.

De regering erkent dat de definitie van 'verblijfstitel' in de Kwalificatieverordening de lezing van de Afdeling suggereert, maar deze lezing verhoudt zich niet met het feit dat de Uniewetgever een

³⁵ Stb. 1998, 203 en Stb. 2000, 496.

onderscheid maakt tussen de status van internationale bescherming, waaraan alle rechten en aanspraken zijn verbonden, enerzijds en de verblijfstitel op grond waarvan de bezitter van de status op legaal op het grondgebied mag blijven en waaraan een geldigheidsduur is gekoppeld anderzijds. Hier lijkt volgens de regering dus een incongruentie te bestaan in de systematiek van de Kwalificatieverordening. Het is aan het Hof van Justitie van de EU om zo nodig de juiste uitleg te bepalen.

De regering interpreteert in dit licht de verblijfstitel als het bewijs dat een vreemdeling internationale bescherming heeft en legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft. Vergelijkbaar is het Nederlanderschap. Een Nederlands paspoort is niet constitutief voor het Nederlanderschap (dat wordt bepaald aan de hand van de criteria van de Wet op het Nederlanderschap), maar heeft in het maatschappelijk verkeer wel een belangrijke bewijsrechtelijke waarde voor het legaal verblijven op het grondgebied van Nederland. Ook het paspoort heeft een geldigheidsduur, welke tijdig verlengd dient te worden gelet op de functie van het paspoort als bewijs van legaal verblijf op het grondgebied van Nederland.

In onderhavig wetsvoorstel wordt de verblijfstitel aangemerkt als het document waaruit het rechtmatig verblijf blijkt als bedoeld in artikel 9 Vw 2000. Daarmee is de verblijfstitel niet constitutief voor het rechtmatig verblijf; constitutief is de toekenning van de status van internationale bescherming bij wijze van verlening van de verblijfsvergunning asiel. De verblijfstitel geldt als het bewijs daarvan.

De memorie van toelichting is overeenkomstig het voorgaande aangevuld.

3.2 Noodzaak tot afschaffing verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd

Naar huidig recht wordt een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd verleend als een asielgerechtigde vijf jaar rechtmatig in Nederland heeft verbleven en heeft voldaan aan het inburgeringsvereiste.³⁶ De verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd kan, anders dan de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd,³⁷ niet worden ingetrokken wanneer de grond voor verlening van internationale bescherming is komen te vervallen.³⁸ Volgens de regering is het verlenen van zo'n verblijfsvergunning onder de Kwalificatieverordening niet meer mogelijk, omdat die verordening dwingend voorschrijft dat de internationale beschermingsstatus – en in het voetspoor daarvan de verblijfstitel³⁹ – moet worden ingetrokken wanneer de grondslag voor verlening daarvan is komen te vervallen.⁴⁰

De Afdeling onderschrijft de stelling van de regering dat de Kwalificatieverordening dwingend voorschrijft wanneer een internationale beschermingsstatus moet worden ingetrokken. Het in de consultatiefase genoemde alternatief om de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd aan te merken als een nationale humanitaire status, die niet gelijkstaat aan de internationale beschermingsstatus, kan in dit verband niet worden gevolgd.⁴¹ Nationale humanitaire statussen mogen ingevolge de verordening immers alleen worden verleend aan vreemdelingen die niet binnen het toepassingsgebied van de verordening vallen, en mogen daarenboven niet leiden tot verwarring met internationale bescherming.⁴²

Toch betekent dit niet dat de Kwalificatieverordening verbiedt dat een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt verleend. Zoals hierboven vermeld, verbindt de verordening het verblijfsrecht van een asielgerechtigde niet aan de verblijfsvergunning asiel (het besluit waarmee de internationale beschermingsstatus wordt verleend), maar aan de verblijfstitel. Daarnaast is het ingevolge de verordening aan de lidstaten om te bepalen welke geldigheidsduur zij aan die verblijfstitel verbinden. De enige voorwaarde die daarbij wordt gesteld, is dat de verblijfstitel blijft voortduren 'zolang' de vreemdeling een recht heeft op internationale bescherming.⁴³

De Kwalificatieverordening laat daarmee toe dat nationaal wordt bepaald of asielgerechtigden na verloop van tijd een sterkere verblijfstitel krijgen, namelijk één die niet langer afhankelijk is van het voortduren van de internationale beschermingsstatus.⁴⁴ Een dergelijke verblijfstitel kan worden

³⁶ Artikel 34 Vreemdelingenwet 2000.

³⁷ Artikel 32, eerste lid, onder c, Vreemdelingenwet 2000.

³⁸ Artikel 35 Vreemdelingenwet 2000.

³⁹ Artikel 24, vijfde lid, Kwalificatieverordening.

⁴⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4.7, onder verwijzing naar artikel 14 en 19 Kwalificatieverordening.

⁴¹ Zie de consultatiereactie van de Adviesraad Migratie, paragraaf 2.4.

⁴² Artikel 2, tweede lid, Kwalificatieverordening.

⁴³ Artikel 24, eerste lid, Kwalificatieverordening. De term 'zolang' sluit een langere geldigheidsduur niet uit.

⁴⁴ Zie in dit verband artikel 24, vijfde lid, Kwalificatieverordening, op basis waarvan het aan de lidstaten is om te bepalen of zij de verblijfstitel herroepen of weigeren te verlengen op het moment dat de internationale beschermingsstatus is ingetrokken. Zie ook de considerans, overweging 63, van de Kwalificatieverordening, op basis waarvan het is toegestaan asielgerechtigden een verblijfstitel voor langdurig verblijf te verlenen overeenkomstig het Unierecht of het nationale recht. Zie verder de consultatiereacties van de UNHCR, punt 13 en 16, en Vluchtelingenwerk Nederland, p. 34.

verleend met een besluit genaamd ‘verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd’.

Het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd doet daarmee geen afbreuk aan (en leidt niet tot verwarring met) de zelfstandige waarde van de internationale beschermingsstatus. Die status maakt immers nog altijd dat een vreemdeling zich kan beroepen op de aan die status verbonden rechten.⁴⁵ Intrekking van de status heeft dan echter geen gevolgen voor het verzelfstandigde verblijfsrecht.⁴⁶

Nu het onder de Kwalificatieverordening mogelijk blijft om op deze voet een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd te verlenen, is het nodig dat de regering inhoudelijk motiveert waarom zij die verblijfsvergunning wil afschaffen. Dit is te meer noodzakelijk omdat asielgerechtigden als gevolg van de nu voorgestelde maatregel alternatieve routes kunnen bewandelen om een langdurig verblijfsrecht te verkrijgen.⁴⁷ Zij kunnen namelijk verzoeken om een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, de EU-status van langdurig ingezetene of een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM. Bekend is dat de behandeling van zulke verzoeken veelal meer werk kost dan de behandeling van een verzoek om een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.⁴⁸ In de toelichting bij het wetsvoorstel worden deze en andere mogelijke gevolgen van de gemaakte keuze niet besproken.

De Afdeling adviseert nader te motiveren waarom ervoor wordt gekozen om het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd onmogelijk te maken, terwijl de Kwalificatieverordening dit niet voorschrijft, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De regering blijft van mening dat een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd die niet kan worden ingetrokken wanneer de situatie in het land van herkomst wijzigt, niet verenigbaar is met het Unierecht. Het voortzetten daarvan zou in strijd komen met de Kwalificatieverordening. In de Kwalificatieverordening is namelijk neergelegd dat internationale bescherming moet worden ingetrokken indien de houder geen vluchteling meer is, respectievelijk niet langer in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming wanneer de omstandigheden op grond waarvan de subsidiaire bescherming is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is. Het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 23 mei 2019 heeft dit bevestigd.⁴⁹

De Afdeling stelt voor dat een nationale verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd kan worden ingericht waarbij asielgerechtigden na verloop van tijd een sterkere verblijfstitel krijgen, namelijk één die niet langer afhankelijk is van het voortduren van de internationale beschermingsstatus. Volgens de regering moet, zoals hiervoor al toegelicht, de verblijfstitel als machtiging conform een voorgeschreven model op grond waarvan de vreemdeling legaal op het grondgebied van de lidstaat kan verblijven, worden onderscheiden van de status van internationale bescherming waaraan de rechten en plichten voor de internationaal beschermde zijn verbonden. Uit artikel 24, eerste lid, van de Kwalificatieverordening volgt immers dat personen die internationale bescherming genieten, recht hebben op een verblijfstitel zolang zij de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus genieten. Dat meegereisde gezinsleden die niet zelfstandig in aanmerking komen voor internationale bescherming, een separate verblijfstitel moet worden verleend op basis van artikel 23, eerste lid, van de Kwalificatieverordening, doet daar niet aan af; hun verblijfstitel is in dat geval immers volledig afhankelijk van de status en de verblijfstitel van de hoofdpersoon (artikel 3, onderdeel 9, jo. artikel 23, tweede lid, van de Kwalificatieverordening).

Als de regering de suggestie van de Afdeling goed begrijpt, is haar redenering daarbij dat de vreemdeling zich altijd moet kunnen beroepen op de aan de status verbonden rechten, maar dat intrekking van de status geen gevolgen heeft voor het verzelfstandigde verblijfsrecht. De regering ziet niet in hoe zij die lezing in overeenstemming moet brengen met het voornoemde arrest van het Hof van Justitie van de EU. Daaruit volgt immers dat de status moet worden ingetrokken wanneer niet aan de Unierechtelijke criteria daarvoor is voldaan. Ingevolge artikel 24, eerste lid, van de Kwalificatieverordening bestaat er bij intrekking van de status ook geen recht meer op een verblijfstitel als bedoeld in de Kwalificatieverordening.

⁴⁵ Hoofdstuk VII Kwalificatieverordening.

⁴⁶ Vgl. artikel 23, eerste lid, Kwalificatieverordening, op basis waarvan verblijfstitels worden verleend aan gezinsleden die zelf geen internationale beschermingsstatus hebben. Ook dit wijst erop dat de verblijfstitel onafhankelijk van de internationale beschermingsstatus kan worden verleend. Zoals vermeld in de toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 4.3, is het gebruik van de term ‘verblijfsvergunning asiel’ in dit verband mogelijk, omdat het begrip ‘asiel’ Unierechtelijk niet is gedefinieerd.

⁴⁷ De Afdeling heeft hier eerder op gewezen; zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, punt 7; advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 4, punt 7.

⁴⁸ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, punt 5.b.

⁴⁹ HvJ EU 23 mei 2019, C-720/17, ECLI:EU:C:2019:448 (Bilali).

Het is voorts juist dat er routes voor de vreemdeling zijn om een permanente verblijfsvergunning te verkrijgen. De Afdeling verwijst hierbij naar de EU-status van langdurig ingezetene of een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 van het EVRM.

De regering onderstreept hier dat om in aanmerking te komen voor deze verblijfsrechten aan meer voorwaarden moet worden voldaan dan enkel tijdsverloop. Voor de status van EU-langdurig ingezetene is het noodzakelijk om over inkomsten te beschikken zonder dat daarvoor een beroep moet worden gedaan op de sociale bijstand. Uit onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum (WODC) blijkt dat na vier jaar ongeveer 35% van de statushouders een baan heeft gevonden en na zeven jaar ongeveer 50%. Dit betekent dat een groot deel niet werkzaam is, waardoor de verwachting gerechtvaardigd is dat niet alle aanvragen voor de EU-status van langdurig ingezetene worden ingewilligd.⁵⁰ Ten aanzien van de route naar verblijf op grond van artikel 8 van het EVRM merkt de regering op dat de lat voor inwilliging van een aanvraag op grond van artikel 8 van het EVRM hoog ligt: er moet sprake zijn van de potentiële schending van een mensenrecht bij weigering van het verblijfsrecht. Naar verwachting zullen niet alle aanvragen tot een inwilliging leiden.

De regering vindt het van belang dat de bovenstaande materiële voorwaarden worden gesteld aan een verblijfsrecht met een permanent karakter. Het tijdelijke karakter van asielbescherming wordt hiermee benadrukt, integratie gestimuleerd en aangesloten bij de mogelijkheden die het Unierecht biedt. Voorts is van belang dat de maatregel instroombeperkend werkt, doordat het Nederlandse asielbeleid meer in lijn wordt gebracht met dat van andere lidstaten en het Unierecht.

Met betrekking tot de uitvoeringsgevolgen van de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd is in paragraaf 13.1 van de memorie van toelichting vermeld dat het aantal aanvragen voor een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd naar verwachting inderdaad zal toenemen. De behandeling van deze aanvragen kost meer beslisbaarheid dan de aanvragen voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd vanwege de extra voorwaarden waaraan moet worden getoetst. In sommige gevallen is de toetsing complex. Daar staat tegenover dat het aantal verzoeken om naturalisatie hoogstwaarschijnlijk zal dalen. Immers, door de aanvullende voorwaarden die aan een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd worden gesteld, zullen minder vreemdelingen hiervoor in aanmerking komen en zullen dus ook minder vreemdelingen een verzoek om naturalisatie indienen.

Gelet hierop meent de regering dat de toelichting bij het afschaffen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in de memorie van toelichting volstaat.

3.3 Geldigheidsduur verblijfstitel

In het verlengde van het voorgaande valt op dat de geldigheidsduur van de wel verleende verblijfstitel wordt verkort van vijf naar drie jaar. Als die geldigheidsduur verstrijkt, kan die worden verlengd met drie jaar.⁵¹ Dit onderdeel van het wetsvoorstel sluit aan bij het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet en heeft tot doel het tijdelijke karakter van de internationale bescherming te benadrukken, alsmede beter aan te sluiten bij de geldigheidsduur die andere EU-lidstaten hanteren.⁵² Het doel van deze maatregel is, zo blijkt uit de toelichting bij de Asielnoodmaatregelenwet, om de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen. Het is echter de vraag in hoeverre deze maatregel zal leiden tot een mindere instroom van asielzoekers in Nederland.⁵³ Uit onderzoek blijkt dat de keuze voor een bepaalde bestemming vooral samenhangt met de aanwezigheid van een sociaal netwerk, en dat het nationale asielbeleid hierbij slechts een beperkte rol speelt.⁵⁴ De regering heeft hier onlangs ook zelf op gewezen in de toelichting bij een ander wetsvoorstel.⁵⁵

Daarnaast is een verkorting van de geldigheidsduur van de verblijfstitel niet nodig om de internationale beschermingsstatus van vreemdelingen te kunnen beëindigen. Wanneer die status wordt ingetrokken, biedt dit ook een grondslag voor herroeping van de verblijfstitel.⁵⁶ Daarvoor is niet noodzakelijk dat de geldigheidsduur van de verblijfstitel is verlopen.

⁵⁰ Bron: WODC Cahier 2024-16 'Met beleid vooruit? Wat betekent het opvang-, inburgerings- en spreidingsbeleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van statushouders'.

⁵¹ Voorgesteld artikel 9, derde lid, Vreemdelingenwet 2000.

⁵² Memorie van toelichting, paragraaf 4.5.

⁵³ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, punt 5.b.

⁵⁴ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, punt 5.b.

⁵⁵ Toelichting bij het voorstel voor de Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders, paragraaf 2.3.1, onder 'Huisvesting via eigen netwerk', wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK026979, geraadpleegd 24 september 2025.

⁵⁶ Artikel 24, vijfde lid, Kwalificatieverordening.

Terwijl onduidelijk is in hoeverre de voorgestelde maatregel de daarmee beoogde effecten sorteert, kan wel worden vastgesteld dat deze leidt tot een hogere werklast bij de IND. Asielgerechtigden zullen immers vaker dan nu het geval is, moeten verzoeken om verlenging van hun verblijfstitel. De IND zal die verzoeken moeten beoordelen.⁵⁷

De Afdeling merkt daarbij op dat als, zoals hierboven uiteengezet (punt 3.1), de verblijfstitel constitutief is voor het recht om in Nederland te verblijven, het van groot belang is dat die verblijfstitel tijdig wordt verlengd.⁵⁸ Anders bestaat immers het risico dat een asielgerechtigde zijn verblijfsrecht verliest, met als gevolg dat hij alleen nog maar op basis van het beginsel van non-réfoulement niet kan worden uitgezet.⁵⁹

De toelichting gaat op dit alles niet in. De Afdeling adviseert de toelichting hierop aan te vullen en zo nodig van dit onderdeel van het wetsvoorstel af te zien.

Het is juist dat de maatregel tot verkorting van de geldigheidsduur van de verblijfstitel van vijf naar drie jaar aansluit bij het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet. Dat wetsvoorstel is op 3 juli 2025 door de Tweede Kamer aanvaard.

Het verkorten van de geldigheidsduur van vijf naar drie jaar valt binnen de bandbreedte die het Asiel- en migratiepact biedt om daar als lidstaat nationale keuzes in te maken. Artikel 24, vierde lid, van de Kwalificatieverordening bepaalt dat een verblijfstitel een initiële geldigheidsduur van ten minste drie jaar heeft voor personen aan wie de vluchtelingenstatus is verleend en ten minste één jaar voor personen aan wie de subsidiairebeschermingsstatus is verleend. In onderhavig wetsvoorstel wordt voorgesteld voor beide groepen de geldigheidsduur te bepalen op drie jaar, telkens verlengbaar met drie jaar. Deze nationale invulling is dus toegestaan onder het Asiel- en migratiepact.

In het nader rapport bij het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet is vermeld dat een belangrijk doel van het regeringsbeleid inzake asielmigratie is dat Nederland moet gaan behoren tot de categorie lidstaten met de strengste toelatingsregels van de EU. Daartoe dient ook deze maatregel. Met dit wetsvoorstel, aangevuld met meerdere beleidsmaatregelen, zal Nederland gaan behoren tot de strengste lidstaten als het gaat om asieltoelating. Zo geeft Nederland een duidelijk signaal af en is het niet onnodig aantrekkelijker dan andere lidstaten. De instroomeffecten die daar naar verwachting van uitgaan, kunnen dan ook niet worden geduid per maatregel, maar moeten worden gezien binnen dit samenhangende pakket. Om herhaling te voorkomen wordt voor een nadere toelichting op de te verwachten effecten op de asielinstroom volledigheidshalve verwezen naar het nader rapport bij het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet.⁶⁰

De regering onderkent hierbij dat het verkorten van de geldigheidsduur als gevolg heeft dat statushouders eerder – en dus vaker – een verlengingsaanvraag moeten indienen, hetgeen ook effect heeft op het aantal aanvragen waarop de IND dient te besluiten, temeer nu ook de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt afgeschaft. In paragraaf 13.1 van de memorie van toelichting wordt bevestigd dat de werklast van de IND toeneemt, maar ook dat de impact te overzien is. De gevolgen voor de IND per te behandelen zaak zijn te overzien doordat de geldigheidsduur van de verblijfstitel wordt teruggebracht naar drie jaar voor beide statussen én de huidige werkwijze van de behandeling van verlengingsaanvragen wordt gehandhaafd. Dat houdt in dat alleen bij concrete aanwijzingen wordt overgegaan tot inhoudelijke herbeoordeling van de asielstatus. Deze keuze is gemaakt aangezien het voor de IND niet uitvoerbaar is om bij alle verlengingsaanvragen een volledige inhoudelijke herbeoordeling van de verleende asielstatus te verrichten en de IND conform de systematiek van het Unierecht toetst of de asielstatus moet worden herzien indien omstandigheden daar aanleiding toe geven. De regering heeft met de keuze voor drie jaar in plaats van de minimale duur van een jaar gezocht naar een balans tussen de uitvoeringsgevolgen en het doel om Nederland niet aantrekkelijker te laten zijn dan andere lidstaten als bestemmingsland.

Tot slot merkt de regering op dat zij, zoals onderbouwd in paragraaf 3.1 van dit nader rapport, een andere mening is toegedaan dan de Afdeling over de verblijfstitel en het rechtmatig verblijf. Tijdige verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfstitel blijft uiteraard echter geboden. Artikel 24, vierde lid, derde alinea, van de Kwalificatieverordening vereist immers dat de verlenging van verblijfstitels wordt georganiseerd op een wijze die de continuïteit van de periode van toegestaan

⁵⁷ Zie 'Impactanalyse wijzigingen geldigheidsduur Verblijfsvergunningen Asiel (VVA)', september 2024, bijlage bij Kamerstukken I 2025/26, 36 703, nr. B.

⁵⁸ Zie in dit verband artikel 24, vierde lid, derde alinea, Kwalificatieverordening.

⁵⁹ Dit is vergelijkbaar met de situatie waarin vreemdelingen zich bevinden die wel een gegrond vrees voor vervolging hebben of een reëel risico lopen op onmenselijke behandeling, maar die zijn uitgesloten van de internationale beschermingsstatus. Zie hierover paragraaf C2/7.10.2.6 van de Vc 2000; ABRvS 18 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB1057; ABRvS 23 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2434.

⁶⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4.

verblijf waarborgen zonder onderbreking in de tijd tussen het verstrijken en het verlengen van de titel. De nadere uitwerking van de administratieve formaliteiten voor de verlenging van de geldigheidsduur zal overeenkomstig artikel 24, vierde lid, van de Kwalificatieverordening op grond van het voorgestelde artikel 9, achtste lid, Vw 2000 gebeuren op het niveau van ministeriële regeling.

De memorie van toelichting wordt aangevuld overeenkomstig het bovenstaande.

3.4 De verplichting tot een tweestatusstelsel

Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel verplicht de verordening tot het maken van een onderscheid tussen vreemdelingen met de vluchtelingenstatus en vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus. Dit volgt volgens de regering uit het karakter van de regeling, die niet meer is neergelegd in een richtlijn, maar in een verordening, die als zodanig rechtstreekse werking heeft in het nationale recht.

Aangezien de verordening verschillende beoordelingskaders geeft voor de erkenning en intrekking van beide statussen, is er volgens de regering geen ruimte om nationaalrechtelijk één gezamenlijk beoordelingskader te hanteren. Daarnaast wijst de regering erop dat de Procedureverordening uitdrukkelijk bepaalt dat vreemdelingen die de subsidiaire beschermingsstatus hebben gekregen, moeten kunnen doorprocederen om de vluchtelingenstatus te krijgen.⁶¹ Anders dan voorheen is het niet meer mogelijk om een dergelijk beroep bij gebrek aan procesbelang niet-ontvankelijk te verklaren, aldus de regering.

De Afdeling merkt op dat het onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden ook naar huidig Nederlands recht al wordt gemaakt. Wanneer een vreemdeling verzoekt om internationale bescherming, gaat de minister eerst na of deze in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus; zo niet, dan onderzoekt de minister of de vreemdeling in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Voor deze twee statussen gelden verschillende beoordelingskaders. Wanneer een vreemdeling aannemelijk maakt dat hij een gegronde vrees heeft voor vervolging, wordt hij erkend als vluchteling. Wanneer een vreemdeling daarin niet slaagt, maar wel aannemelijk maakt dat hij een reëel risico loopt op ernstige schade, heeft hij recht op subsidiaire bescherming.

De reden waarom toch van een éénstatusstelsel wordt gesproken, is dat het voor vreemdelingen uiteindelijk niet uitmaakt welke precieze internationale beschermingsstatus zij verkrijgen. De aan de vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus verbonden rechten zijn in het Nederlandse recht immers gelijk: in beide gevallen krijgt een vreemdeling de zogeheten verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Een belangrijke reden voor deze gelijkstelling is dat daarmee het belang om van de subsidiaire beschermingsstatus door te procederen naar de vluchtelingenstatus, vervalt. Een beroep van vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus tegen de afwijzing van de vluchtelingenstatus, wordt bij gebrek aan procesbelang niet-ontvankelijk verklaard.⁶²

Gelet op het voorgaande is het éénstatusstelsel niet gebaseerd op het bestaan van een enkelvoudig beoordelingskader voor beide statussen, maar op de gelijkstelling van de aan die statussen verbonden rechten. Die gelijkstelling blijft, anders dan de regering in de toelichting impliceert, onder de Kwalificatieverordening mogelijk. De considerans stelt hierover dat het lidstaten vrijstaat 'dezelfde rechten en voordelen toe te kennen in het kader van beide statussen'.⁶³

De eigenlijke reden waarom het wetsvoorstel een tweestatusstelsel introduceert, is er dan ook in gelegen dat daarmee een onderscheid kan worden gemaakt tussen de aan beide statussen verbonden rechten. Voor subsidiair beschermden wordt het namelijk moeilijker om een gezinslid te laten nareizen dan voor vluchtelingen (zie daarover punt 3.5 hieronder).

Het is zeer waarschijnlijk dat de keuze voor een tweestatusstelsel in de praktijk leidt tot een toename in het aantal beroepsprocedures.⁶⁴ Vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus zullen namelijk proberen om alsnog de vluchtelingenstatus te krijgen, aangezien zij daarmee meer rechten hebben dan met de subsidiaire beschermingsstatus. Zoals de Afdeling heeft uiteengezet in haar advies over het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel, zal dit leiden tot grote uitvoeringslasten bij

⁶¹ Artikel 67, tweede lid, Procedureverordening.

⁶² ABRvS 28 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE1168.

⁶³ Considerans, overweging 48, Kwalificatieverordening.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld de consultatiereactie van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak op de wetsvoorstellen Invoering tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet van 2 december 2024, de desbetreffende consultatiereactie van de Raad voor de rechtspraak van 20 januari 2025, p. 5–6, de uitvoeringstoets Wet tweestatusstelsel van de IND van augustus 2025, paragraaf 3.1.3, en de consultatiereactie van de Raad voor de rechtspraak op het voorliggende wetsvoorstel van 19 februari 2025, p. 9–10.

de IND en een verhoogde werkdruk bij de rechtspraak.⁶⁵ In de toelichting bij het wetsvoorstel legt de regering niet uit hoe met deze gevolgen zal worden omgegaan en hoe deze zijn gewogen bij het maken van de keuze voor invoering van een tweestatusstelsel.

De enkele stelling dat het voor de regering hoe dan ook niet mogelijk is deze gevolgen te vermijden omdat de Unierechtelijke grondslag voor een niet-ontvankelijkheid bij doorprocederen vervalt, motiveert de gemaakte keuze onvoldoende. De regeling in de Procedureverordening laat namelijk onverlet dat subsidiair beschermde onder een éénstatusstelsel minder snel de behoefte zullen voelen om door te procederen, aangezien zij daar niets mee te winnen hebben. Daarnaast ontbreekt in de Procedureverordening niet alleen de oude passage over niet-ontvankelijkheid,⁶⁶ maar ontbreekt daarin iedere vorm van nadere bepaling van de afdoeningsmodaliteiten die de bestuursrechter ter beschikking staan.

Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat deze afdoeningsmodaliteiten binnen de procedurele autonomie van de lidstaten vallen, oftewel dat Nederland zelf moet bepalen welke afdoeningsmodaliteiten het hanteert.⁶⁷ De enkele omstandigheid dat de Procedureverordening niet langer expliciet bepaalt dat een beroep tegen afwijzing van de vluchtelingenstatus niet-ontvankelijk kan worden verklaard, betekent dus niet automatisch dat zo'n niet-ontvankelijkheid verboden is.

In het licht van het voorgaande is het noodzakelijk dat de regering inhoudelijk motiveert waarom zij een verschil wenst aan te brengen in de aan de vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus verbonden rechten.⁶⁸ De Afdeling adviseert de toelichting hierop aan te vullen en daarbij ook uiteen te zetten hoe de uitvoerings- en werklastgevolgen van de gemaakte keuze voor een tweestatusstelsel zijn gewogen en hoe met deze gevolgen zal worden omgegaan.

De regering ziet aanleiding haar standpunt over het tweestatusstelsel nader te verduidelijken.

De Afdeling constateert terecht dat er in het huidige artikel 29 Vw 2000 nu ook al onderscheid wordt gemaakt tussen het vluchtelingschap en subsidiaire bescherming, en dat er toch van een éénstatusstelsel wordt gesproken omdat het voor vreemdelingen uiteindelijk niet uitmaakt welke precieze internationale beschermingsstatus zij verkrijgen omdat aan de asiilvergunning dezelfde rechten zijn verbonden. De Afdeling constateert voorts terecht dat een lidstaat er nog steeds voor kan kiezen aan beide statussen dezelfde rechten te verlenen; het is een nationale keuze om te differentiëren in het recht op gezinshereniging (zoals besproken in de volgende paragraaf van dit nader rapport).

Dat neemt echter niet weg dat de nationale wetgever volgens de regering onder de Kwalificatieverordening niet meer de ruimte heeft om één uniforme asiilvergunning te verlenen waarbij het uiteindelijk niet uitmaakt welke precieze internationale beschermingsstatus de vreemdeling verkrijgt. Deze flexibele invulling was tot dusver mogelijk omdat de Kwalificatierichtlijn het de lidstaten toestond gunstigere regels vast te stellen of te handhaven voor het bepalen wie voor welke status in aanmerking kwam en ter bepaling van de inhoud van de internationale bescherming (artikel 3). Deze ruimte verdwijnt onder het regime van de Kwalificatieverordening; de criteria voor de toekenning van onderscheiden statussen en de gronden voor intrekking zijn daarin vastomlijnd. De Kwalificatieverordening beoogt een verdere harmonisering van de status van internationale bescherming: nationale verschillen zijn daarin niet meer toegestaan. Omdat de twee onderscheiden beoordelingskaders uit de Kwalificatieverordening rechtstreeks werken, zal het voortaan dus wel uitmaken welke status de vreemdeling krijgt, ongeacht of er aan beide statussen dezelfde rechten zouden worden verbonden.

Daarom kiest de regering ervoor om in plaats van de huidige uniforme grondslag voor de verlening van de asiilvergunning, twee verleningsgrondslagen op te nemen voor de verblijfsvergunning asiel, namelijk het voorgestelde artikel 29 Vw 2000 dat betrekking heeft op het vluchtelingschap en het voorgestelde artikel 29a Vw 2000 dat betrekking heeft op subsidiaire bescherming. Daarbij wordt verwezen naar de onderscheiden beoordelingskaders die op beide statussen van toepassing zijn. Ook in de bevoegdheidsgrondslag voor intrekking van de verblijfsvergunning asiel in het voorgestelde

⁶⁵ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 4, punt 5. Zie ook de consultatiereactie van Vluchtelingenwerk, p. 4.

⁶⁶ Artikel 46, tweede lid, tweede alinea, Procedurerichtlijn; artikel 67, tweede lid, Procedureverordening. De totstandkomingsgeschiedenis van de Procedureverordening biedt geen duidelijkheid over de reden waarom de passage over niet-ontvankelijkheid is geschrapt. De passage kwam wel nog voor in het gewijzigde voorstel van de Commissie.

⁶⁷ De procedurele autonomie is voor het eerst verwoord in HvJEU 16 december 1976, Rewe, ECLI:EU:C:1976:188, punt 5. Over de nationale procesregel dat een beroep wegens ontbreken van procesbelang niet-ontvankelijk wordt verklaard, zie bijvoorbeeld ABRvS 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2709 (specifiek over artikel 46, tweede lid, Procedurerichtlijn), en ABRvS 1 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2662, onder 2.5 en 2.6.

⁶⁸ Zie daarover het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 4, punt 5 en 8.

artikel 32 Vw 2000 wordt gedifferentieerd in de onderscheiden beoordelingskaders die de Kwalificatieverordening daarvoor aanbrengt.

De regering ziet hierbij een verband tussen het verdwijnen van de ruimte voor gunstigere regels uit de Kwalificatierichtlijn die de flexibelere omgang met beide statussen mogelijk maakte en het verdwijnen van de mogelijkheid uit de Procedurerichtlijn het beroep van de vreemdeling tegen de afwijzing van de vluchtelingenstatus niet-ontvankelijk te verklaren wanneer aan de subsidiairebeschermingsstatus dezelfde rechten waren gekoppeld (artikel 46, tweede lid, tweede alinea). Dat de totstandkomingsgeschiedenis van de Procedureverordening geen duidelijkheid biedt over de reden waarom de passage over niet-ontvankelijkheid is geschrapt, maakt dit volgens de regering niet anders.

In dit verband is relevant dat de subsidiairebeschermingsstatus eerder kan worden ingetrokken wegens een gewijzigde situatie in het land van herkomst (bijvoorbeeld omdat de veiligheidssituatie in het betrokken land zodanig is gewijzigd dat bescherming niet langer nodig is), dan de status van vluchteling. De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU wijst uit dat het Unierecht ook verplicht tot intrekking van de subsidiairebeschermingsstatus indien de vreemdeling niet meer aan de voorwaarden voldoet.⁶⁹ (Deze jurisprudentie ligt ook (mede) ten grondslag aan het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, zie daarvoor paragraaf 3.2 van dit nader rapport). Ook in het geval aan beide statussen dezelfde rechten zouden worden verbonden, heeft de vreemdeling die de vluchtelingenstatus aanvraagt, maar de subsidiairebeschermingsstatus verkrijgt er dus belang bij de afwijzing van de vluchtelingenstatus bij de rechter te kunnen aanvechten. Materieel was dit ook de situatie onder de Kwalificatierichtlijn, maar vanwege de strikte harmonisatie van de criteria voor de toekenning van beide statussen en de gronden voor intrekking daarvan zal dit onder de Kwalificatieverordening en voornoemde jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU grotere betekenis krijgen.

Kort samengevat: de subsidiair beschermde wiens aanvraag tot verlening van de vluchtelingenstatus wordt afgewezen, zal onder het Asiel- en migratiepact altijd procesbelang bij de rechter hebben – ook al mag hij zijn gezin onder dezelfde voorwaarden laten nareizen als een vluchteling.

Of de bevoegdheid voor de rechter tot niet-ontvankelijkverklaring nog steeds bestaat onder de procedurele autonomie van de lidstaat, zoals de Afdeling voorstelt, is niet met zekerheid vast te stellen. In het licht van het voorgaande ziet de regering in het verdwijnen van de in artikel 46, tweede lid, van de Procedurerichtlijn neergelegde bevoegdheid echter een sterke contra-indicatie voor het niet-ontvankelijk kunnen verklaren van dergelijke beroepen. Daarbij zou een niet-ontvankelijkverklaring wegens het ontbreken van procesbelang bovendien moeilijk te verenigen zijn met het gestelde in artikel 67, tweede lid, van de Procedureverordening. Daarin wordt immers aangegeven dat personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, recht hebben op een doeltreffende voorziening in rechte tegen een beslissing om hun verzoek als ongegrond te beschouwen met betrekking tot de vluchtelingenstatus.

De memorie van toelichting wordt overeenkomstig het voorgaande aangepast.

De Afdeling wijst terecht op uitvoerings- en werklastgevolgen van het tweestatusstelsel voor de IND en de rechtspraak. De regering onderkent dat dit kan leiden tot doorprocederen en dat bij toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus ook moet worden gemotiveerd waarom niet de vluchtelingenstatus is toegekend. De regering ziet deze maatregel echter als een noodzakelijk onderdeel van het voorgestane restrictieve migratiebeleid, waarmee de asielinstroom wordt gereguleerd en de situatie in de migratieketen weer beheersbaar wordt gemaakt.

Het onderscheid tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus maakt mogelijk dat er strengere voorwaarden worden gesteld aan de gezinshereniging van nareizende gezinsleden. In combinatie met de maatregel om de definitie van het kerngezin te beperken, wordt de doelgroep die in aanmerking komt voor nareis verkleind. In algemene zin verwacht de regering dat de invoering van een tweestatusstelsel, in samenhang met het bredere pakket aan maatregelen die de uitvoeringsgevolgen moeten ondervangen, zoals de maatregelen die worden genomen om tot een efficiëntere asielprocedure te komen, bijdraagt aan een substantiële beperking van zowel de asielinstroom als de nareisinstroom. De verminderde instroom en de vermindering van beroepszaken die daarmee gepaard gaan, moet op termijn verlichting bieden voor de gehele migratieketen. Ook zijn er extra financiële middelen vrijgemaakt voor de uitvoering.

In de uitvoeringsparagraaf van de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel is aangegeven dat dit wetsvoorstel uitvoerbaar is voor de IND. De IND heeft ook verschillende ex ante uitvoerings-

⁶⁹ HvJ EU 23 mei 2019, C-720/17, ECLI:EU:C:2019:448 (Bilali).

toetsen opgesteld naar aanleiding van de voorstellen voor de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel. De IND heeft daarbij aangegeven dat zij de structurele werklastverzwaring van het geheel van deze wetten, in combinatie met de implementatie van het Asiel- en migratiepact enkel enigszins kan opvangen, indien de in de wetten voorziene vereenvoudigingen en aanpassingen in de asielprocedure overeind blijven.

Zoals in paragraaf 2.1 van dit nader rapport is aangegeven, worden er sinds april 2025 door het ministerie van Asiel en Migratie intensieve gesprekken gevoerd met de rechtspraak over de implicaties van het Asiel- en migratiepact en de daarmee samenhangende uitvoerings- en implementatieregelgeving voor de rechtbanken. De regering zegt toe dat het ministerie van Asiel en Migratie de situatie bij de rechtspraak blijft monitoren en zal doen wat er nodig is voor een goede doorloop in de vreemdelingenketen, inclusief de asielrechtspraak.

Wat betreft de financiële middelen die de rechtspraak nodig zal hebben om aan het grotere aanbod van zaken te voldoen, is vanuit het ministerie van Asiel en Migratie een toezegging gedaan. Daarbij gaat het om nationale middelen die al voorzien waren voor de implementatie van het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel. Deze nationale middelen zullen aangevuld worden met Europese middelen die Nederland ontvangt voor de implementatie van het Asiel- en migratiepact.

Het ministerie van Asiel en Migratie blijft met de rechtspraak in gesprek over de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact en de daarmee samenhangende uitvoerings- en implementatieregelgeving.

3.5 Extra voorwaarden voor nareis

Het wetsvoorstel introduceert een onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden met betrekking tot het recht op gezinshereniging. Naar huidig Nederlands recht kunnen beide groepen vreemdelingen een beroep doen op hoofdstuk V van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Dit betekent dat zij via een eenvoudigere procedure om gezinshereniging kunnen verzoeken dan geldt voor andere vreemdelingen, daarvoor geen leges hoeven te betalen en niet hoeven te beschikken over voldoende middelen van bestaan. Dit hoofdstuk V is echter alleen van toepassing op vluchtelingen. Het staat de nationale wetgever dus vrij om subsidiair beschermden van deze voordelen uit te sluiten. Het is deze route die de regering met het wetsvoorstel wenst te bewandelen.

Het wetsvoorstel regelt hiertoe dat subsidiair beschermden die een gezinslid willen laten nareizen, aan drie voorwaarden moeten voldoen:

- a) *Een wachttermijn: er moet twee jaar zijn verstreken na de datum waarop de asielaanvraag van de vreemdeling met subsidiaire bescherming is ingewilligd;*
- b) *Een inkomensvereiste: de vreemdeling met subsidiaire bescherming moet zelfstandig en duurzaam beschikken over voldoende middelen van bestaan;*
- c) *Een huisvestingsvereiste: de vreemdeling met subsidiaire bescherming beschikt over huisvesting.*

Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat asielgerechtigden alleen nog hun 'kerngezin' kunnen laten nareizen. Dit is mogelijk omdat ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen niet dwingend onder het begrip 'gezinlid' uit de Gezinsherenigingsrichtlijn vallen.⁷⁰ Deze maatregel strekt zich uit over zowel subsidiair beschermden als vluchtelingen. Vreemdelingen die gelijktijdig met de asielgerechtigde Nederland zijn ingereisd, zijn van deze inperking evenwel uitgezonderd. Aan deze groep, de 'meereizigers', moet immers op basis van de Kwalificatieverordening een verblijfstitel worden verleend.⁷¹ Zij zijn daarvoor niet afhankelijk van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Zoals de Afdeling opmerkte in haar advies bij het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel,⁷² rijst bij eerstgenoemde maatregel de vraag waartoe de wachttermijn dient als een vreemdeling voldoet aan het inkomens- en huisvestingsvereiste. In dat geval doet hij immers geen beroep op de algemene middelen, terwijl hij wel een legitieme aanspraak heeft op gezinshereniging.

Daarnaast valt op dat de wachttermijn ook geldt voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen, terwijl zij aan de overige twee vereisten niet hoeven te voldoen. In beide gevallen is kortom de vraag of de wachttermijn wel noodzakelijk en proportioneel is met het oog op het daarmee beoogde doel. De Afdeling adviseert de introductie van een wachttermijn in dit licht te heroverwegen en daarvan af te

⁷⁰ Artikel 10, eerste lid, jo. artikel 4, eerste lid, Gezinsherenigingsrichtlijn. De openstelling van de nareisprocedure voor meerderjarige kinderen valt wel binnen de werkingssfeer van de lidstaatoptie in artikel 10, tweede lid, Gri. Zie ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2146, onder 5.1 en 6.1.

⁷¹ Artikel 3, onder 9, en 23 Kwalificatieverordening.

⁷² Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 4, punt 8.c.



zien in het geval van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Ten aanzien van de beperking van nareis tot het 'kerngezin' heeft de Afdeling ook al eerder geadviseerd. Zij merkte op dat deze maatregel discriminatoir kan uitpakken wanneer, bijvoorbeeld, vreemdelingen wegens hun geaardheid niet mogen trouwen in het land van herkomst.⁷³ In dat geval zouden zij weliswaar nog om gezinshereniging kunnen verzoeken via de band van artikel 8 EVRM, maar missen zij de eenvoudige procedure voor nareizigers.

Ook in de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel wordt hierop niet ingegaan. De Afdeling adviseert daarom in de toelichting alsnog te verduidelijken hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het verbod op discriminatie, zoals neergelegd in onder andere artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU en artikel 14 EVRM.

De regering heeft met deze maatregelen als doel de asielinstroom te reguleren en beperken. Daarvoor acht de regering het noodzakelijk na invoering van het tweestatusstelsel andere voorwaarden te stellen aan de gezinshereniging van subsidiair beschermden dan aan de nareis van gezinsleden van vluchtelingen. Daarbij hanteert de regering niet alleen een huisvestings- en inkomensvereiste, maar ook een wachttermijn van twee jaar. De regering vindt een wachttermijn van twee jaar een noodzakelijk en onmisbaar onderdeel, ook in die situaties waarin aan het huisvestings- en inkomensvereiste is voldaan. Ook in dat geval draagt een wachttermijn eraan bij dat er naar verwachting minder mensen naar Nederland komen op grond van nareis.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling bij het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel heeft de regering de wachttermijn in het geval van alleenstaande minderjarige vreemdelingen opnieuw gewogen. Alles overziend hebbende, handhaaft zij dit vereiste ook in onderhavig wetsvoorstel. Het voorgestelde artikel 29d, derde lid, Vw 2000 voorziet er reeds in dat alleenstaande minderjarige kinderen zijn uitgezonderd van het inkomens- en huisvestingsvereiste, en daarmee in belangrijke mate zijn uitgezonderd van de nieuwe nareisvoorwaarden. De regering ziet geen aanleiding deze groep ook uit te zonderen van de wachttermijn, omdat daarmee in feite helemaal geen aanvullende voorwaarden zouden worden gesteld aan de nareis van gezinsleden van een alleenstaande minderjarige vreemdeling. Daarbij wijst de regering erop dat het stellen van een wachttermijn kan bijdragen aan het verminderen van het vooruit reizen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Met het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel alsook met dit wetsvoorstel brengt de regering de doelgroep die in aanmerking komt voor gezinshereniging via nareis terug tot die gezinsleden die behoren tot het kerngezin. De Afdeling wijst er terecht op dat de regering met deze beperktere definitie gebruikmaakt van de ruimte die de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt, en dat deze maatregel ook anderszins in algemene zin juridisch toelaatbaar is.

Het enkele feit dat nareis niet in gelijke mate mogelijk wordt gemaakt voor alle andere familieleden maakt op zichzelf nog niet dat dit discriminatoir is. Met het terugbrengen van de groep die in aanmerking komt voor gezinshereniging via nareis tot die gezinsleden die behoren tot het kerngezin wordt aangesloten bij de minimale normen van de Gezinsherenigingsrichtlijn. De regering mag ervan uitgaan dat het optimaal benutten van de ruimte die de Gezinsherenigingsrichtlijn op dit punt biedt, niet in strijd komt met artikel 14 van het EVRM of artikel 21 van het Handvest van de Grondrechten van de EU.

Deze beperking laat inderdaad onverlet dat ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM. In dat verband wordt telkens een belangenafweging verricht, waarbij de individuele feiten en omstandigheden centraal staan. Die afweging ziet op het belang van de vreemdeling tot gezinshereniging en het belang van de Nederlandse staat. De omstandigheid dat de vreemdeling een ongehuwde partner of meerderjarig kind is wordt in deze afweging betrokken, maar vormt geen zelfstandige afwijzingsgrond. Dat betekent dat het mogelijk blijft voor deze groepen om alsnog voor gezinshereniging in aanmerking te komen. Het is daarom allerm minst uitgesloten dat op basis van artikel 8 van het EVRM in individuele gevallen alsnog een verblijfsvergunning wordt verleend.

De memorie van toelichting wordt overeenkomstig het voorgaande aangevuld.

⁷³ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 4, punt 8.b.

3.6 Ingangsdatum verblijfsvergunning asiel

Ingevolge het wetsvoorstel wordt de verblijfsvergunning asiel voortaan verleend met ingang van de dag na de bekendmaking van het besluit op de aanvraag, in plaats van met terugwerkende kracht tot het moment van de aanvraag.⁷⁴ De reden hiervoor is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak op grond waarvan niet het moment van de formele aanvraag bepalend is voor de ingangsdatum, maar het moment waarop een vreemdeling feitelijk zijn asielwens heeft geuit.⁷⁵ Aangezien die wens vormvrij kan worden geuit, acht de regering het denkbaar dat deze rechtspraak leidt tot een toename in het aantal procedures over de ingangsdatum van de verblijfsvergunning asiel.⁷⁶ Dat is volgens haar niet het geval als wordt aangesloten bij de datum van de beschikking.

Waar de regering echter niet op ingaat, is dat de periode van rechtmatig verblijf door deze regeling pas op de dag na bekendmaking van de beschikking aanvangt. Een vreemdeling moet daardoor langer wachten voordat hij vijf jaar rechtmatig verblijf heeft en kan verzoeken om een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd,⁷⁷ dan wel om naturalisatie.⁷⁸ Deze wachttijd wordt bovendien geheel afhankelijk van de beslissingsnelheid van de IND. Immers, naarmate de IND langer doet over het nemen van een besluit op de asielaanvraag, verschuift de ingangsdatum van een eventuele verblijfsvergunning asiel ook steeds verder naar de toekomst. Dit staat op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel en kan ertoe leiden dat asielzoekers ongelijk worden behandeld.

Gelet hierop geeft de Afdeling in overweging de ingangsdatum van de verblijfsvergunning asiel niet te wijzigen naar de dag na de bekendmaking van het besluit op de aanvraag, maar naar de dag waarop de vreemdeling zijn aanvraag om een verblijfsvergunning asiel formeel – oftewel met het aanvraagformulier – heeft ingediend.

De Afdeling adviseert de toelichting hierop aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De regering wenst met deze maatregel de ingangsdatum van de verblijfsvergunning asiel terug te brengen tot het Unierechtelijke minimum. Artikel 24, tweede lid, van de Kwalificatieverordening vereist dat zo spoedig mogelijk na de toekenning van de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus en uiterlijk 90 dagen na de kennisgeving daarvan een verblijfstitel wordt afgegeven. De huidige regeling kan daarmee worden aangemerkt als begunstigend nationaal recht. De huidige regeling waarin de verblijfsvergunning asiel wordt verleend met terugwerkende kracht tot het moment van de aanvraag waarop een asielwens is geuit, gaat immers verder dan het Unierecht vereist. De inzet van de regering is erop gericht om niet méér te doen dan het Unierecht vereist.

Het is juist dat het gevolg van deze maatregel is dat het van de beslissingsnelheid van de IND afhangt wanneer de vreemdeling een verblijfsvergunning asiel krijgt en dus wanneer de periode van vijf jaar rechtmatig en ononderbroken verblijf aanvangt waarna de vreemdeling een sterkere verblijfsspositie kan aanvragen. De regering heeft evenwel de verwachting dat de IND met de in onderhavig wetsvoorstel voorgestelde aangepaste asielprocedure (toegelicht in de paragrafen 5.2 en 5.3 van de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel) binnen de termijnen die het Asiel- en migratiepact stelt, kan gaan beslissen op asielaanvragen. Zij heeft geen aanleiding om aan te nemen dat deze maatregel in het algemeen in strijd komt met het rechtszekerheids- of gelijkheidsbeginsel. Indien de vreemdeling aanvoert dat deze beginselen zijn geschonden, zal een oordeel daaromtrent afhangen van de individuele feiten en omstandigheden in een concrete zaak.

Ten overvloede merkt de regering op dat een eventuele wachttijd geen rol zal spelen voor de vreemdeling aan wie internationale bescherming is verleend en die een aanvraag doet tot verlening van een verblijfsvergunning in verband met de EU-langdurig ingezetenenstatus. Ingevolge artikel 40 van de Kwalificatieverordening telt in dat geval de periode tussen de datum van de indiening van de asielaanvraag en de datum van afgifte van de verblijfstitel in beginsel wel volledig mee bij de berekening van de periode van vijf jaar ononderbroken rechtmatig verblijf die is vereist om in aanmerking te komen voor de EU-langdurig ingezetenenstatus (het voorgestelde artikel 45b, vierde lid, Vw 2000).

⁷⁴ Voorgesteld artikel 44, tweede lid, Vreemdelingenwet 2000. Zie daarover de memorie van toelichting, paragraaf 4.5.

⁷⁵ ABRvS 20 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:159.

⁷⁶ Artikelsgewijze toelichting bij artikel 44 Vreemdelingenwet 2000.

⁷⁷ Artikel 21 Vreemdelingenwet 2000. Vanwege artikel 40, onderdeel 1, Kwalificatieverordening speelt dit probleem niet bij een aanvraag om de langdurig-ingezetenenstatus.

⁷⁸ Artikel 8 Rijkswet op het Nederlanderschap. Daarbij geldt wel dat asielgerechtigden veelal niet in aanmerking komen voor naturalisatie, omdat de verblijfsvergunning asiel 'bedenkingen' oplevert als bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder b, Rijkswet op het Nederlanderschap.

3.7 Binnenlands beschermingsalternatief

Wanneer een asielzoeker aannemelijk heeft gemaakt dat hij een gegronde vrees heeft voor vervolging, dan wel een reëel risico loopt op ernstige schade, komt hem in beginsel internationale bescherming toe. Dit ligt anders wanneer de asielzoeker zich 'op een veilige en wettige manier' kan vestigen in een deel van het land van herkomst en de actoren van vervolging of ernstige schade niet de staat of staatsfunctionarissen zijn. In dat geval bestaat er een 'binnenlands beschermingsalternatief' en is er geen noodzaak tot internationale bescherming.⁷⁹

Ingevolge de Kwalificatieverordening moet de nationale beslissingsautoriteit eerst onderzoeken of een vreemdeling een gegronde vrees heeft voor vervolging, dan wel een reëel risico loopt op ernstige schade. Pas daarna moet de beslissingsautoriteit nagaan of de vreemdeling zich kan wenden tot een binnenlands beschermingsalternatief. Het is daarbij aan de beslissingsautoriteit om aan te tonen dat zo'n alternatief bestaat. De asielzoeker heeft vervolgens 'het recht bewijzen over te leggen en elementen over te leggen waaruit blijkt dat en dergelijk alternatief hem of haar niet ter beschikking staat'.⁸⁰

Volgens de transponeringstabel bij het wetsvoorstel zijn er geen uitvoeringsregels nodig om deze procedure te volgen. Vraag is echter of de voorgestelde procedure een vreemdeling voldoende ruimte biedt om op de tegenwerping van een binnenlands beschermingsalternatief te reageren. De voornemen- en zienswijzeprocedure, waarbinnen vreemdelingen de kans krijgen om te reageren op de analyse van de aanvraag door de IND, komt immers te vervallen.⁸¹ Dat betekent dat vreemdelingen op een andere manier zullen moeten worden geïnformeerd over het voornemen om hen een binnenlands beschermingsalternatief tegen te werpen.

Een mogelijkheid hiertoe zou zijn de vreemdeling uit te nodigen voor een aanvullend gehoor. Daartegen pleit evenwel dat moeilijk van een vreemdeling kan worden verwacht dat hij tijdens het gehoor bewijs levert tegen het bestaan van een binnenlands beschermingsalternatief. Zulk bewijs zal immers veelal niet zozeer bestaan uit de eigen verklaringen van de vreemdeling, maar uit feitelijke informatie en rapporten van derden.

Vanuit dit oogpunt lijkt een schriftelijke procedure onontbeerlijk om vreemdelingen een eerlijke kans te bieden op de tegenwerping van een binnenlands beschermingsalternatief te reageren. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid om vreemdelingen een schriftelijke reactie te vragen wel genoemd,⁸² maar wordt niet geconcretiseerd hoe de regering dit voor zich ziet zonder de vreemdeling in kennis te stellen van de voorgenomen besluitvorming.

De Afdeling adviseert in de toelichting bij het wetsvoorstel uiteen te zetten hoe zal worden gewaarborgd dat asielzoekers gedurende de bestuurlijke fase van de asielprocedure tegenbewijs kunnen leveren tegen het bestaan van een binnenlands beschermingsalternatief, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Het recht van de vreemdeling om bewijzen over te leggen en elementen in te dienen waaruit blijkt dat een binnenlands beschermingsalternatief hem of haar niet ter beschikking staat, volgt uit artikel 8, derde lid, van de Kwalificatieverordening. De Procedureverordening bevat een vrijwel integraal kader voor de procedure die moet worden gevolgd bij de behandeling van een asielaanvraag en de waarborgen die daarbij gelden ten aanzien van de aanvrager. Deze regels werken rechtstreeks vanaf het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact. Daarmee vormen de procedurele regels van de Procedureverordening voortaan het kader voor de te volgen asielprocedure.

De Procedureverordening (artikel 12) bepaalt dat de vreemdeling in de gelegenheid wordt gesteld een persoonlijk onderhoud (gehoor) te hebben over de inhoud van zijn asielaanvraag. (Dit hoeft echter niet de vorm van een voornemen- en zienswijzeprocedure aan te nemen zoals die thans wordt gevoerd). De mogelijkheid bewijzen over te leggen en elementen in te dienen waaruit blijkt dat een binnenlands beschermingsalternatief hem niet ter beschikking staat, kan worden geboden tijdens het gehoor. Indien de beslissingsautoriteit na het gehoor onvoldoende informatie heeft om tot een oordeel te komen, kan aanvullend onderzoek worden gedaan. Daaronder wordt ook begrepen het in de gelegenheid stellen van de vreemdeling om op de tegenwerping te reageren, voor zover dat nog niet is gebeurd tijdens het gehoor. De regering merkt op dat zij ervoor kiest in de asielprocedure de vreemdeling de mogelijkheid te blijven bieden correcties en aanvullingen te doen bij het verslag van het

⁷⁹ Artikel 8, eerste lid, Kwalificatieverordening.

⁸⁰ Artikel 8, derde lid, Kwalificatieverordening.

⁸¹ Voorgesteld artikel 39 Vreemdelingenwet 2000.

⁸² Memorie van toelichting, paragraaf 5.3.

asielgehoor (dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.7 van dit nader rapport).

Lidstaten mogen er vanuit gaan dat de asielprocedure zoals voorgeschreven in de Procedureverordening volstaat, ook ter zake van de eventuele tegenwerping van een binnenlands beschermingsalternatief.

4. Procedureverordening

4.1 Inleiding

De Procedureverordening⁸³ vervangt de Procedurerichtlijn⁸⁴ en bevat bepalingen over de inrichting van een gemeenschappelijke asielprocedure, met het doel de procedurele regelingen van de lidstaten te stroomlijnen, te vereenvoudigen en te harmoniseren. Hiertoe regelt de Procedureverordening de verschillende stappen van de asielprocedure, waaronder het doen van een verzoek en de registratie, indiening, behandeling en afdoening daarvan. De verordening schrijft daarnaast voor welke rechten en plichten verzoekers tijdens deze stappen hebben, zoals het recht op een persoonlijk onderhoud en het recht op kosteloze juridische counseling. Ook bevat de verordening regels over de procedure voor de intrekking van internationale bescherming en de beroepsprocedure, en wordt in bepaalde situaties een versnelde behandeling of toepassing van de asielgrensprocedure voorgeschreven.

Ter implementatie van de Procedureverordening worden met het wetsvoorstel de procedurele regels die voortaan rechtstreeks uit de Procedureverordening volgen uit de nationale regelgeving geschrapt. Ook kiest de regering ervoor om aanvullende nationale procedurestappen die op dit moment onderdeel uitmaken van de asielprocedure maar niet zijn verplicht op grond van de Procedureverordening, te laten vervallen. In het wetsvoorstel wordt daarnaast invulling gegeven aan een aantal procedureregels die op grond van de Procedureverordening op nationaal niveau dienen te worden vastgelegd, zoals de beslistermijnen.

4.2 Afschaffen voornemenprocedure

Onderdeel van de keuze om onverplichte nationale procedurestappen te laten vervallen, is het schrappen van de voornemenprocedure. Het afschaffen van deze procedure heeft tot gevolg dat de minister direct kan beslissen op een asielverzoek nadat hij de verzoeker heeft gehoord en de verzoeker niet eerst in de gelegenheid hoeft te worden gesteld om op een voorgenomen afwijzing te reageren. De regering beoogt hiermee de procedure te vereenvoudigen en de Nederlandse asielprocedure zoveel mogelijk in lijn te brengen met de procedure van de overige EU-lidstaten.⁸⁵

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat deze vereenvoudiging van de procedure niet zonder meer leidt tot een efficiëntere asielprocedure.⁸⁶ Gewezen wordt hierbij op de verwachting van de IND dat het afschaffen van de voornemenprocedure weliswaar tijdswinst zal opleveren in de administratieve fase, maar tegelijkertijd zal leiden tot een verzwarende van de beroepsfase. Advocaten kunnen argumenten die zij normaal in een zienswijze aanvoeren nu namelijk pas in beroep aanvoeren. Hierdoor neemt de werklast bij de procesvertegenwoordigers van de IND toe en kunnen de doorlooptijden bij de rechtbank oplopen, zo laat de toelichting zien.

De Afdeling heeft er in haar advies over de Asielnoodmaatregelenwet – waar het afschaffen van de voornemenprocedure ook onderdeel van uitmaakt – daarnaast op gewezen dat het ontbreken van een filter in de voorfase ertoe kan leiden dat besluiten meer onvolkomenheden bevatten en dat beroepen daardoor vaker gegrond zullen worden verklaard, waardoor de IND vaker opnieuw zal moeten besluiten op een asielverzoek.⁸⁷

Een verzwarende van de beroepsfase kan in het licht van de implementatie van de Procedureverordening in het bijzonder leiden tot uitvoeringsproblemen, nu in het wetsvoorstel strikte termijnen voor de behandeling van een beroep zijn opgenomen. Zo dient de rechtbank binnen zes weken uitspraak te doen indien het asielverzoek is behandeld in de asielgrensprocedure.⁸⁸ Deze termijn kan niet worden

⁸³ 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.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 5.3.

⁸⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 13.1.

⁸⁷ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over de Asielnoodmaatregelenwet (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, punt 5.c. Zie in dit kader ook het advies van de Adviesraad Migratie over de uitvoerings- en implementatiewet van het EU Asiel- en migratiepact van 25 juni 2025.

⁸⁸ Artikel I, onderdeel BL (artikel 83b van de Vreemdelingenwet 2000).

verlengd. Daarnaast geldt een kortere beslistermijn voor asielverzoeken die door de rechter zijn terugverwezen naar de IND nadat de rechtbank een besluit heeft vernietigd.⁸⁹ Het zal moeilijk blijken te zijn om aan deze termijnen te voldoen wanneer veel zaken worden terugverwezen.

De hierboven benoemde gevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure vragen om een afweging tussen het belang van enerzijds een vereenvoudiging van de procedure en het in lijn brengen van de Nederlandse procedure met de procedure van andere EU-lidstaten, en anderzijds het belang om een verdere belasting van de rechtspraak en een toename in terugverwijzingen naar de IND te voorkomen. De toelichting geeft geen inzicht in de afweging die op dit punt is gemaakt en de overwegingen die aan de gemaakte keuze ten grondslag liggen. Ook blijkt uit de toelichting niet hoeveel EU-lidstaten geen voornemenprocedure kennen en waarom het wenselijk is dat Nederland hierbij aansluit.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het afschaffen van de voornemenprocedure toereikend te motiveren. Indien dit niet mogelijk is, adviseert de Afdeling van het afschaffen van de voornemenprocedure af te zien.

De regering vindt het van belang te onderstrepen dat de Procedureverordening een vrijwel integraal kader schept voor de asielprocedure en de stappen die daarin moeten worden gezet. Een voornemen- en zienswijzeprocedure zoals tot nu opgenomen in het huidige artikel 39 Vw 2000 maakt daar geen onderdeel van uit. Een lidstaat mag er dus vanuit gaan dat de Uniewetgever een dergelijke stap niet noodzakelijk acht voor een zorgvuldige voorbereiding op de asielaanvraag. Gelet op de kortere termijnen die de Procedureverordening stelt aan de behandeling van de asielaanvraag, zijn extra nationale procedurestappen zoals de voornemen- en zienswijzeprocedure onder het Asiel- en migratiepact ook niet meer houdbaar.

Het afschaffen van de voornemen- en zienswijzeprocedure past ook beter bij de inrichting van de asielprocedure in de landen om ons heen. Uit navraag bij omliggende lidstaten is gebleken dat het overgrote merendeel van deze lidstaten aan het beginsel van hoor- en wederhoor een andere invulling geeft dan Nederland dat tot dusver deed met de voornemenprocedure. De nadruk in de meeste lidstaten ligt veelal op het gehoor, waarin de aanvrager de gelegenheid krijgt om eventuele inconsistenties toe te lichten. Daarnaast worden verzoekers in sommige lidstaten in de gelegenheid gesteld om schriftelijk verdere opmerkingen te maken, of elementen aan te voeren, voordat het besluit wordt genomen.

De regering onderkent het risico dat asielbesluiten door het afschaffen van de voornemen- en zienswijzeprocedure meer onvolkomenheden kunnen bevatten en dat beroepen daardoor vaker gegrond kunnen worden verklaard, vooral in de eerste periode na het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact. Anderzijds meent de regering dat zij ervan uit mag gaan dat de asielprocedure die de Procedureverordening voorschrijft volgens de Uniewetgever voldoende is om te waarborgen dat het dossier van de asielzoeker volledig is.

Zoals nu ook het geval is, ligt in de asielprocedure de nadruk op het gehoor. De IND kan ook besluiten om, wanneer dat noodzakelijk is voor een zorgvuldige besluitvorming, een aanvullend gehoor te houden of via de gemachtigde te vragen om een schriftelijke reactie. De asielzoeker zal in het gehoor uitgebreid de gelegenheid krijgen om zijn motieven naar voren te brengen. Ook blijft het mogelijk om, met de ondersteuning van een asieladvocaat, correcties en aanvullingen te plaatsen bij het verslag van het gehoor (zie ook hierna in paragraaf 4.7 van dit nader rapport). Hierdoor wordt de vreemdeling de mogelijkheid geboden om eventuele onjuistheden recht te zetten en aanvullende feiten en omstandigheden aan te voeren voordat het besluit wordt genomen.

Het uitgangspunt blijft dat het dossier volledig is voordat het besluit wordt genomen en er geen onduidelijkheid bestaat over de verklaringen van de aanvrager. Zo wordt zoveel mogelijk bewerkstelligd dat de rechter de redenen kan toetsen waarom de IND de asielaanvraag niet heeft gehonoreerd.

De regering spant zich ervoor in de gevolgen voor de rechtspraak zo beperkt mogelijk te houden. Gedurende de gehele asielprocedure vinden diverse filtermomenten plaats ten behoeve van de kwaliteit. De beoordeling door de IND van een asielaanvraag is een eerste stap in dit filtersysteem. Om te voorkomen dat er zaken bij de rechter terechtkomen die daar evident niet thuishoren, bijvoorbeeld omdat een besluit onzorgvuldig voorbereid is, worden beroepszaken nu al waar mogelijk gefilterd door de IND. De IND zet zich in om deze filtering met het oog op het afschaffen van de voornemen- en zienswijzeprocedure, verder te intensiveren. Deze filtering vindt – voor zover mogelijk – plaats nog voordat er een zittingsdatum bekend is. Dat maakt dat in beroep snel kan worden onderkend of een

⁸⁹ Artikel I, onderdeel BO (artikel 83bc van de Vreemdelingenwet 2000).

besluit, gelet op de beroepsgronden, nadere toelichting behoeft in de vorm van een verweerschrift of dat toch nader onderzoek noodzakelijk is. Wanneer sprake is van een besluit dat evident gebrekkig is, kunnen deze besluiten worden ingetrokken om te voorkomen dat rechtbanken onnodig worden belast.

In paragraaf 2.1 van dit nader rapport is aangegeven dat de regering toezegt dat het ministerie van Asiel en Migratie de situatie bij de rechtspraak blijft monitoren en zal doen wat er nodig is voor een goede doorloop in de vreemdelingenketen, inclusief de asielrechtspraak.

Wat betreft de financiële middelen die de rechtspraak nodig zal hebben om aan het grotere aanbod van zaken te voldoen, is vanuit het ministerie van Asiel en Migratie een toezegging gedaan. Daarbij gaat het om nationale middelen die al voorzien waren voor de implementatie van het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel. Deze nationale middelen zullen aangevuld worden met Europese middelen die Nederland ontvangt voor de implementatie van het Asiel- en migratiepact.

Het ministerie van Asiel en Migratie blijft met de rechtspraak in gesprek over de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact en de daarmee samenhangende uitvoerings- en implementatieregelgeving.

Tot slot merkt de regering op dat bij gelegenheid van het nader rapport de uitspraaktermijn voor de rechtbank voor zaken die in de asielgrensprocedure zijn behandeld op twaalf weken is gesteld, gerekend vanaf de datum van registratie van de asielaanvraag. De uitspraaktermijn voor de rechtbank is daarmee meer in overeenstemming gebracht met artikel 51, tweede lid, van de Procedureverordening.

De memorie van toelichting wordt overeenkomstig het voorgaande aangevuld.

4.3 Juridische counseling

Op grond van de Procedureverordening hebben vreemdelingen die een verzoek om internationale bescherming indienen het recht om een juridisch adviseur of een andere counselor te raadplegen.⁹⁰ De verzoeker kan op eigen kosten een juridisch adviseur of andere counselor kiezen, maar heeft tijdens de administratieve fase van de asielprocedure ook recht op kosteloze juridische counseling. Deze counseling moet worden geboden door juridische counselors, die krachtens het nationale recht zijn erkend of toegelaten om de verzoekers counseling te verstrekken, dan wel door niet-gouvernementele organisaties die krachtens het nationale recht zijn geaccrediteerd om juridische diensten of vertegenwoordiging aan verzoekers te bieden.

Lidstaten kunnen er op grond van de verordening ook voor kiezen om tijdens de administratieve fase kosteloze rechtsbijstand aan te bieden. De Procedureverordening verplicht daarnaast tot het bieden van kosteloze rechtsbijstand tijdens de beroepsprocedure. Juridische counseling volstaat in dat geval niet.

In het wetsvoorstel is een delegatiegrondslag opgenomen voor de minister van Asiel en Migratie om bij ministeriële regeling regels te stellen over de erkenning of toelating van juridisch adviseurs of andere counselors die de vreemdeling tijdens de behandeling van een verzoek kosteloze juridische counseling verstrekken, bijstaan of vertegenwoordigen en de accreditatie van niet-gouvernementele organisaties die de vreemdeling juridische diensten of vertegenwoordiging bieden.⁹¹ Uit de toelichting blijkt dat de invulling hiervan nog moet worden bepaald.

Gelet op de belangrijke rol die in de Procedureverordening aan de juridische counselor wordt toegedicht, is het wenselijk dat in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt uitgewerkt hoe de juridische counseling wordt vormgegeven. Daarbij is het met het oog op het primaat van de wetgever nodig dat de regeling van de juridische counseling op hoofdlijnen op wettelijk niveau wordt vastgelegd.⁹²

Zo zou in de Vreemdelingenwet 2000 kunnen worden vastgelegd of de kosteloze juridische counseling wordt verstrekt door juridisch adviseurs of andere counselors die krachtens het nationale recht zijn erkend of toegelaten, of door niet-gouvernementele organisaties die zijn geaccrediteerd om juridische diensten of vertegenwoordiging aan verzoekers te bieden. Ook kunnen op hoofdlijnen de criteria voor erkenning of accreditatie wettelijk worden vastgelegd. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan het uitgangspunt dat delegatie van een regelgevende bevoegdheid aan een minister dient te worden

⁹⁰ Artikel 15 Procedureverordening.

⁹¹ Artikel I, onderdeel AD (artikel 36 van de Vreemdelingenwet 2000).

⁹² Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.⁹³

De Afdeling adviseert om in de toelichting uiteen te zetten hoe het recht op juridische counseling vorm zal krijgen en adviseert deze regeling op hoofdlijnen in het wetsvoorstel vast te leggen.

De regering heeft hiervoor in paragraaf 2.2 van dit nader rapport uiteengezet waarom zij van mening is dat de delegatie van regelgevende bevoegdheid zoals voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel is geoorloofd. Zij blijft ter zake van de juridische counseling bij haar standpunt de nadere uitwerking op het niveau van ministeriële regeling te beleggen.

In de eerste plaats omdat de beleidsruimte voor de nationale wetgever om de juridische counseling vorm te geven klein is, de afbakening daarvan is gegeven door het Asiel- en migratiepact zelf. De Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening schrijven uniforme en gedetailleerde regels voor de asiel- en overdrachtsprocedure voor en de rol van de juridische counselor daarbij. Opnemings op wetsniveau zou daar dus weinig aan kunnen toevoegen. De erkenning, toelating of accreditatie van organisaties die in dit verband een rol krijgen en de criteria die daar eventueel voor gaan gelden, zijn daarom volgens de regering bij uitstek zaken die zich lenen voor uitwerking op lager niveau en geen hoofdelementen betreffen.

In de tweede plaats kan nadere concretisering op het niveau van ministeriële regeling juist de nodige ruimte geven om nu en in de toekomst rekening te houden met het absorptievermogen van de vreemdelingenketen en andere instanties waar een beroep op wordt gedaan. Die ruimte is ook nodig, want de praktische belegging van de juridische counseling vergt tijd en inspanning. Bij brief van 29 september 2025 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen van de regering de uitvoering van de juridische counseling bij de IND te beleggen.⁹⁴ De precieze invulling is thans nog onderwerp van gesprek met de IND.

4.4 Beroepstermijn

Op grond van de Procedureverordening dienen de lidstaten in hun nationale recht vast te stellen binnen welke termijn verzoekers beroep dienen in te stellen tegen een beslissing op hun verzoek op internationale bescherming, een beslissing tot intrekking van internationale bescherming en een terugkeerbesluit.⁹⁵ Wanneer een verzoek is afgewezen als niet-ontvankelijk, of wanneer het impliciet is ingetrokken of (kennelijk) ongegrond is, dient de termijn minimaal vijf dagen en maximaal tien dagen te zijn. In de overige gevallen dient de beroepstermijn minimaal twee weken en maximaal één maand te zijn. Hiertoe wordt in het wetsvoorstel geregeld dat de beroepstermijn één week bedraagt in de hiervoor beschreven situaties. De beroepstermijn bedraagt twee weken indien de subsidiaire beschermingsstatus is toegekend (in plaats van de vluchtelingenstatus), de aanvraag is afgewezen als ongegrond of de internationale beschermingsstatus is ingetrokken.⁹⁶

De huidige termijn voor het indienen van beroep indien de aanvraag is afgewezen als ongegrond of de internationale beschermingsstatus is ingetrokken, bedraagt vier weken.⁹⁷ Dit betekent dat de beroepstermijn in deze situaties met het wetsvoorstel wordt gehalveerd.

Uit de toelichting blijkt dat het benutten van de mogelijkheid om de termijn voor het instellen van beroep vast te stellen op twee weken is bedoeld om de doorloop in de asielketen te bevorderen.⁹⁸ Met de verkorting van de beroepstermijn wordt blijkens de toelichting daarnaast uitvoering gegeven aan het voornemen uit het Regeerprogramma 2024 om de asielprocedures te verkorten en te versoberen tot het Europese minimum.

De Afdeling merkt op dat de verzoeker en zijn of haar advocaat als gevolg van de kortere beroepstermijn minder tijd hebben om de afweging te maken om al dan niet in beroep te gaan. Dit kan leiden tot meer (pro forma ingediende) hoger beroepen die uiteindelijk worden ingetrokken: in zaken waarin de beroepstermijn dreigt te verlopen zullen advocaten in de praktijk al snel voor de zekerheid beroep

⁹³ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁹⁴ Kamerstukken II 2025/26, 19 637, nr. 3479.

⁹⁵ Artikel 67, zevende lid, Procedureverordening.

⁹⁶ Artikel I, onderdeel BE (artikel 69 van de Vreemdelingenwet 2000).

⁹⁷ Artikel 69 Vreemdelingenwet 2000.

⁹⁸ Memorie van toelichting, artikelsgewijs, onder onderdeel BE.

instellen voordat zij een inhoudelijke afweging van de haalbaarheid van het beroep hebben kunnen maken.⁹⁹

In de toelichting ontbreekt een bespreking van de gevolgen die dit zal hebben voor de asielprocedure en voor de belasting van de rechterlijke macht – zelfs als de beroepen uiteindelijk worden ingetrokken en niet inhoudelijk hoeven te worden behandeld, vergt het in gang zetten van de hoger beroepsprocedure de nodige inzet van schaarse capaciteit voor registratie en administratie. Daar komt bij dat uit de toelichting niet blijkt welke doelen worden nagestreefd met een versoering van de asielprocedure tot het Europese minimum en hoe een verkorting van de beroepstermijn aan het realiseren van deze doelen bijdraagt.

De Afdeling adviseert de keuze voor een kortere beroepstermijn toereikend te motiveren en anders af te zien van deze wijziging.

Om de doorlooptijden in de asielketen te bevorderen, wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Procedureverordening biedt om de termijnen voor het instellen van beroep te verkorten. De regering acht het niet waarschijnlijk dat een kortere indieningstermijn tot meer pro forma beroepen zal leiden. Onder de huidige regels voor de termijnen voor het instellen van beroep gaat een groot aantal vreemdelingen in beroep tegen de asielbeschikking; de mate van de kans van slagen van het beroep lijkt daarbij slechts een beperkte rol te spelen. Het beroep bij de rechtbank vangt nu ook vrijwel altijd aan met een pro forma beroepschrift. In de asielzaken waarvoor nu ook al een termijn van een week geldt voor het instellen van beroep, wordt het beroep zelden tot nooit alsnog ingetrokken.

De regering erkent niettemin dat de keuzes in het wetsvoorstel gevolgen hebben voor de werklast van de rechtspraak. In paragraaf 2.1 van dit nader rapport is aangegeven dat de regering toezegt dat het ministerie van Asiel en Migratie de situatie bij de rechtspraak blijft monitoren en zal doen wat er nodig is voor een goede doorloop in de vreemdelingenketen, inclusief de asielrechtspraak. Wat betreft de financiële middelen die de rechtspraak nodig zal hebben om aan het grotere aanbod van zaken te voldoen, is vanuit het ministerie van Asiel en Migratie eveneens een toezegging gedaan. Het ministerie van Asiel en Migratie blijft voorts met de rechtspraak in gesprek over de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact en de daarmee samenhangende uitvoerings- en implementatieregelgeving.

Bij gelegenheid van het nader rapport worden de termijnen voor het instellen van het hoger beroep, in afwijking van de termijnen voor het instellen van beroep in eerste aanleg, gehandhaafd op vier weken in standaardzaken en wordt de termijn verlengd van een naar twee weken in overige zaken.

4.5 Beroep tegen het besluit tot intrekking van de internationale beschermingsstatus

De Procedureverordening schrijft voor in welke gevallen verzoekers om internationale bescherming recht hebben op een doeltreffende voorziening in rechte. De Procedureverordening biedt daarbij de mogelijkheid om in bepaalde gevallen beroep bij de rechter uit te sluiten. Zo is het mogelijk om beroep uit te sluiten tegen het besluit tot intrekking van de internationale beschermingsstatus wanneer de vreemdeling ondubbelzinnig afziet van zijn of haar erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, onderdaan is geworden van een lidstaat, of vervolgens in een andere lidstaat bescherming heeft gekregen.¹⁰⁰ De regering wenst gebruik te maken van deze mogelijkheid en regelt hiertoe in het wetsvoorstel dat geen beroep kan worden ingesteld tegen de genoemde besluiten.¹⁰¹

Volgens de toelichting betekent deze keuze niet dat een vreemdeling het intrekkingbesluit niet in rechte aan de orde kan stellen. De rechter kan het beroep namelijk toch ontvankelijk verklaren wanneer geen van de drie situaties aan de orde is en de intrekking derhalve berust op een foutieve vaststelling.¹⁰² Dit volgt echter niet zonder meer uit de tekst van de voorgestelde bepaling, die regelt dat tegen een dergelijk besluit geen beroep kan worden ingesteld. Dit impliceert dat de rechter niet kan toekomen aan de inhoudelijke beoordeling of sprake is van een van de situaties op grond waarvan de internationale beschermingsstatus kan worden ingetrokken, nu hij ieder beroep waarmee wordt opgekomen tegen een van de genoemde besluiten niet-ontvankelijk moet verklaren.¹⁰³

⁹⁹ Zie ook het advies van de Raad voor de rechtspraak inzake het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 van 19 februari 2025, p. 12.

¹⁰⁰ Artikel 67, eerste lid, Procedureverordening.

¹⁰¹ Artikel I, onderdeel BH (artikel 80 van de Vreemdelingenwet 2000).

¹⁰² Memorie van toelichting, paragraaf 5.7.

¹⁰³ Vergelijk het advies van de Raad voor de rechtspraak inzake het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 van 19 februari 2025, p. 4–5.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling om toe te lichten op welke wijze een vreemdeling een intrekingsbesluit in de zin van artikel 66, zesde lid, van de Procedureverordening in rechte aan de orde kan stellen. Indien dit niet mogelijk is, adviseert zij om het wetsvoorstel aan te passen.

De regering verduidelijkt dat zij gebruik maakt van de mogelijkheid die artikel 67, eerste lid, tweede alinea van de Procedureverordening biedt om in het nationale recht te bepalen dat geen beroep bij de rechter kan worden ingesteld in de gevallen bedoeld in artikel 66, zesde lid, van de Procedureverordening. In onderhavig wetsvoorstel gaat het daarbij om het besluit tot afsluiting dat is genomen met toepassing van het voorgestelde artikel 32, zesde lid, Vw 2000, wanneer de vreemdeling ondubbelzinnig afziet van zijn of haar erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, onderdaan is geworden van een lidstaat of vervolgens in een andere lidstaat internationale bescherming heeft gekregen. Onderhavig wetsvoorstel neemt deze uitzondering op in het voorgestelde artikel 80 Vw 2000.

De regering gaat er vanuit dat indien de vreemdeling desondanks beroep instelt tegen een dergelijk besluit, de rechtbank de ontvankelijkheid ambtshalve toetst als regel van openbare orde.¹⁰⁴ In het kader van de beoordeling van de ontvankelijkheid van dat beroep kan de vreemdeling echter aanvoeren dat geen van de drie situaties aan de orde is en dat het besluit tot afsluiting derhalve berust op een foutieve vaststelling. Het ligt in de rede dat het beroep ontvankelijk zal zijn indien hij daarin in het gelijk wordt gesteld, en dat de rechtbank de IND zal opdragen de afsluiting ongedaan te maken. Wordt de vreemdeling in het ongelijk gesteld, dan ligt het in de rede dat de rechtbank het beroep niet-ontvankelijk verklaart. Uiteraard bepaalt de rechtbank de omvang van het geding en de uitkomst in een individuele zaak.¹⁰⁵

De memorie van toelichting wordt in overeenkomstige zin genuanceerd.

4.6 Uitzonderingen op het recht om op het grondgebied te verblijven

In beginsel hebben verzoekers om internationale bescherming het recht om de uitkomst van hun verzoek af te wachten op het grondgebied van de lidstaat waar zij hun verzoek hebben ingediend.¹⁰⁶ Op grond van de Procedureverordening kunnen de lidstaten in bepaalde situaties echter voorzien in een uitzondering op het recht van de verzoeker om tijdens de administratieve fase op het grondgebied van de lidstaat te verblijven. Dat is mogelijk indien het een volgend verzoek betreft, de verzoeker zal worden uitgeleverd of overgeleverd met het oog op strafvervolgning of de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf of maatregel, of de verzoeker een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid.¹⁰⁷

De regering kiest ervoor om gebruik te maken van deze mogelijkheid en regelt hiertoe in het wetsvoorstel dat de vreemdeling in Nederland rechtmatig verblijf heeft indien hij in afwachting is van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiel, tenzij zich naar het oordeel van Onze Minister een van de gronden bedoeld in artikel 10, vierde lid, van de Procedureverordening voordoet.¹⁰⁸ Daarmee krijgt de minister de ruimte om zelfstandig te beoordelen of aan de in de wet genoemde voorwaarden is voldaan. Deze beoordelingsruimte heeft ook invloed op de wijze van toetsing van het besluit door de bestuursrechter. Wanneer een bestuursorgaan beschikt over beoordelingsruimte, toetst de rechter in beginsel meer terughoudend.

Het is de vraag of de Procedureverordening voorziet in deze beoordelingsruimte. De verordening biedt namelijk alleen de mogelijkheid om in bepaalde situaties al dan niet te voorzien in een uitzondering op het recht van de verzoeker om tijdens de administratieve fase op het grondgebied te blijven. Er is geen ruimte voor een beoordeling bij de vaststelling of sprake is van een dergelijke situatie. Met name de situaties waarin sprake is van een volgend verzoek of van uit- of overlevering van de verzoeker met het oog op strafvervolgning of de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf of maatregel kunnen feitelijk worden vastgesteld.

De Afdeling adviseert om de keuze voor het toekennen van beoordelingsruimte in het voorgestelde artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 toe te lichten en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Het advies van de Afdeling wordt opgevolgd. Het is juist dat artikel 10, vierde lid, van de Procedurever-

¹⁰⁴ Vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1905, r.o. 3.

¹⁰⁵ In reactie op de verwijzing in voetnoot 103 naar het advies van de Raad voor de rechtspraak van 19 februari 2025 merkt de regering volledigheidshalve op dat deze toelichting niet was opgenomen in de consultatieversie van het wetsvoorstel waarop de Raad voor de rechtspraak heeft gereageerd. Deze toelichting is naar aanleiding daarvan toegevoegd.

¹⁰⁶ Artikel 10, eerste lid, Procedureverordening.

¹⁰⁷ Artikel 10, vierde lid, Procedureverordening.

¹⁰⁸ Artikel I, onderdeel H (artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000)

ordering geen beoordelingsruimte toestaat. Het voorgestelde artikel 8, aanhef en onder f, onderdeel 2°, Vw 2000 is hierop aangepast. Geregeld wordt dat de vreemdeling in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiël overeenkomstig artikel 10, eerste lid, van de Procedureverordening het recht heeft om op het grondgebied van Nederland te verblijven totdat op de aanvraag is beslist, tenzij artikel 10, derde of vierde lid, van de Procedureverordening van toepassing is. Dit is voorts verduidelijkt in de memorie van toelichting.

4.7 Correcties en aanvullingen

De Procedureverordening maakt het mogelijk om in het nationale recht te regelen dat de opname van een gehoor of een schriftelijke weergave daarvan als bewijs in de beroepsprocedure kan worden toegelaten.¹⁰⁹ Als gevolg hiervan is de minister op grond van de Procedureverordening niet verplicht om de verzoeker in de gelegenheid te stellen om correcties en aanvullingen op het gehoor in te dienen of te bevestigen dat de inhoud van het verslag een correcte afspiegeling vormt van het gehoor. De regering kiest er voor om gebruik te maken van deze mogelijkheid en regelt hiertoe in het wetsvoorstel dat de opname van het gehoor als bewijs wordt toegelaten bij de rechtbank.¹¹⁰

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat in overleg met de rechtspraak nog moet worden bepaald hoe in de praktijk invulling zal worden gegeven aan de mogelijkheid om geen gelegenheid te bieden tot het doen van correcties en aanvullingen na een gehoor.¹¹¹ In de toelichting bij de Asiel-noodmaatregelenwet heeft de regering gesteld dat correcties en aanvullingen belangrijker worden vanwege het verdwijnen van de voornemenprocedure, omdat argumenten die momenteel in de zienswijze worden aangevoerd, bij de correcties en aanvullingen naar voren kunnen worden gebracht.¹¹² Het is wenselijk dat deze functie van de correcties en aanvullingen wordt betrokken in de afweging om de mogelijkheid van het doen van correcties en aanvullingen al dan niet te handhaven.

De Afdeling adviseert om de mogelijkheid tot het doen van correcties en aanvullingen op het verslag van een gehoor te handhaven, dan wel toe te lichten hoe het afschaffen van de mogelijkheid tot het doen van correcties en aanvullingen zich verhoudt tot het afschaffen van de voornemenprocedure.

Het advies van de Afdeling wordt opgevolgd. In het ontwerp voor het Uitvoerings- en implementatiebesluit Asiel- en migratiepact 2026 wordt in een nieuw artikel 3.109b van het Vb 2000 de mogelijkheid opgenomen om de vreemdeling in de gelegenheid te stellen correcties en aanvullingen te doen op het verslag van een gehoor. Het ontwerp is, met nota van toelichting, op 24 november 2025 in internetconsultatie gegeven en voor advies voorgelegd aan diverse adviesorganen en instanties.

5. Screeningverordening

5.1 Inleiding

De Screeningverordening¹¹³ introduceert een screeningprocedure voor onderdanen van derde landen en staatlozen zonder recht op toegang tot het grondgebied van de Europese Unie. Deze procedure moet eraan bijdragen dat zij in een zo vroeg mogelijk stadium naar de passende procedures worden doorverwezen en dat zij die procedures zonder onderbreking of vertraging doorlopen. De screeningprocedure bestaat onder andere uit een verificatie van de identiteit, een veiligheidscontrole, een medische check en een beoordeling van de kwetsbaarheid.

De screeningprocedure aan de buitengrens moet binnen zeven dagen worden voltooid. Wanneer iemand illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft en blijkt dat de screeningprocedure nog niet eerder is doorlopen, vindt de screening plaats op het grondgebied en mag de screening niet langer dan drie dagen duren. Om ervoor te zorgen dat het Unierecht en het internationaal recht, met inbegrip van het Handvest, tijdens de screening worden nageleefd, moet elke lidstaat voorzien in een toezichtmechanisme en in passende waarborgen voor de onafhankelijkheid daarvan.

Ter implementatie van de Screeningverordening wordt in het wetsvoorstel de minister van Asiel en Migratie aangewezen als screeningautoriteit.¹¹⁴ De werkzaamheden die hiermee gepaard gaan zullen

¹⁰⁹ Artikel 14, vijfde lid, Procedureverordening.

¹¹⁰ Artikel I, onderdeel BN (artikel 83bb van de Vreemdelingenwet 2000).

¹¹¹ Memorie van toelichting, artikelsgewijs, onder onderdeel BN.

¹¹² Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 3.

¹¹³ Verordening (EU) 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot invoering van de screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817.

¹¹⁴ Artikel I, onderdeel C (artikel 2ff van de Vreemdelingenwet 2000).

worden belegd bij de IND, zo blijkt uit de toelichting.¹¹⁵ Verder worden in het wetsvoorstel regels gesteld om invulling te geven aan de verplichting om in het nationale recht bepalingen vast te leggen om ervoor te zorgen dat de te screenen personen voor de duur van de screening ter beschikking blijven van de autoriteiten, om onderduiken te voorkomen. Zo wordt in het wetsvoorstel geregeld dat onderdanen van derde landen die worden gescreend aan de buitengrens kunnen worden verplicht zich op te houden in een aangewezen ruimte of plaats die kan worden beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek. Het wordt daarmee mogelijk om grensdetentie toe te passen tijdens de screeningprocedure.

5.2 Onafhankelijk toezichtmechanisme

Zowel de Screeningverordening als de Procedureverordening verplichten elke lidstaat om te voorzien in een onafhankelijk mechanisme voor toezicht op de grondrechten. Dit mechanisme dient toe te zien op de naleving van het Unierecht en internationaal recht tijdens de screeningprocedure en de grensprocedure en moet beschuldigingen van handelen in strijd met de grondrechten doeltreffend en zonder vertraging behandelen.¹¹⁶ De lidstaten moeten daarnaast passende waarborgen bieden om te garanderen dat het toezichtmechanisme onafhankelijk is.

In het wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de plicht tot oprichting van een onafhankelijk toezichtmechanisme door deze opdracht bij de minister van Asiel en Migratie neer te leggen.¹¹⁷ Uit de toelichting blijkt dat in ieder geval de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie J&V) bij het toezichtmechanisme zal worden betrokken, gelet op het bestaande toezicht dat de Inspectie J&V al verricht op de taakuitoefening van organisaties binnen de migratieketen.¹¹⁸

Het wetsvoorstel regelt daarnaast dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur instanties kunnen worden aangewezen die in ieder geval deelnemen aan de werking van het toezichtmechanisme.¹¹⁹ Omdat de Procedureverordening en de Screeningverordening de deelname van nationale ombudspersonen en nationale mensenrechteninstellingen voorschrijft, ziet de regering hier een rol weggelegd voor het College voor de Rechten van de Mens en de Nationale Ombudsman.

In dit licht rijst de vraag hoe de rol van de minister van Asiel en Migratie bij het toezichtmechanisme zich verhoudt tot het vereiste onafhankelijke karakter van het toezichtmechanisme, nu de minister van Asiel en Migratie ook wordt aangewezen als screeningautoriteit en verantwoordelijk is voor de asielgrensprocedure.¹²⁰ Daarmee is de minister verantwoordelijk voor zowel de uitvoering als het onafhankelijke toezicht daarop. Dit staat op gespannen voet met de vereiste onafhankelijkheid van het toezichtmechanisme. In het wetsvoorstel ontbreken daarnaast passende waarborgen om het onafhankelijke karakter van het toezichtmechanisme te garanderen.

De Afdeling adviseert in de toelichting uiteen te zetten hoe het onafhankelijke karakter van het toezichtmechanisme wordt verzekerd en om in het wetsvoorstel passende waarborgen op te nemen die het onafhankelijke karakter van het toezichtmechanisme verzekeren.

5.3 Rechterlijke procedures bij de niet-naleving van grondrechten

Op grond van de Screeningverordening dienen de lidstaten er op toe te zien dat burgerrechtelijke of strafrechtelijke procedures worden ingesteld wanneer overeenkomstig het nationale recht sprake is van niet-eerbiediging of niet-handhaving van grondrechten.¹²¹ Daarmee wordt aan de lidstaten de verplichting opgelegd om er in voorkomend geval op toe te zien dat burgerrechtelijke of strafrechtelijke procedures worden ingesteld.

Om invulling te geven aan deze verplichting, zijn in het Nationaal Implementatieplan – dat een overzicht geeft van de te nemen stappen voor de invoering van het Asiel- en migratiepact in het Nederlandse stelsel – wettelijke bepalingen aangekondigd om vermeende schendingen van grondrechten te onderzoeken in verband met screening en passende doorverwijzing naar burgerrechtelijke of strafrechtelijke procedures.¹²²

In het wetsvoorstel lijken dergelijke wettelijke bepalingen te ontbreken. Toegelicht wordt dat vreemde-

¹¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 8.2.

¹¹⁶ Artikel 43, vierde lid, van de Procedureverordening en artikel 10, tweede lid, Screeningverordening.

¹¹⁷ Artikel I, onderdeel C (artikel 2hh van de Vreemdelingenwet 2000).

¹¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 8.3.

¹¹⁹ Artikel I, onderdeel C (artikel 2hh van de Vreemdelingenwet 2000).

¹²⁰ Artikel I, onderdeel C (artikel 2ff van de Vreemdelingenwet 2000).

¹²¹ Artikel 10, eerste lid, Screeningverordening.

¹²² Nationaal Implementatieplan Asiel- en migratiepact, onder 9.3.1 (Aanpassingen wet- en regelgeving), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 32 317, nr. 908.

lingen het recht hebben om een klacht in te dienen tegen de screeningautoriteit.¹²³ Wanneer sprake is van een strafbaar feit kunnen zij daarnaast aangifte doen of, wanneer sprake is van een onrechtmatige daad, een procedure starten bij de burgerlijke rechter, zo volgt uit de toelichting. Het initiatief om een rechtelijke procedure in te stellen ligt daarmee bij de vreemdeling wiens grondrechten niet worden geëerbiedigd.

Het is de vraag of daarmee wordt voldaan aan de verplichting uit de Screeningsverordening om erop toe te zien dat burgerrechtelijke of strafrechtelijke procedures worden ingesteld. Deze verplichting impliceert een proactieve rol van de lidstaten bij het waarborgen van de instelling van een dergelijke procedure. Een verwijzing naar de klachtenprocedure of de mogelijkheid tot het doen van aangifte of het instellen van een civielrechtelijke procedure uit onrechtmatige daad volstaat daarvoor niet.

De Afdeling adviseert om in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

In reactie op het advies van de Afdeling is in paragraaf 8.3 van de memorie van toelichting verduidelijkt dat de Screeningsverordening de verplichting aan de lidstaten oplegt om te voorzien in een onafhankelijk toezichtmechanisme. Met het voorgestelde artikel 2hh wordt geregeld dat de Minister van Asiel en Migratie hierin dient te voorzien overeenkomstig artikel 10, tweede en vierde lid, van de Screeningsverordening. Dit betekent bijvoorbeeld dat het onafhankelijk toezichtmechanisme moet worden voorzien van passende financiële middelen. Deze bepaling zorgt ervoor dat een Minister aanspreekbaar is voor het creëren van de randvoorwaarden voor het goed kunnen functioneren van het onafhankelijk toezichtmechanisme. Dat neemt niet weg dat ten aanzien van de oordeelsvorming en het kenbaar maken van bevindingen het onafhankelijk toezichtmechanisme onafhankelijk functioneert. Dit is op verschillende manieren geborgd ten aanzien van de verschillende deelnemers. Met het voorgestelde artikel 2ii wordt het College voor de Rechten van de Mens aangewezen als deelnemer aan het onafhankelijk toezichtmechanisme. De onafhankelijkheid van het College is geborgd via de Wet College voor de rechten van de mens. Voor de Inspectie Justitie en Veiligheid geldt dat dit op andere wijze is geborgd overeenkomstig de huidige inbedding. Op grond van de thans geldende Aanwijzingen inzake rijksinspecties is de onpartijdige en onafhankelijke wijze waarmee de IJenV tot haar bevindingen en oordelen geborgd. Het voorgaande is nader toegelicht in paragraaf 8.3 van de memorie van toelichting.

Ten aanzien van het advies van de Afdeling om erop toe te zien dat burgerrechtelijke of strafrechtelijke procedures worden ingesteld is ten eerste de memorie van toelichting aangepast door nader op de verplichting opgenomen in artikel 10, eerste lid, van de Screeningsverordening in te gaan. Daarbij wijst de regering er op dat uit een vergelijking van de bewoordingen van artikel 10, eerste lid, met de Engelse, Franse en Duitse taalversies kan worden afgeleid, dat beoogd is om te regelen dat gewaarborgd is dat er passende maatregelen worden genomen om beschuldigingen van niet-naleving van de grondrechten in verband met de screening te onderzoeken en dat er een verwijzing is voor het initiëren van procedures wanneer er sprake is van niet-eerbiediging of niet-handhaving van grondrechten, overeenkomstig het nationale recht. Niet wordt bedoeld dat de lidstaat er op moet toezien dat deze ook daadwerkelijk worden ingesteld. In overeenstemming met deze bepaling is in artikel 2ff, vierde lid, een verplichting voor de Screeningsautoriteiten opgenomen, om bij aanvang van de screening de aan screening onderworpen vreemdelingen op schriftelijke wijze informatie te verstrekken over de mogelijkheden tot het instellen van procedures bij niet-eerbiediging of niet-handhaving van grondrechten gedurende de screening, in een taal die de vreemdeling begrijpt, of waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat de vreemdeling deze begrijpt. Het onafhankelijk toezichtmechanisme ziet toe op de naleving van deze verplichting zodat wordt geborgd dat verwijzing naar de juiste procedure wordt bewerkstelligd.

6. (Herschikte) Opvangrichtlijn

6.1 Inleiding

Met de *herschikte Opvangrichtlijn*¹²⁴ wordt de *eerdere Opvangrichtlijn*¹²⁵ uit 2013 op verschillende punten gewijzigd. De richtlijn voorziet in normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming in de lidstaten, bijvoorbeeld waar het gaat om (de toegang tot) voorzieningen, bewaring, rechtsbijstand en de positie van kwetsbare personen. Met de *herschikking* is beoogd de regeling

¹²³Memorie van toelichting, paragraaf 14.

¹²⁴Richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).

¹²⁵Richtlijn (EU) 2013/33 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (zelf reeds een *herschikking* van een *eerdere Opvangrichtlijn* uit 2003).

daarvan te verduidelijken en te harmoniseren. Artikel 4 van de richtlijn biedt lidstaten, net als voorheen, de mogelijkheid om gunstigere bepalingen vast te stellen. Artikel 7 van de richtlijn laat lidstaten de ruimte om, binnen de kaders van de richtlijn, hun opvangsystemen naar eigen inzicht in te rechten.

Met het wetsvoorstel worden de wijzigingen ten opzichte van de eerdere Opvangrichtlijn in de nationale regelgeving geïmplementeerd. Ter uitwerking van de mogelijkheid om asielzoekers aan een geografisch gebied toe te wijzen wordt voorzien in een delegatiegrondslag om de beschikbaarheidsplicht van asielzoekers op een lager niveau van regelgeving uit te werken.

Daarnaast worden de mogelijkheden uitgebreid om asielzoekers tijdens de asielprocedure in hun bewegingsvrijheid te beperken en/of in bewaring te stellen wanneer er sprake is van een onderduikrisico. Nadat er een overdrachtsbesluit is genomen verliezen diezelfde asielzoekers, als zij niet in de lidstaat zijn waar zij zouden moeten zijn, bovendien het recht op opvangvoorzieningen. Verder worden de termijnen verkort waarbinnen een rechter over vrijheidsbenemende maatregelen of bewaring moet oordelen. Tot slot worden enkele lagere regels gewijzigd over de materiële opvangvoorzieningen waarop asielzoekers aanspraak kunnen maken.

6.2 Toewijzing aan een geografisch gebied

Uit artikel 8 van de richtlijn volgt dat lidstaten in de daarin omschreven gevallen asielzoekers aan een bepaald geografisch gebied mogen toewijzen ten behoeve van een snelle, efficiënte en effectieve verwerking van het verzoek of de geografische spreiding van verzoeken vanwege de verwerkingscapaciteit. Op grond van artikel 8, derde lid, van de richtlijn waarborgen lidstaten dat asielzoekers in het geografische gebied waaraan zij zijn toegewezen daadwerkelijk toegang hebben tot de rechten die in de richtlijn zijn neergelegd en de bijbehorende procedurele waarborgen. Ook mag een asielzoeker zich binnen het geografische gebied vrij bewegen en moet dat gebied van voldoende omvang zijn, toegang bieden tot de noodzakelijke infrastructuur en geen inbreuk vormen op het privéleven van die asielzoeker.

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de in het huidige artikel 55, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 neergelegde 'beschikbaarheidsplicht' voldoende ruimte biedt om daarin ook de toewijzing aan een geografisch gebied op grond van artikel 8 van de richtlijn te lezen. Artikel 55 van de Vreemdelingenwet 2000 kent echter niet de beperking dat de aan de vreemdeling opgelegde plicht het doel moet hebben de verzoeken sneller, efficiënter en effectiever af te doen dan wel de verzoeken geografisch te spreiden. Evenmin is daarin gewaarborgd dat aan de overige eisen van artikel 8 rond onder meer de procedurele waarborgen en daadwerkelijke toegang tot rechten die volgen uit de richtlijn is voldaan. Mede gelet op artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM¹²⁶ zijn die waarborgen wel noodzakelijk om een inbreuk op de rechten van de betrokkenen te voorkomen.

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt niet of en hoe deze waarborgen in de nationale regelgeving zullen worden geïmplementeerd. De transponeringstabel impliceert dat implementatie volgens de regering niet noodzakelijk is. Gelet op het voorgaande, en te meer vanwege de vrijheidsbeperkende aard van de maatregel is een volledige implementatie inclusief de genoemde waarborgen volgens de Afdeling echter aangewezen.

Uit de transponeringstabel blijkt verder dat de regering voornemens is in lagere regelgeving de beroepsmogelijkheden tegen de afwijzing van een verzoek conform artikel 8, vijfde lid, van de richtlijn om het toegewezen geografisch gebied te verlaten op te nemen. Die keuze roept vragen op, omdat het gebruikelijk is de mogelijkheid om beroep tegen een besluit in te stellen, en de voorwaarden daarvoor, op het niveau van een wet in formele zin te regelen. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt niet wat voor deze keuze van de regering redengevend is geweest.

De Afdeling adviseert artikel 8, derde lid, van de richtlijn alsnog volledig te implementeren en toe te lichten hoe, en op welk niveau van regelgeving, die implementatie zal worden doorgevoerd. De Afdeling adviseert eveneens de beroepsmogelijkheid tegen de afwijzing van een verzoek om een toegewezen geografisch gebied te verlaten bij wet te regelen.

De regering wijst erop dat artikel 8 van de herschikte Opvangrichtlijn niet wordt geïmplementeerd via het bestaande artikel 55 Vw 2000 inzake de beschikbaarheidsplicht, maar in het nieuw voorgestelde artikel 55.0a Vw 2000 dat daar specifiek op is toegespitst. De consultatieversie van het wetsvoorstel ging uit van implementatie via het bestaande artikel 55 Vw 2000. De regering is daarvan teruggekommen in de versie die aan de Afdeling is aangeboden ter advisering. Ook de bijgaande transponerings-

¹²⁶Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 4 november 1950.

tabel van de herschikte Opvangrichtlijn is dienovereenkomstig aangepast.

In het voorgestelde artikel 55.0a Vw 2000 wordt geregeld dat de minister van Asiel en Migratie een vreemdeling kan toewijzen aan een geografisch gebied in Nederland waarbinnen hij zich vrij kan bewegen gedurende de duur van de asielprocedure indien dit zorgt voor een snelle, efficiënte en effectieve verwerking van zijn asielaanvraag in overeenstemming met de Procedureverordening, of voor de geografische spreiding van vreemdelingen waarbij rekening wordt gehouden met de capaciteit van de betrokken geografische gebieden (het voorgestelde eerste lid). De vreemdeling wordt zo snel mogelijk schriftelijk in kennis gesteld van de toewijzing aan een geografisch gebied en van de geografische grenzen van dat gebied (het voorgestelde tweede lid). De vreemdeling aan wie een geografisch gebied is toegewezen, kan om toestemming verzoeken om dat gebied tijdelijk te verlaten (het voorgestelde derde lid). Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere voorwaarden gesteld voor de toepassing van dit artikel (het voorgestelde vierde lid). Het voorgestelde artikel 55.0a Vw 2000 wordt opgenomen in hoofdstuk 4 'handhaving', afdeling 1 'toezicht op de naleving', paragraaf 3 'maatregelen van toezicht' van de Vw 2000.

Ter implementatie van artikel 8, derde lid (waarborgen), vijfde lid (toestemming om het geografisch gebied tijdelijk te verlaten) en zesde lid (rechtsmiddelen), van de herschikte Opvangrichtlijn wordt in het ontwerp voor het Uitvoerings- en implementatiebesluit Asiel- en migratiepact 2026 aan het Vb 2000 een nieuwe paragraaf 6a inzake de toewijzing aan een geografisch gebied toegevoegd aan hoofdstuk 4 'grensbewaking, toezicht en uitvoering', afdeling 3 'verplichtingen in het kader van toezicht'. Het ontwerp is, met nota van toelichting, op 24 november 2025 in internetconsultatie gegeven en voor advies voorgelegd aan diverse adviesorganen en instanties.

De beroepsmogelijkheid tegen de toewijzing op grond van artikel 55.0a Vw 2000 is aan artikel 93, eerste lid, Vw 2000 inzake de bijzondere rechtsmiddelen toegevoegd. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heeft de regering de voorgestelde bepaling aangepast om te expliciteren dat ook de afwijzing van een verzoek om een toegewezen geografisch gebied te verlaten daaronder valt.

De memorie van toelichting en transponeringstabel worden overeenkomstig het voorgaande aangevuld.

6.3 Bewaring

6.3.a Termijnen

De herschikte Opvangrichtlijn bevat geen maximale termijnen voor de duur van de bewaring. Artikel 11, eerste lid, van de richtlijn vermeldt daarover alleen in algemene zin dat die duur zo kort mogelijk moet zijn. In artikel 13, tweede lid, wordt dit herhaald voor de bewaring van minderjarigen. Verder mag bewaring alleen worden ingesteld of voortduren zolang een van de in artikel 10, vierde lid, van de richtlijn genoemde bewaringsgronden zich voordoet.

Met het wetsvoorstel kiest de regering ervoor de termijnen voor bewaring aan te laten sluiten op de behandeltermijn voor asielaanvragen als neergelegd in artikel 35 van de Procedureverordening. Dit betekent dat de termijn voor bewaring in de regel zes maanden wordt. Die termijn kan in standaardgevallen eenmaal met zes maanden worden verlengd. Wanneer er een zwaarwegend belang van openbare of nationale veiligheid speelt is verlenging met negen maanden mogelijk.

Redengevend daarvoor is het, veronderstelde, verband tussen de duur van de behandeling van een asielaanvraag en de gronden voor bewaring in de asielprocedure. De toelichting vermeldt daarbij dat het nadrukkelijk niet de bedoeling is de bewaring in alle gevallen de maximale zes maanden te laten voort duren. Het gaat om een maximale termijn, die onverlet laat dat steeds een individuele beoordeling vereist is van de omstandigheden en het al dan niet voortduren van de bewaringsgronden.

Het wetsvoorstel wijkt hiermee in sterke mate af van de huidige systematiek. Zoals ook wordt opgemerkt in de toelichting, kent de huidige Vreemdelingenwet 2000 een gedifferentieerde regeling waarbij voor verschillende grondslagen voor bewaring verschillende termijnen gelden. Bovendien zijn de desbetreffende termijnen in de regel aanmerkelijk korter: in beginsel is bewaring slechts mogelijk voor een periode van vier weken, met de mogelijkheid om de maatregel met zes weken te verlengen bij een voornemenprocedure en drie maanden in geval van beroep bij de rechter.

Hoewel de toelichting terecht vermeldt dat ook in het voorgestelde systeem een individuele beoordeling noodzakelijk zal blijven, gaat zij niet in op waarom de nu bestaande wettelijke differentiatie niet langer mogelijk of wenselijk zou zijn. Ook blijft onbesproken wat de aanmerkelijke verruiming van de maximale termijn in de praktijk naar verwachting betekent voor de gemiddelde duur van bewaring en hoe die zich verhoudt tot de grote inperking op de fundamentele rechten van de betrokken vreemde-

lingen, in het bijzonder het recht op vrijheid zoals dat wordt gegarandeerd door artikel 6 van het EU-Grondrechtenhandvest en artikel 5 van het EVRM. In het bijzonder wordt nu niet ingegaan op de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de sterke verlenging van de maximale bewaringsduur.

De Afdeling adviseert een sterkere differentiatie te handhaven in de termijnen van bewaring voor verschillende gronden van bewaring, en gelet op het bovenstaande overtuigend te motiveren waarom de voorgestelde verruiming van de maximale termijnen van bewaring noodzakelijk en proportioneel is gelet op de fundamentele rechten van de betrokkenen.

De regering wijst erop dat het wetsvoorstel geen verdere verlengingsmogelijkheid bevat van de vreemdelingenbewaring van negen maanden wanneer er een zwaarwegend belang van openbare of nationale veiligheid speelt. De bestaande mogelijkheid daartoe in het huidige artikel 59b, vijfde lid, Vw 2000 wordt juist geschrapt, omdat een dergelijke verlengingsmogelijkheid volgens de regering inderdaad niet in overeenstemming zou zijn met het recht op vrijheid zoals dat wordt gegarandeerd door artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de EU en artikel 5 van het EVRM. De inperking van fundamentele rechten van de betrokken vreemdeling op dit punt is daarom kleiner dan de Afdeling veronderstelt. Volgens de regering volstaat daarom wat zij daarover in de memorie van toelichting heeft vermeld.

In het voorgestelde artikel 59b Vw 2000 wordt bepaald dat de termijn voor vreemdelingenbewaring van asielzoekers zo kort mogelijk is en maximaal zes maanden bedraagt (onder andere wanneer de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of de openbare orde). Deze termijn kan met maximaal zes maanden wordt verlengd bij a) complexe feitelijke of juridische kwesties; of b. indien de vertraging in de behandeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel duidelijk en uitsluitend kan worden toegeschreven aan het feit dat de vreemdeling de krachtens artikel 9 van de Procedureverordening op hem rustende verplichtingen niet nakomt. De regering benadrukt dat het hierbij gaat om maximale termijnen. De vreemdelingenbewaring zal dus niet in elk geval standaard zes maanden bedragen.

Aan deze keuze ligt het uitgangspunt ten grondslag dat er een verband is tussen de duur van de behandeling van de asielaanvraag en de gronden voor bewaring in de fase van de asielprocedure dat een vreemdeling asielzoeker is. De redenen om een asielzoeker in bewaring te kunnen stellen uit de beschikbare Opvangrichtlijn doen zich immers voor gedurende de behandeling van de asielaanvraag en tijdens de beroepsprocedure tegen de afwijzende asielbeschikking. Voor een goede werking en uitvoering van het Asiel- en migratiepact is het wenselijk en verdedigbaar om de termijnen voor bewaring te laten aansluiten op de termijnen uit artikel 35 van de Procedureverordening waarbinnen een asielaanvraag moet worden behandeld. Voor standaardgevallen waarin de gegrondheid van een asielaanvraag wordt onderzocht (zaken waarin niet de versnelde behandelingsprocedure van toepassing is) bepaalt artikel 35, vierde lid, van de Procedureverordening dat de behandeling van de asielaanvraag binnen zes maanden moet zijn afgerond. Deze termijn kan op grond van artikel 35, vijfde lid, met maximaal zes maanden worden verlengd onder de in dat lid bedoelde voorwaarden.

De regering licht haar keuze voor één maximale termijn voor vreemdelingenbewaring van asielzoekers die onder de beschikbare Opvangrichtlijn vallen als volgt nader toe.

De huidige regeling in artikel 59b Vw 2000 van een initiële bewaringstermijn van vier, dan wel zes weken bij een voornemen (huidig tweede lid), met een verlengingsmogelijkheid van drie maanden gedurende de beroepsprocedure bij de rechter, is volgens de regering in juridisch en praktisch opzicht achterhaald. Bij de implementatie van de huidige Opvangrichtlijn in 2015 was de aanname dat de richtlijn noopte tot een differentiatie in de termijnen voor vreemdelingenbewaring gedurende de behandeling van de asielaanvraag enerzijds en gedurende de beroepsprocedure anderzijds. Een bewaringstermijn van vier tot zes weken werd voldoende geacht voor de behandeling van de asielaanvraag. Indien de vreemdeling beroep instelde, was verlenging met drie maanden mogelijk.

In juridische zin is relevant dat de beschikbare Opvangrichtlijn, evenals zijn voorganger, zelf geen differentiatie aanbrengt in de termijnen voor vreemdelingenbewaring tijdens de behandeling van de asielaanvraag enerzijds en tijdens de beroepsprocedure anderzijds. Artikel 10, vierde lid, van de beschikbare Opvangrichtlijn bepaalt de gronden waarop vreemdelingenbewaring is toegestaan. Die gronden kunnen zich voordoen zowel tijdens de behandeling van de asielaanvraag als tijdens de beroepsprocedure zo lang de afwijzende asielbeschikking nog niet in rechte vaststaat en het beroep schorsende werking heeft. Bijvoorbeeld in het geval dat de vreemdeling tijdens de behandeling van de asielaanvraag in vreemdelingenbewaring is gesteld vanwege de bescherming van de nationale veiligheid of openbare orde, kan dat belang tijdens de beroepsprocedure, nog steeds reden zijn om hem in vreemdelingenbewaring te houden. Het is daarom wenselijk niet langer een onderscheid in termijnen te maken aan de hand van de fase van de asielprocedure waarin de vreemdeling verkeert. Zoals aangegeven, vereist de beschikbare Opvangrichtlijn dat ook niet.

In de praktijk blijkt voorts dat de behandeling van een asielaanvraag en een daaropvolgende beroepsprocedure veelal niet binnen de eerste vier of zes weken wordt afgerond. In al deze gevallen zal de IND de bewaringstermijn van vier tot zes weken uit het huidige artikel 59b, tweede lid, Vw 2000 moeten verlengen op grond van het huidige artikel 59b, derde lid, Vw 2000. Een inhoudelijke motivering van de verlenging heeft dan nauwelijks betekenis: die komt neer op de feitelijke constatering dat de vreemdeling beroep heeft ingesteld. Niettemin zal de IND telkens een verlengingsbesluit voor de vreemdelingenbewaring moeten nemen. Door te bepalen dat de vreemdelingenbewaring op grond van artikel 59b Vw 2000 in eerste instantie maximaal zes maanden mag duren, worden de uitvoeringsgevolgen voor de IND verlicht.

De IND zal uiteraard permanent een door de rechter te toetsen afweging moeten maken of voorzetting van de vreemdelingenbewaring in het concrete geval (nog) proportioneel is.

Volledigheidshalve merkt de regering op dat de bewaringstermijn van maximaal zes maanden van het huidige artikel 59b, vierde lid, Vw 2000 en de verlengingsmogelijkheid van het huidige artikel 59b, vijfde lid, Vw 2000 van maximaal negen maanden bij een gevaar voor de nationale veiligheid en openbare orde vervalt. Indien vreemdelingenbewaring wordt opgelegd op grond van het voorgestelde artikel 59b, eerste lid, onderdeel d, Vw 2000 bij een gevaar voor de nationale veiligheid en openbare orde geldt hiervoor de maximale termijn van zes maanden, die onder voorwaarden kan worden verlengd met maximaal zes maanden. De maximale bewaringstermijn voor deze categorie vreemdelingen gaat dus omlaag.

De memorie van toelichting is overeenkomstig het voorgaande aangevuld.

6.3.b Minderjarigen

Artikel 13, tweede lid, van de richtlijn bepaalt dat minderjarigen in de regel niet in bewaring worden gesteld. Voor gezinnen met minderjarigen moeten, overeenkomstig het beginsel van de eenheid van het gezin, waar mogelijk passende alternatieven worden gebruikt. Minderjarigen kunnen alleen als maatregel in laatste instantie in bewaring worden gesteld, namelijk in uitzonderlijke omstandigheden, als overeenkomstig artikel 26 van de richtlijn is vastgesteld dat dit in hun belang is, en als er geen minder dwingende, doeltreffende alternatieven voorhanden zijn. Artikel 26 van de richtlijn benoemt als factoren die bepalen of dit in het belang is van de minderjarige de situatie dat van een begeleide minderjarige ook de ouder of hoofdverzorger in bewaring is gesteld of een niet-begeleide minderjarige door die bewaring wordt beschermd. De duur van de bewaring moet altijd zo kort mogelijk zijn.

Het wetsvoorstel voorziet de implementatie van deze bepaling in artikel 59b, vijfde lid, van de Vreemdelingenwet 2000. In dat artikel ontbreekt echter de toevoeging dat bewaring uitsluitend in het belang van een minderjarige is als de ouder of hoofdverzorger die hem begeleidt ook in bewaring is gesteld of hij als niet-begeleide minderjarige door de bewaring wordt beschermd.

Bovendien kent artikel 59b, vijfde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 een andere verhouding tussen algemene regel en uitzondering dan artikel 13, tweede lid van de richtlijn. De formulering van deze bepaling impliceert dat bij of krachtens algemeen bestuur te bepalen uitzonderlijke omstandigheden van de algemene regel dat een minderjarige niet in bewaring wordt gesteld kan worden afgeweken, ook als niet aan de overige voorwaarden is voldaan. De richtlijn biedt daarvoor echter geen ruimte, nu daarin als algemene regel is geformuleerd dat minderjarigen niet in bewaring worden gesteld en als uitzondering daarop alleen het specifieke geval wordt vermeld dat aan alle genoemde voorwaarden is voldaan.

De Afdeling adviseert de formulering van artikel 59b, vijfde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 aan te passen zodat de wetstekst in overeenstemming komt met die van artikel 13, tweede lid, van de Opvangrichtlijn.

Het advies van de Afdeling wordt opgevolgd. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast.

7. (Herziene) Eurodacverordening

7.1 Inleiding

De herziene Eurodacverordening¹²⁷ vervangt de huidige Eurodacverordening¹²⁸. De huidige verorde-

¹²⁷ Verordening (EU) 2024/1358 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024.

¹²⁸ Verordening (EU) 603/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013.

ning regelt de instelling van het 'Eurodac'-systeem voor de vergelijking van biometrische gegevens voor het vaststellen van de identiteit van een vreemdeling. Dit heeft onder meer het doel de doeltreffende toepassing van het asiel- en migratiebeheer en rechtshandavingsverzoeken te verzekeren, en om illegaal verblijvende vreemdelingen en staatlozen te identificeren. Daarnaast helpt Eurodac bij de vaststelling van de voor een vreemdeling verantwoordelijke lidstaat. Zo wordt in Eurodac geregistreerd wanneer een vreemdeling in een van de lidstaten een status heeft gekregen en/of tot het grondgebied is toegelaten, en wanneer een verschuiving van verantwoordelijkheid tussen lidstaten heeft plaatsgevonden.

De herziene verordening maakt het mogelijk om meer gegevens van vreemdelingen op te slaan dan voorheen, waaronder gezichtsopnames, identiteitsgegevens, kopieën van identiteits- en reisdocumenten. Daarnaast wordt de leeftijd van personen van wie gegevens worden opgeslagen verlaagd van veertien jaar naar zes jaar en wordt de bewaartermijn van gegevens verlengd.

Het wetsvoorstel beoogt de herziene verordening één-op-één uit te voeren zonder daarbij nationale beleidskeuzes te maken. De opmerkingen van de Afdeling hieronder betreffen dan ook onduidelijkheden en/of omissies in de toelichting.

7.2 Opmerkingen

Uit artikel 14, eerste lid, van de herziene verordening volgt dat ambtenaren een speciale opleiding moeten hebben gevolgd om biometrische gegevens van minderjarigen af te mogen nemen. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt niet hoe aan deze verplichting uitvoering zal worden gegeven. Hetzelfde geldt voor de maatregelen die lidstaten ingevolge artikel 48, tweede lid, van de herziene verordening moeten vaststellen om de beveiliging van de afgenomen en opgeslagen gegevens te waarborgen, waaronder een gegevensbeveiligingsplan.

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel wordt evenmin duidelijk welk onafhankelijk orgaan de jaarlijkse audit van de verwerking van persoonsgegevens voor rechtshandhaving gaat verrichten, die in artikel 46, tweede lid, van de herziene verordening verplicht is gesteld.

Ingevolge artikel 40, tweede lid, van de herziene verordening moeten lidstaten bepalen welke nationale autoriteiten toegang hebben tot bepaalde in Eurodac opgeslagen gegevens. Daarbij specificeert de lidstaat welke dienst precies bevoegd is en stuurt daarvan een lijst aan de Europese Commissie en eu-LISA. Het wetsvoorstel delegeert deze opdracht naar het niveau van een AMvB. Een keuze die op zichzelf begrijpelijk is, maar wel maakt dat het niet inzichtelijk is welke autoriteiten deze bevoegdheid zullen krijgen.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

In reactie op de vraag van de Afdeling naar de speciale opleiding die ambtenaren moeten hebben gevolgd om biometrische gegevens van minderjarigen af te mogen nemen, geldt dat zal worden aangesloten bij het opleidingsaanbod van het Asielagentschap, dat met Verordening (EU) 2021/2303 van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2021 inzake het Asielagentschap van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 439/2010 is opgericht (hierna: Asielagentschap). Een van de taken van het Asielagentschap is het ondersteunen van de lidstaten bij de opleiding van en, in voorkomend geval, het bieden van opleiding aan deskundigen uit de lidstaten (artikel 2, eerste lid, onderdeel d en artikel 8). Daaronder zijn ook de ontwikkeling van opleidingen op het terrein van vingerafdrukgegevens en op het terrein van specifieke waarborgen voor minderjarigen begrepen. Op dit moment wordt door de IND gewerkt aan het formuleren van opleidingsplannen. Bij het opleidingsaanbod van het Asielagentschap zal worden aangesloten, met waar nodig aangevuld met een nationale training. Dit geldt eveneens voor de KMAr en de politie. Dit is nader toegelicht in paragraaf 9.3 van de memorie van toelichting.

Het nemen van maatregelen ten aanzien van de beveiliging van gegevens is van belang voor alle ketenpartners. Iedere ketenpartner stelt een beveiligingsplan op voor de gegevens die de desbetreffende ketenpartner toezendt aan Eurodac. Daarbij wordt in ieder geval de Baseline Informatiebeveiliging Overheid toegepast. Daarnaast geldt dat in het stelsel van centrale voorzieningen waarmee informatie-uitwisseling tussen ketenpartners en Europa plaatsvindt informatiebeveiligingsafspraken gelden die via de aansluitvoorwaarden worden bewaakt. De memorie van toelichting is in paragraaf 9.7 met het voorgaande aangevuld.

Ten aanzien van de audit voor de verwerking van persoonsgegevens voor rechtshandavingdoelinden geldt dat deze jaarlijks wordt verricht door een externe onafhankelijke partij. Welke onafhankelijke auditor dit is kan verschillen. Dit is in de memorie van toelichting opgenomen in paragraaf 9.7.



Vanwege het feit dat de Afdeling aangeeft dat het begrijpelijk is dat het wetsvoorstel de opdracht tot het aanwijzen van nationale autoriteiten met toegang tot Eurodac delegeert naar het niveau van een amvb, maar daarmee niet duidelijk is welke autoriteiten dit kunnen zijn, is de memorie van toelichting in paragraaf 9.5 aangevuld. Daarbij is vermeld dat de autoriteiten of organisaties die het betreft in ieder geval de IND, de KMar, de politie en de Dienst Terugkeer en Vertrek zijn.

8. Slotsom

Het wetsvoorstel omvat een omvangrijk pakket aan maatregelen waarmee uitvoering wordt gegeven aan het Asiel- en migratiepact. De meeste van deze maatregelen volgen rechtstreeks uit de Unierechtelijke wetgeving, maar in een aantal gevallen geeft het Unierecht ruimte om een nationale keuze te maken. Waar de regering die ruimte benut, dient zij de voorgestelde keuzes goed te motiveren en dient zij uit te leggen hoe met de uitvoerings- en werklastgevolgen daarvan zal worden omgegaan. Op een aantal punten doet de toelichting dat nu nog onvoldoende of is aanpassing van het voorstel nodig of gewenst.

Daarnaast wordt de uitvoering van het Asiel- en migratiepact op een aantal punten gedelegeerd naar het niveau van lagere regelgeving, zonder dat daarbij sprake is van voldoende afbakening. Aangezien de volksvertegenwoordiging over zulke lagere regelgeving niet kan meebeslissen, is het belangrijk dat deze delegatie naar aard en omvang wordt beperkt.

Tot slot heeft de Afdeling in het voorgaande diverse opmerkingen gemaakt over de voorgestelde uitvoering en implementatie van de individuele Unierechtelijke regelingen die onderdeel vormen van het Asiel- en migratiepact. Het is belangrijk dat daarmee rekening wordt gehouden, zodat tijdig en deugdelijk uitvoering wordt gegeven aan het Asiel- en migratiepact.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

Bij gelegenheid van het nader rapport is een aantal onjuistheden en onvolkomenheden in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting hersteld. Daarnaast zijn de transponeringstabellen geactualiseerd aan de voorziene aanpassing van de lagere regelgeving in verband met de uitvoering van het Asiel- en migratiepact. Een aantal onderdelen waarvan voorzien was dat zij in lagere regelgeving zouden worden opgenomen, is alsnog in het wetsvoorstel opgenomen, zoals de aanwijzing van het College voor de rechten van de mens in verband met het onafhankelijk toezichtmechanisme en de aanwijzing van de Koninklijke marechaussee voor onderdelen van de screening. Dit voornamelijk vanwege wetgevingstechnische redenen. Tevens is een wijziging opgenomen van artikel 65 van de Politiewet 2012 en artikel 57 van de Wet veiligheidsregio's, namelijk in verband met het onafhankelijk toezichtmechanisme en de rol van de Inspectie Justitie en Veiligheid ten opzichte van de Koninklijke marechaussee. De memorie van toelichting is op die onderdelen verder aangevuld. Zoals in paragraaf 4.2 is vermeld is de uitspraaktermijn voor de rechtbank voor zaken die in de asielgrensprocedure zijn behandeld op twaalf dan wel zestien weken in het geval van herplaatsing gesteld, gerekend vanaf de datum van registratie van de asielaanvraag. De uitspraaktermijn voor de rechtbank is daarmee meer in overeenstemming gebracht met artikel 51, tweede lid, van de Procedureverordening. De termijnen voor het instellen van hoger beroep zijn gehandhaafd in standaardasielzaken, respectievelijk verlengd in overige asielzaken. Ook is een omissie hersteld ten aanzien van het verblijf van gezinsleden van internationaal beschermden krachtens de Hervestigingsverordening. Tot slot is aan de voorgestelde wijzigingen van de Wet arbeid vreemdelingen een wijziging toegevoegd. Met deze wijziging wordt aan de Wet arbeid vreemdelingen een grondslag toegevoegd die – voor zover daar bij algemene maatregel van bestuur invulling aan is gegeven – het mogelijk maakt dat de werkgever het burgerservicenummer van de toekomstige werknemer verwerkt ten aanzien van het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning. Het wijzigingsvoorstel is voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens, die hierover een blanco advies uitbracht.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

Dit nader rapport wordt ondertekend mede namens de Minister voor Asiel en Migratie.

*De Minister van Asiel en Migratie,
D.M. van Weel.*



Advies Raad van State

No. W03.25.00165/II

's-Gravenhage, 22 oktober 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 juli 2025, no. 2025001527, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Asiel en Migratie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de uitvoering en implementatie van het EU-Asiel- en migratiepact 2026 (Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026), met memorie van toelichting.

Asiel- en migratiepact

Met het wetsvoorstel geeft de regering uitvoering aan het Asiel- en migratiepact, dat in juni 2026 van toepassing wordt. Het pact bestaat uit negen verordeningen en een richtlijn en moet zorgen voor verdergaande harmonisatie van de regels over asiel en migratie in de lidstaten van de Europese Unie. De doelstellingen van het Asiel- en migratiepact zijn onder meer het versterken van de buitengrenzen, het invoeren van effectievere asielprocedures met kortere behandeltermijnen en het invoeren van een solidariteitsmechanisme. Dit moet leiden tot een evenwichtige verdeling van de verantwoordelijkheid van de lidstaten van de Europese Unie voor het opnemen van asielzoekers.

Gevolgen voor de uitvoering en de rechtspraak

Het Asiel- en migratiepact schrijft veel regels dwingend voor, maar laat op een aantal punten ook ruimte voor nationale invulling. Bij deze invulling kiest de regering ervoor om aan te sluiten bij de maatregelen die ook onderdeel uitmaken van de voorstellen voor de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel. Voorbeelden zijn de invoering van een tweestatusstelsel, de aanscherping van de voorwaarden voor nareis, het verkorten van de geldigheidsduur van de verblijfstitel en het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.

Net als in die wetsvoorstellen wordt ook in het voorstel voor de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact gekozen voor onmiddellijke werking van de maatregelen. Deze nationale invulling en de onmiddellijke werking ervan volgen niet dwingend uit het Asiel- en migratiepact en kunnen leiden tot extra lasten voor de uitvoering en de rechtspraak. Omdat de uitvoeringslasten van de invoering van het pact op zichzelf al aanzienlijk zijn, verdienen keuzes die tot aanvullende lasten leiden een expliciete en toereikende onderbouwing. Hierbij wijst de Afdeling ook op de opmerkingen en bezwaren die zij in dit opzicht eerder heeft geuit bij de voorstellen voor de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering Tweestatusstelsel.

Niveau van regelgeving

De regering kiest ervoor om een deel van de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact niet te regelen op het niveau van een wet in formele zin, maar op een lager niveau van regelgeving. Met dit doel zijn in het wetsvoorstel meerdere delegatiebepalingen opgenomen. De gedelegeerde regelgevende bevoegdheid is daarin niet altijd nauwkeurig genoeg afgebakend. Zo bevat het wetsvoorstel een grondslag om in lagere regelgeving te regelen in welke gevallen een verblijfsvergunning wordt verleend bij nareis indien een vreemdeling de subsidiaire beschermingsstatus heeft.

Ook laat het wetsvoorstel het stellen van regels over (het beperken en uitsluiten van) juridische counseling aan de minister over. Met deze invulling wordt niet voldaan aan het uitgangspunt dat de delegatie van regelgevende bevoegdheid zo scherp mogelijk dient te worden afgebakend, zodat de regering en het parlement gezamenlijk de voornaamste keuzes over de inhoud van het recht kunnen maken.

De Afdeling adviseert de regering daarom de delegatie van regelgevende bevoegdheid in het wetsvoorstel naar aard en omvang te beperken en in de toelichting bij het wetsvoorstel te motiveren waarom in voorkomende gevallen wordt gekozen voor delegatie.

Grondrechtelijke waarborgen bij bewaring

De (herschikte) Opvangrichtlijn maakt in een aantal gevallen bewaring van vreemdelingen mogelijk. In het wetsvoorstel lijkt de richtlijn niet helemaal (juist) geïmplementeerd. Zo blijkt uit de toelichting bij

het wetsvoorstel niet hoe uitvoering wordt gegeven aan de vereiste procedurele en inhoudelijke waarborgen wanneer vreemdelingen aan een geografisch gebied worden toegewezen.

Ook mist de Afdeling een toelichting op de vraag waarom voor alle vormen van bewaring van vreemdelingen dezelfde termijn gaat gelden en hoe de aanmerkelijke verlenging van die termijn zich verhoudt tot de grote inperking van fundamentele rechten die hiermee gepaard gaat. De Afdeling adviseert de regering om dit in de toelichting te verduidelijken en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Overige opmerkingen

De Afdeling maakt daarnaast een aantal opmerkingen over specifieke onderdelen van de voorgestelde uitvoeringsmaatregelen. Zo adviseert zij om het wetsvoorstel zo aan te passen, dat asielgerechtigden hun verblijfsrecht niet meer ontleen aan de verblijfsvergunning asiel, maar aan de verblijfstitel. Verder adviseert zij om de mogelijkheid te handhaven om het verslag van een gehoor te corrigeren en aan te vullen en om af te zien van het uitsluiten van beroep tegen bepaalde intrekingsbesluiten. Deze en andere opmerkingen over de implementatie van de Kwalificatieverordening, Procedureverordening, Screeningverordening, de (herschikte) Opvangrichtlijn en de (herziene) Eurodacverordening komen in het advies aan de orde bij een bespreking van de afzonderlijke verordeningen en de richtlijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert de regering daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

1. Inleiding

In 2024 heeft de Europese Unie het zogenoemde 'Asiel- en migratiepact' vastgesteld.¹ De doelstellingen van dit pact zijn onder meer het versterken van de buitengrenzen, het invoeren van effectievere asielprocedures met kortere behandeltermijnen en het invoeren van een solidariteitsmechanisme. Dit moet leiden tot een evenwichtige verdeling van de verantwoordelijkheid van de lidstaten van de Europese Unie voor het opnemen van asielzoekers.

Het Asiel- en migratiepact bestaat uit negen verordeningen en een richtlijn, en vervangt een groot deel van de bestaande vreemdelingenrechtelijke regelgeving. Het gaat bijvoorbeeld om de voorwaarden voor het verkrijgen van internationale bescherming, de procedure waarlangs moet worden vastgesteld of aan die voorwaarden is voldaan, en de rechten die aan die bescherming verbonden zijn.

Nieuw is onder meer dat het Unierecht in bepaalde gevallen een versnelde behandelingsprocedure of asielgrensprocedure voorschrijft, bijvoorbeeld wanneer een vreemdeling afkomstig is uit een 'veilig land'. Verder worden er solidariteitsmechanismen geïntroduceerd in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen lidstaten van de EU, zoals onderlinge geldelijke bijdragen en herverdeling van asielzoekers. Ook kunnen lidstaten die zich in een 'crisis-' of 'overmachtsituatie' bevinden voortaan verzoeken om bepaalde afwijkingen van het normaliter toepasselijke Unierecht.

Een belangrijke wijziging is dat regelingen die voorheen waren neergelegd in een richtlijn, nu zijn opgenomen in een verordening. Dit betekent dat zij niet meer in nationaal recht moeten worden omgezet (zoals bij een richtlijn), maar zonder tussenkomst van de nationale wetgever direct toepasselijk zijn in de Nederlandse rechtsorde. Veel bestaande nationale bepalingen, waarmee richtlijnen werden omgezet, moeten om deze reden worden geschrapt.² Tegelijkertijd bevatten de verordeningen open normen en lidstaattopties die op nationaal niveau moeten worden ingevuld. Op die punten kan het noodzakelijk zijn om juist wel wetgeving vast te stellen.

Met het wetsvoorstel beoogt de regering de benodigde uitvoering te geven aan het Asiel- en migratiepact. Meer specifiek heeft het voorstel betrekking op:

- de Kwalificatieverordening (over de voorwaarden voor internationale bescherming en daaraan verbonden rechten),
- de Procedureverordening (over de asielprocedure),
- de Asiel- en Migratiebeheerverordening (verdeling verantwoordelijkheid voor asielaanvragen over de lidstaten van de EU),
- de herschikte Opvangrichtlijn (eisen aan de opvang van asielzoekers),

¹ Zie het persbericht van de Raad van de Europese Unie van 14 mei 2024, consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/, geraadpleegd 26 september 2025.

² Zie het zogeheten 'overschrijfbod' in aanwijzing 9.9 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, op grond waarvan verordeningen van de EU niet mogen worden overgenomen in een nationale regeling.



- de Screeningverordening (over de screening van vreemdelingen op het grondgebied van de EU), en
- de Eurodacverordening (over het Eurodacsysteem waarin gegevens van vreemdelingen worden verzameld).

Drie verordeningen uit het Asiel- en migratiepact behoeven volgens de regering geen uitvoeringswetgeving. Het gaat dan om de Uniekaderverordening (over hervestiging en toelating op humanitaire gronden), de Verordening consistentiewijzigingen (met betrekking tot screening) en de Crisis- en overmachtsverordening. Een laatste verordening – de Terugkeergrensprocedureverordening – kan volgens de regering buiten toepassing worden gelaten op grond van het nationale recht.

Bij de invulling van de facultatieve nationale ruimte die het Asiel- en migratiepact biedt kiest de regering ervoor om aan te sluiten bij de maatregelen die ook onderdeel uitmaken van de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel. Deze wetsvoorstellen zijn inmiddels aangenomen door de Tweede Kamer en zijn in behandeling bij de Eerste Kamer. Indien deze wetsvoorstellen worden aanvaard door de Eerste Kamer, zullen zij volgens de toelichting werking hebben tot aan het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact op 12 juni 2026.³

Er zijn verschillende onderwerpen die zowel worden geregeld in de wetsvoorstellen voor de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel,⁴ als in het voorliggende wetsvoorstel ter uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact. Daarbij gaat het om de invoering van een tweestatusstelsel, de aanscherping van de voorwaarden voor nareis, het afschaffen van de voornemenprocedure in de asielprocedure, het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, het verkorten van de geldigheidsduur van de asielvergunning van vijf naar drie jaar en een efficiëntere behandeling van (herhaalde) asielaanvragen.

Waar relevant komen deze onderwerpen hieronder aan de orde. De Afdeling maakt daarnaast verschillende opmerkingen over de voorgestelde uitvoering en implementatie van de individuele Unierechtelijke regelingen die onderdeel vormen van het Asiel- en migratiepact.

Leeswijzer

Dit advies is als volgt opgebouwd. De Afdeling maakt eerst een aantal algemene opmerkingen over het wetsvoorstel (punt 2). De Afdeling besteedt daarbij aandacht aan de gevolgen voor de uitvoering en de rechtspraak (punt 2.1), het niveau van regelgeving (punt 2.2) en het overgangsrecht (punt 2.3). In punt 2.4 gaat de Afdeling afzonderlijk in op de uitzondering op de onmiddellijke inwerkingtreding voor lopende asielprocedures waarin al een voornemen is uitgebracht en de doorwerking daarvan voor nareizigers, zoals is verzocht door de minister.

De Afdeling bespreekt daarna haar opmerkingen bij de afzonderlijke verordeningen en richtlijn. Daarbij gaat zij achtereenvolgens in op de Kwalificatieverordening (punt 3), de Procedureverordening (punt 4), de Screeningverordening (punt 5), de (herschikte) Opvangrichtlijn (punt 6) en de (herziene) Eurodacverordening (punt 7). Bij de voorstellen voor de uitvoering van de overige onderdelen van het Asiel- en migratiepact heeft de Afdeling geen opmerkingen.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Gevolgen voor de uitvoering en de rechtspraak

De regering maakt in het wetsvoorstel op verschillende punten keuzes die niet dwingend uit de verordeningen en richtlijn volgen, maar waarvoor het Asiel- en migratierecht wel ruimte laat. Daarbij gaat het in een aantal gevallen om keuzes die tot aanvullende uitvoeringslasten (kunnen) leiden. Dit geldt in het bijzonder voor de voorgestelde invoering van het tweestatusstelsel, het verkorten van de geldigheidsduur van de verblijfstitel en het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Zoals in de onderdelen 3.2-3.5 nader aan de orde komt, leidt de voorgestelde invulling van de nationale keuzeruimte bij de implementatie en uitvoering van het Asiel- en migratiepact tot een verzwaring van de werklust van de IND en de rechtspraak.

Met deze invulling wordt niet voldaan aan het uitgangspunt dat bij de implementatie en uitvoering van Europese verordeningen en richtlijnen in de Nederlandse nationale rechtsorde in de regeling geen

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

⁴ Zie daarover het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4; advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 4.

extra nationaal beleid wordt meegenomen (zuivere/beleidsarme implementatie) en dat de wijze van implementatie zo min mogelijk lasten oplegt (lastenluwe implementatie).⁵ Wijkt de regeling van dit laatste uitgangspunt af, dan moet dit expliciet in de toelichting bij het voorstel worden vermeld en toegelicht. In de toelichting bij het wetsvoorstel ontbreekt een dergelijke motivering. Ook blijkt uit de toelichting niet of en op welke wijze voldoende middelen beschikbaar worden gesteld om de verzwarende van de werklast bij de IND en de rechtspraak het hoofd te bieden.

Een lastenluwe implementatie is in dit geval in het bijzonder van belang omdat de gevolgen van de invoering van het Asiel- en migratiepact voor de uitvoering en de rechtspraak op zichzelf reeds aanzienlijk zijn. Zo spreekt de IND over een van de meest ingrijpende wijzigingen van het asielstelsel van de afgelopen dertig jaar.⁶ Alle keuzes die tot aanvullende lasten leiden moeten tegen die achtergrond worden bezien en gemotiveerd. In dit licht wijst de Afdeling ook op de opmerkingen die zij eerder heeft gemaakt ten aanzien van de voorstellen voor een Asielnoodmaatregelenwet en een Wet invoering tweestatusstelsel. Waar relevant worden deze opmerkingen hierna, in de punten 3 tot en met 7, per verordening en richtlijn nader besproken.

De Afdeling adviseert om in de toelichting expliciet aan te geven wanneer er een nationale keuze wordt gemaakt en te motiveren waarom er in de desbetreffende gevallen wordt afgeweken van het uitgangspunt van een lastenluwe en beleidsarme implementatie en uitvoering, en daarbij tevens de gevolgen van die keuzes voor de uitvoering en de rechtspraak te betrekken.

2.2 Niveau van regelgeving

De regering kiest ervoor om een deel van de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact niet te regelen op het niveau van een wet in formele zin, maar op een lager niveau van regelgeving. Hiertoe is in het wetsvoorstel een groot aantal nieuwe delegatiebepalingen⁷ opgenomen die het mogelijk maken om bepaalde onderwerpen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling te regelen. De regering beoogt daarmee aan te sluiten bij de bestaande delegatiesystematiek omwille van de continuïteit en de consistentie in de uitvoering van het migratierecht.⁸

De Afdeling begrijpt de keuze om de implementatie en uitvoering van het Asiel- en migratiepact om redenen van flexibiliteit en slagvaardigheid gedeeltelijk op een lager niveau van regelgeving te regelen. Tegelijkertijd merkt zij op dat de gedelegeerde regelgevende bevoegdheid in het wetsvoorstel niet altijd voldoende nauwkeurig wordt afgebakend. Zo wordt in het wetsvoorstel geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de toekenning van taken en bevoegdheden uit de Procedureverordening, de Asiel- en migratiebeheerverordening en de Kwalificatieverordening, zonder deze taken en bevoegdheden te concretiseren.⁹

Ook wordt het bijvoorbeeld mogelijk om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te regelen in welke gevallen een verblijfsvergunning wordt verleend bij nareis indien een vreemdeling de subsidiaire beschermingsstatus heeft.¹⁰ De minister krijgt daarnaast een algemene bevoegdheid om regels te stellen over de erkenning of toelating van juridische counselors en over het uitsluiten en beperken van kosteloze juridische counseling en wettelijke vertegenwoordiging (zie punt 4.3).¹¹

Met deze invulling wordt niet voldaan aan het uitgangspunt dat de delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk wordt neergelegd.¹² Dat uitgangspunt volgt uit het primaat van de wetgever, dat inhoudt dat de volksvertegenwoordiging en de regering samen de voornaamste keuzes over de inhoud van het recht horen te maken.

Daaruit vloeit voort dat bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, de wet tenminste de hoofdelementen van de regeling moet bevatten.¹³ Die hoofdelementen zijn in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling. Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister dient daarnaast te worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling,

⁵ Zie aanwijzingen 9.4 en 9.5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁶ Afschrift aanbiedingsbrief Asielnoodmaatregelenwet/Tweestatusstelsel van 24 september 2025, Kamerstukken II 2025/26, 2025D41224, bijlage.

⁷ Het betreft de voorgestelde artikelen 2ff, 2hh, 9, 27a, 29, 29a, 29b, 29c, 29d, 30b, 32, 32a, 36, 38, 41, 55.0a, 59b, 106aa van de Vreemdelingenwet 2000 en artikel 2 van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 14.

⁹ Artikel I, onderdeel O (artikel 27a van de Vreemdelingenwet 2000).

¹⁰ Artikel I, onderdeel U (artikel 29a van de Vreemdelingenwet 2000).

¹¹ Artikel I, onderdeel AD (artikel 36 van de Vreemdelingenwet 2000).

¹² Aanwijzing 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹³ Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.¹⁴

Dat het wetsvoorstel de implementatie van EU-rechtshandelingen betreft doet niet aan deze uitgangspunten af, in het bijzonder omdat het Asiel- en migratiepact de Nederlandse wetgever relatief veel ruimte laat voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard.¹⁵ Het is in dit licht nodig dat de invulling van de facultatieve nationale ruimte die het Asiel- en migratiepact biedt op hoofdlijnen zoveel mogelijk gebeurt op het niveau van de wet. Waar wordt gekozen voor delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de regering of de minister, dient deze keuze te worden gemotiveerd.¹⁶ Een verwijzing naar de huidige delegatiesystematiek in het migratierecht volstaat daarbij niet.

De Afdeling adviseert om de delegatie van regelgevende bevoegdheid in het wetsvoorstel naar aard en omvang te beperken en in de toelichting te motiveren waarom in bovengenoemde en andere voorkomende gevallen wordt gekozen voor delegatie.

2.3 Overgangsrecht

Het wetsvoorstel krijgt grotendeels onmiddellijke werking vanaf het moment van inwerkingtreding. Dit betekent dat de nieuwe regels direct toepasselijk zijn op lopende asielprocedures. De regering geeft hiervoor als reden dat ook het Asiel- en migratiepact grotendeels onmiddellijke werking heeft, en dus met ingang van het toepasselijk worden ervan meteen moet worden nageleefd.¹⁷

Maatregelen met onmiddellijke werking moeten inderdaad worden ingevoerd wanneer het Unierecht dat voorschrijft. Bij niet-dwingende nationale keuzes staat het Unierecht er daarentegen niet aan in de weg om af te wijken van het uitgangspunt van onmiddellijke werking.¹⁸ In een aantal gevallen maakt de regering gebruik van deze ruimte om geen onmiddellijke werking toe te kennen.

Zo kiest de regering ervoor om al bestaande verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd in stand te laten en asielzoekers die al een voornemen hebben gekregen, de kans te geven daarop te reageren. Ook zorgt het wetsvoorstel ervoor dat de verkorte termijnen waarbinnen de bestuursrechter moet toetsen of een vrijheidsbeperkende maatregel rechtmatig is, alleen gelden voor bewaringsmaatregelen die zijn opgelegd na inwerkingtreding van de desbetreffende bepalingen uit het wetsvoorstel.¹⁹

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel hiernaast nog meer nationale keuzes bevat die niet dwingend uit het Unierecht voortvloeien en waarbij de regering dus zelf kan kiezen voor het al dan niet toekennen van onmiddellijke werking. Dit geldt in ieder geval voor de afschaffing van de voornemenprocedure en voor de aangescherpte voorwaarden voor nareis. Daarnaast vloeien, zoals uitgewerkt in punt 3 van dit advies, ook de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd en de invoering van het tweestatusstelsel niet dwingend voort uit het Unierecht.

In verband hiermee herinnert de Afdeling eraan dat een keuze voor onmiddellijke werking betekent dat ook bestaande rechtsverhoudingen direct onder de werking van deze maatregelen komen te vallen. In de praktijk kan dit tot resultaten leiden die strijdig zijn met de beginselen van rechtszekerheid en gelijke behandeling. De vraag of oud dan wel nieuw recht van toepassing is, is namelijk niet afhankelijk van het moment waarop de individuele aanvraag is gedaan, maar van het moment waarop de minister die aanvraag behandelt.

Daarnaast kan de onmiddellijke werking leiden tot een onzorgvuldige besluitvorming, bijvoorbeeld in nareisprocedures waarin op het moment van de inwerkingtreding al een besluit in primo is genomen, maar nog geen besluit op bezwaar. De desbetreffende vreemdeling zal in die situatie maar één keer, namelijk in een bezwaarprocedure, kunnen toelichten hoe zijn nareisaanvraag zich tot het nieuwe recht verhoudt.²⁰

De Aanwijzingen voor de regelgeving geven om deze redenen de mogelijkheid om een maatregel

¹⁴ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁵ Aanwijzing 9.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁶ Aanwijzing 4.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁷ De Procedureverordening (artikel 79, derde lid) en de Asiel- en Migratiebeheerverordening (artikel 84, tweede lid) kennen wel overgangsrecht. Op grond daarvan geldt voor reeds ingediende asielaanvragen het oude recht.

¹⁸ Zie paragraaf 2.6.2.c van de Handleiding Wetgeving en Europa, te vinden op [kcb.nl](https://www.kcb.nl).

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 12.

²⁰ Zie ook advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, punt 7; advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 4, punt 7.

zogeheten uitgestelde of eerbiedigende werking te verlenen.²¹ Eerbiedigende werking houdt in dat bepaalde 'oude' gevallen onder het oude recht blijven vallen. Uitgestelde werking houdt in dat het nieuwe recht pas na een bepaalde periode in werking treedt. De beantwoording van de vraag of eerbiedigende of uitgestelde werking wordt toegekend vergt een belangenafweging. Zo kan relevant zijn of in de praktijk verwachtingen zijn ontstaan over het voortduren van bepaalde situaties of het intreden van bepaalde rechtsgevolgen, waaraan de nieuwe regeling afbreuk zal doen. Deze belangenafweging ten aanzien van de onmiddellijke werking van onverplichte nationale keuzes wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel niet zichtbaar gemaakt.

De Afdeling adviseert om in de toelichting toereikend te motiveren waarom onmiddellijke werking wordt verleend aan onderdelen van het wetsvoorstel die niet dwingend volgen uit het Asiel- en migratiepact, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

2.4 Vraag regering

Zoals vermeld maakt de regering enkele uitzonderingen op het uitgangspunt van onmiddellijke werking. In de adviesaanvraag heeft zij de Afdeling verzocht om één daarvan in het bijzonder te bespreken, namelijk 'de uitzondering op de onmiddellijke inwerkingtreding voor lopende asielprocedures waarin al een voornemen is uitgebracht, en de doorwerking daarvan voor nareizigers'.

De toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt terecht dat vreemdelingen ingevolge het Unierecht niet in de gelegenheid hoeven te worden gesteld om schriftelijk te reageren op het voornemen hun asielaanvraag af te wijzen. Deze procesregel, de zogenoemde 'voornemenprocedure', is nationaal van aard en kan uit Unierechtelijk perspectief dus worden geschrapt. Om dezelfde reden is de regering vrij om nationaalrechtelijk te bepalen of zo'n schrapping onmiddellijke werking heeft, dan wel met eerbiedigende of uitgestelde werking wordt doorgevoerd.

De omstandigheid dat een groot deel van het wetsvoorstel onmiddellijke werking heeft, heeft als nadeel dat vreemdelingen die over hun asielaanvraag al zijn gehoord, geen kans meer hebben om die aanvraag toe te lichten tegen de achtergrond van het nieuwe recht. Vanuit dat oogpunt acht de Afdeling het positief dat vreemdelingen die al wel zijn geïnformeerd over het bestaan van een voornemen, daarop na inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog kunnen reageren.

Tegelijkertijd merkt de Afdeling op dat wanneer het wetsvoorstel in concrete procedures tot een andere uitkomst leidt dan onder het oude (huidige) recht was voorzien, dit voor de IND aanleiding kan zijn een voornemen in te trekken. In zo'n geval valt de nieuwe besluitvorming geheel onder het nieuwe recht en ondervindt de vreemdeling geen profijt meer van de voorgestelde uitzondering op de onmiddellijke werking. De vreemdeling krijgt dan direct een besluit op de aanvraag, waarop hij alleen nog kan reageren via een beroepsprocedure bij de rechter.

Tegen deze achtergrond en gelet op punt 2.3 hierboven, geeft de Afdeling in overweging het overgangsrecht zo aan te passen, dat voor de toepasselijkheid van de voornemenprocedure niet bepalend is of al een voornemen is uitgebracht, maar of de asielaanvraag is ingediend voor of na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Ten aanzien van de vraag welk effect het hier besproken overgangsrecht heeft op nareizigers, merkt de Afdeling op dat het wetsvoorstel een onderscheid maakt tussen nareizigers en meereizigers. Het onderscheid komt erop neer dat nareizigers zich op het moment van de aanvraag om hereniging met een asielgerechtigde nog in het buitenland bevinden, terwijl meereizigers op dat moment al in Nederland zijn. Beide groepen vreemdelingen, als hun aanvraag wordt ingewilligd, krijgen een verblijfsvergunning asiel (afhankelijk van de verblijfsvergunning asiel van de gezinshereniger).

Dit suggereert dat alle aanvragen naar huidig recht onder toepassing van de voornemenprocedure worden afgehandeld. Toch geldt dit alleen voor meereizigers, niet voor nareizigers. Omdat nareizigers zich in het buitenland bevinden, moeten zij een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv) aanvragen om Nederland in te kunnen reizen.²² De behandeling van de nareisaanvraag vindt volledig plaats binnen die mvv-procedure, en daarop is niet de voornemenprocedure, maar de bezwaarprocedure van toepassing. Als de mvv wordt verleend, wordt de verblijfsvergunning asiel na aankomst in

²¹ Aanwijzing 5.64 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie ook advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, punt 7; advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 4, punt 7.

²² Artikel 2p Vreemdelingenwet 2000.

Nederland ambtshalve verleend.²³ Aangezien inwilligende besluiten niet vooraf worden gegaan door een voornemen, is in die gevallen geen sprake van een voornemenprocedure.²⁴

In het licht hiervan luidt het antwoord van de Afdeling op de gestelde vraag dat het voorgestelde overgangsrecht voor de voornemenprocedure niet zal doorwerken in nareisprocedures, maar wel in meereisprocedures.

3. Kwalificatieverordening

De Kwalificatieverordening regelt wanneer een vreemdeling de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus moet krijgen (hierna gezamenlijk ook: internationale beschermingsstatus) en welke rechten aan die statussen zijn verbonden. In algemene zin verbindt de verordening minder rechten aan de subsidiaire beschermingsstatus dan aan de vluchtelingenstatus.

Volgens de regering zijn lidstaten nu verplicht dit onderscheid te maken, onder meer omdat de verordening rechtstreeks doorwerkt in de nationale rechtsorde en deze – anders dan voorheen de Kwalificatierichtlijn – niet hoeft te worden geïmplementeerd. Om die reden introduceert het wetsvoorstel een zogeheten tweestatusstelsel, waarin de subsidiaire beschermingsstatus minder rechten geeft dan de vluchtelingenstatus. Deze verandering heeft onder meer gevolgen voor het recht om gezinsleden te laten nareizen.

Daarnaast leest de regering in de Kwalificatieverordening een verplichting om geen verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd meer te verlenen. Zulke vergunningen kunnen immers niet meer worden ingetrokken wanneer de noodzaak van internationale bescherming ophoudt, terwijl dat volgens de verordening wel zou moeten gebeuren. Tegelijkertijd zal aan de overgebleven verblijfsvergunning asiel, die dus wél kan worden ingetrokken wanneer er geen noodzaak meer bestaat aan internationale bescherming, geen geldigheidsduur meer worden verbonden. Alleen aan de verblijfstitel – de aan de vergunning verbonden machtiging om in Nederland te verblijven – wordt in het wetsvoorstel nog een geldigheidsduur verbonden.

De Afdeling gaat hierna in op de relevante onderdelen van het wetsvoorstel.

3.1 De grondslag voor het rechtmatig verblijf

De regering kiest er met het wetsvoorstel bewust voor om verblijfsvergunningen asiel te blijven verlenen, ondanks dat de Kwalificatieverordening die term niet kent. Toegelicht wordt dat de verblijfsvergunning asiel komt te gelden als het besluit waarmee verzoeken om internationale bescherming worden ingewilligd en gezinsleden van asielgerechtigden een verblijfsrecht wordt verleend.²⁵ De begunstigten van zo'n besluit krijgen vervolgens een verblijfstitel, waarmee zij kunnen bewijzen dat zij rechtmatig in Nederland verblijven.²⁶ De regering wenst op deze manier zoveel mogelijk de bestaande systematiek van de Vreemdelingenwet 2000 te blijven volgen.

De Afdeling begrijpt deze wens van de regering, maar merkt op dat het wetsvoorstel als gevolg hiervan afwijkt van de systematiek van de Kwalificatieverordening. Daarin wordt de verblijfstitel namelijk niet aangeduid als het bewijs van rechtmatig verblijf, maar als een machtiging op grond waarvan een vreemdeling rechtmatig op het grondgebied van een lidstaat verblijft.²⁷ Hieruit volgt dat de verblijfstitel, die 'zo spoedig mogelijk' na toekenning van een internationale beschermingsstatus moet worden verleend,²⁸ de grondslag is voor het rechtmatig verblijf.²⁹ Dit terwijl nationaalrechtelijk de verblijfsvergunning asiel als zodanig wordt aangemerkt.³⁰

De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel zo aan te passen, dat asielgerechtigden hun verblijfsrecht niet meer ontlenen aan de verblijfsvergunning asiel, maar aan de verblijfstitel.

²³ Paragraaf C2/4.1.4 Vreemdelingencirculaire 2000. De daar genoemde vormen van nareis waarbij de mvv-procedure niet wordt doorlopen, worden onder het wetsvoorstel gekwalificeerd als meereis. Zie verder de toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 4.6, onder 'Nareizende gezinsleden'.

²⁴ Artikel 39, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000.

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.

²⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4.4.

²⁷ Artikel 3, onder 12, Kwalificatieverordening.

²⁸ Artikel 24, tweede lid, Kwalificatieverordening.

²⁹ Zie ook de definitiebepaling in artikel 1, tweede lid, onder a, Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen.

³⁰ Artikel 8, aanhef en onder c, Vreemdelingenwet 2000.

3.2 Noodzaak tot afschaffing verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd

Naar huidig recht wordt een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd verleend als een asielgerechtigde vijf jaar rechtmatig in Nederland heeft verbleven en heeft voldaan aan het inburgeringsver-eiste.³¹ De verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd kan, anders dan de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd,³² niet worden ingetrokken wanneer de grond voor verlening van internationale bescherming is komen te vervallen.³³ Volgens de regering is het verlenen van zo'n verblijfsvergunning onder de Kwalificatieverordening niet meer mogelijk, omdat die verordening dwingend voorschrijft dat de internationale beschermingsstatus – en in het voetspoor daarvan de verblijfstitel³⁴ – moet worden ingetrokken wanneer de grondslag voor verlening daarvan is komen te vervallen.³⁵

De Afdeling onderschrijft de stelling van de regering dat de Kwalificatieverordening dwingend voorschrijft wanneer een internationale beschermingsstatus moet worden ingetrokken. Het in de consultatiefase genoemde alternatief om de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd aan te merken als een nationale humanitaire status, die niet gelijkstaat aan de internationale beschermingsstatus, kan in dit verband niet worden gevolgd.³⁶ Nationale humanitaire statussen mogen ingevolge de verordening immers alleen worden verleend aan vreemdelingen die niet binnen het toepassingsgebied van de verordening vallen, en mogen daarenboven niet leiden tot verwarring met internationale bescherming.³⁷

Toch betekent dit niet dat de Kwalificatieverordening verbiedt dat een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt verleend. Zoals hierboven vermeld, verbindt de verordening het verblijfsrecht van een asielgerechtigde niet aan de verblijfsvergunning asiel (het besluit waarmee de internationale beschermingsstatus wordt verleend), maar aan de verblijfstitel. Daarnaast is het ingevolge de verordening aan de lidstaten om te bepalen welke geldigheidsduur zij aan die verblijfstitel verbinden. De enige voorwaarde die daarbij wordt gesteld, is dat de verblijfstitel blijft voortduren 'zolang' de vreemdeling een recht heeft op internationale bescherming.³⁸

De Kwalificatieverordening laat daarmee toe dat nationaal wordt bepaald of asielgerechtigden na verloop van tijd een sterkere verblijfstitel krijgen, namelijk één die niet langer afhankelijk is van het voortduren van de internationale beschermingsstatus.³⁹ Een dergelijke verblijfstitel kan worden verleend met een besluit genaamd 'verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd'.

Het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd doet daarmee geen afbreuk aan (en leidt niet tot verwarring met) de zelfstandige waarde van de internationale beschermingsstatus. Die status maakt immers nog altijd dat een vreemdeling zich kan beroepen op de aan die status verbonden rechten.⁴⁰ Intrekking van de status heeft dan echter geen gevolgen voor het verzelfstandigde verblijfsrecht.⁴¹

Nu het onder de Kwalificatieverordening mogelijk blijft om op deze voet een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd te verlenen, is het nodig dat de regering inhoudelijk motiveert waarom zij die verblijfsvergunning wil afschaffen. Dit is te meer noodzakelijk omdat asielgerechtigden als gevolg van de nu voorgestelde maatregel alternatieve routes kunnen bewandelen om een langdurig verblijfsrecht te verkrijgen.⁴² Zij kunnen namelijk verzoeken om een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, de EU-status van langdurig ingezetene of een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM. Bekend is dat de behandeling van zulke verzoeken veelal meer werk kost dan de behandeling van een

³¹ Artikel 34 Vreemdelingenwet 2000.

³² Artikel 32, eerste lid, onder c, Vreemdelingenwet 2000.

³³ Artikel 35 Vreemdelingenwet 2000.

³⁴ Artikel 24, vijfde lid, Kwalificatieverordening.

³⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.7, onder verwijzing naar artikel 14 en 19 Kwalificatieverordening.

³⁶ Zie de consultatiereactie van de Adviesraad Migratie, paragraaf 2.4.

³⁷ Artikel 2, tweede lid, Kwalificatieverordening.

³⁸ Artikel 24, eerste lid, Kwalificatieverordening. De term 'zolang' sluit een langere geldigheidsduur niet uit.

³⁹ Zie in dit verband artikel 24, vijfde lid, Kwalificatieverordening, op basis waarvan het aan de lidstaten is om te bepalen of zij de verblijfstitel herroepen of weigeren te verlengen op het moment dat de internationale beschermingsstatus is ingetrokken. Zie ook de considerans, overweging 63, van de Kwalificatieverordening, op basis waarvan het is toegestaan asielgerechtigden een verblijfstitel voor langdurig verblijf te verlenen overeenkomstig het Unierecht of het nationale recht. Zie verder de consultatiereacties van de UNHCR, punt 13 en 16, en Vluchtelingenwerk Nederland, p. 34.

⁴⁰ Hoofdstuk VII Kwalificatieverordening.

⁴¹ Vgl. artikel 23, eerste lid, Kwalificatieverordening, op basis waarvan verblijfstitels worden verleend aan gezinsleden die zelf geen internationale beschermingsstatus hebben. Ook dit wijst erop dat de verblijfstitel onafhankelijk van de internationale beschermingsstatus kan worden verleend. Zoals vermeld in de toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 4.3, is het gebruik van de term 'verblijfsvergunning asiel' in dit verband mogelijk, omdat het begrip 'asiel' unierechtelijk niet is gedefinieerd.

⁴² De Afdeling heeft hier eerder op gewezen; zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, punt 7; advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 4, punt 7.

verzoek om een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.⁴³ In de toelichting bij het wetsvoorstel worden deze en andere mogelijke gevolgen van de gemaakte keuze niet besproken.

De Afdeling adviseert nader te motiveren waarom ervoor wordt gekozen om het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd onmogelijk te maken, terwijl de Kwalificatieverordening dit niet voorschrijft, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

3.3 Geldigheidsduur verblijfstitel

In het verlengde van het voorgaande valt op dat de geldigheidsduur van de wel verleende verblijfstitel wordt verkort van vijf naar drie jaar. Als die geldigheidsduur verstrijkt, kan die worden verlengd met drie jaar.⁴⁴ Dit onderdeel van het wetsvoorstel sluit aan bij het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet en heeft tot doel het tijdelijke karakter van de internationale bescherming te benadrukken, alsmede beter aan te sluiten bij de geldigheidsduur die andere EU-lidstaten hanteren.⁴⁵

Het doel van deze maatregel is, zo blijkt uit de toelichting bij de Asielnoodmaatregelenwet, om de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen. Het is echter de vraag in hoeverre deze maatregel zal leiden tot een mindere instroom van asielzoekers in Nederland.⁴⁶ Uit onderzoek blijkt dat de keuze voor een bepaalde bestemming vooral samenhangt met de aanwezigheid van een sociaal netwerk, en dat het nationale asielbeleid hierbij slechts een beperkte rol speelt.⁴⁷ De regering heeft hier onlangs ook zelf op gewezen in de toelichting bij een ander wetsvoorstel.⁴⁸

Daarnaast is een verkorting van de geldigheidsduur van de verblijfstitel niet nodig om de internationale beschermingsstatus van vreemdelingen te kunnen beëindigen. Wanneer die status wordt ingetrokken, biedt dit ook een grondslag voor herroeping van de verblijfstitel.⁴⁹ Daarvoor is niet noodzakelijk dat de geldigheidsduur van de verblijfstitel is verlopen.

Terwijl onduidelijk is in hoeverre de voorgestelde maatregel de daarmee beoogde effecten sorteert, kan wel worden vastgesteld dat deze leidt tot een hogere werklast bij de IND. Asielgerechtigden zullen immers vaker dan nu het geval is, moeten verzoeken om verlenging van hun verblijfstitel. De IND zal die verzoeken moeten beoordelen.⁵⁰

De Afdeling merkt daarbij op dat als, zoals hierboven uiteengezet (punt 3.1), de verblijfstitel constitutief is voor het recht om in Nederland te verblijven, het van groot belang is dat die verblijfstitel tijdig wordt verlengd.⁵¹ Anders bestaat immers het risico dat een asielgerechtigde zijn verblijfsrecht verliest, met als gevolg dat hij alleen nog maar op basis van het beginsel van non-réfoulement niet kan worden uitgezet.⁵²

De toelichting gaat op dit alles niet in. De Afdeling adviseert de toelichting hierop aan te vullen en zo nodig van dit onderdeel van het wetsvoorstel af te zien.

3.4 De verplichting tot een tweestatusstelling

Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel verplicht de verordening tot het maken van een onderscheid tussen vreemdelingen met de vluchtelingenstatus en vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus. Dit volgt volgens de regering uit het karakter van de regeling, die niet meer is neergelegd in een richtlijn, maar in een verordening, die als zodanig rechtstreekse werking heeft in het nationale recht.

Aangezien de verordening verschillende beoordelingskaders geeft voor de erkenning en intrekking

⁴³ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, punt 5.b.

⁴⁴ Voorgesteld artikel 9, derde lid, Vreemdelingenwet 2000.

⁴⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.5.

⁴⁶ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, punt 5.b.

⁴⁷ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, punt 5.b.

⁴⁸ Toelichting bij het voorstel voor de Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders, paragraaf 2.3.1, onder 'Huisvesting via eigen netwerk', wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK026979, geraadpleegd 24 september 2025.

⁴⁹ Artikel 24, vijfde lid, Kwalificatieverordening.

⁵⁰ Zie 'Impactanalyse wijzigingen geldigheidsduur Verblijfsvergunningen Asiel (VVA)', september 2024, bijlage bij Kamerstukken I 2025/26, 36 703, nr. B.

⁵¹ Zie in dit verband artikel 24, vierde lid, derde alinea, Kwalificatieverordening.

⁵² Dit is vergelijkbaar met de situatie waarin vreemdelingen zich bevinden die wel een gegrond vrees voor vervolging hebben of een reëel risico lopen op onmenselijke behandeling, maar die zijn uitgesloten van de internationale beschermingsstatus. Zie hierover paragraaf C2/7.10.2.6 van de Vc 2000; ABRvS 18 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB1057; ABRvS 23 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2434.

van beide statussen, is er volgens de regering geen ruimte om nationaalrechtelijk één gezamenlijk beoordelingskader te hanteren. Daarnaast wijst de regering erop dat de Procedureverordening uitdrukkelijk bepaalt dat vreemdelingen die de subsidiaire beschermingsstatus hebben gekregen, moeten kunnen doorprocederen om de vluchtelingenstatus te krijgen.⁵³ Anders dan voorheen is het niet meer mogelijk om een dergelijk beroep bij gebrek aan procesbelang niet-ontvankelijk te verklaren, aldus de regering.

De Afdeling merkt op dat het onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden ook naar huidig Nederlands recht al wordt gemaakt. Wanneer een vreemdeling verzoekt om internationale bescherming, gaat de minister eerst na of deze in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus; zo niet, dan onderzoekt de minister of de vreemdeling in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Voor deze twee statussen gelden verschillende beoordelingskaders. Wanneer een vreemdeling aannemelijk maakt dat hij een gegronde vrees heeft voor vervolging, wordt hij erkend als vluchteling. Wanneer een vreemdeling daarin niet slaagt, maar wel aannemelijk maakt dat hij een reëel risico loopt op ernstige schade, heeft hij recht op subsidiaire bescherming.

De reden waarom toch van een éénstatusstelsel wordt gesproken, is dat het voor vreemdelingen uiteindelijk niet uitmaakt welke precieze internationale beschermingsstatus zij verkrijgen. De aan de vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus verbonden rechten zijn in het Nederlandse recht immers gelijk: in beide gevallen krijgt een vreemdeling de zogeheten verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Een belangrijke reden voor deze gelijkstelling is dat daarmee het belang om van de subsidiaire beschermingsstatus door te procederen naar de vluchtelingenstatus, vervalt. Een beroep van vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus tegen de afwijzing van de vluchtelingenstatus, wordt bij gebrek aan procesbelang niet-ontvankelijk verklaard.⁵⁴

Gelet op het voorgaande is het éénstatusstelsel niet gebaseerd op het bestaan van een enkelvoudig beoordelingskader voor beide statussen, maar op de gelijkstelling van de aan die statussen verbonden rechten. Die gelijkstelling blijft, anders dan de regering in de toelichting impliceert, onder de Kwalificatieverordening mogelijk. De considerans stelt hierover dat het lidstaten vrijstaat 'dezelfde rechten en voordelen toe te kennen in het kader van beide statussen'.⁵⁵

De eigenlijke reden waarom het wetsvoorstel een tweestatusstelsel introduceert, is er dan ook in gelegen dat daarmee een onderscheid kan worden gemaakt tussen de aan beide statussen verbonden rechten. Voor subsidiair beschermden wordt het namelijk moeilijker om een gezinslid te laten nareizen dan voor vluchtelingen (zie daarover punt 3.5 hieronder).

Het is zeer waarschijnlijk dat de keuze voor een tweestatusstelsel in de praktijk leidt tot een toename in het aantal beroepsprocedures.⁵⁶ Vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus zullen namelijk proberen om alsnog de vluchtelingenstatus te krijgen, aangezien zij daarmee meer rechten hebben dan met de subsidiaire beschermingsstatus. Zoals de Afdeling heeft uiteengezet in haar advies over het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel, zal dit leiden tot grote uitvoeringslasten bij de IND en een verhoogde werkdruk bij de rechtspraak.⁵⁷ In de toelichting bij het wetsvoorstel legt de regering niet uit hoe met deze gevolgen zal worden omgegaan en hoe deze zijn gewogen bij het maken van de keuze voor invoering van een tweestatusstelsel.

De enkele stelling dat het voor de regering hoe dan ook niet mogelijk is deze gevolgen te vermijden omdat de Unierechtelijke grondslag voor een niet-ontvankelijkheid bij doorprocederen vervalt, motiveert de gemaakte keuze onvoldoende. De regeling in de Procedureverordening laat namelijk onverlet dat subsidiair beschermden onder een éénstatusstelsel minder snel de behoefte zullen voelen om door te procederen, aangezien zij daar niets mee te winnen hebben. Daarnaast ontbreekt in de Procedureverordening niet alleen de oude passage over niet-ontvankelijkheid,⁵⁸ maar ontbreekt daarin iedere vorm van nadere bepaling van de afdoeningsmodaliteiten die de bestuursrechter ter beschikking staan.

⁵³ Artikel 67, tweede lid, Procedureverordening.

⁵⁴ ABRvS 28 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE1168.

⁵⁵ Considerans, overweging 48, Kwalificatieverordening.

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld de consultatiereactie van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak op de wetsvoorstellen Invoering tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet van 2 december 2024, de desbetreffende consultatiereactie van de Raad voor de rechtspraak van 20 januari 2025, p. 5–6, de uitvoeringstoets Wet tweestatusstelsel van de IND van augustus 2025, paragraaf 3.1.3, en de consultatiereactie van de Raad voor de rechtspraak op het voorliggende wetsvoorstel van 19 februari 2025, p. 9–10.

⁵⁷ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 4, punt 5. Zie ook de consultatiereactie van Vluchtelingenwerk, p. 4.

⁵⁸ Artikel 46, tweede lid, tweede alinea, Procedurerichtlijn; artikel 67, tweede lid, Procedureverordening. De totstandkomingsgeschiedenis van de Procedureverordening biedt geen duidelijkheid over de reden waarom de passage over niet-ontvankelijkheid is geschrapt. De passage kwam wel nog voor in het gewijzigde voorstel van de Commissie.

Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat deze afdoeningsmodaliteiten binnen de procedurele autonomie van de lidstaten vallen, oftewel dat Nederland zelf moet bepalen welke afdoeningsmodaliteiten het hanteert.⁵⁹ De enkele omstandigheid dat de Procedureverordening niet langer expliciet bepaalt dat een beroep tegen afwijzing van de vluchtelingenstatus niet-ontvankelijk kan worden verklaard, betekent dus niet automatisch dat zo'n niet-ontvankelijkheid verboden is.

In het licht van het voorgaande is het noodzakelijk dat de regering inhoudelijk motiveert waarom zij een verschil wenst aan te brengen in de aan de vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus verbonden rechten.⁶⁰ De Afdeling adviseert de toelichting hierop aan te vullen en daarbij ook uiteen te zetten hoe de uitvoerings- en werklastgevolgen van de gemaakte keuze voor een tweestatusstelsel zijn gewogen en hoe met deze gevolgen zal worden omgegaan.

3.5 Extra voorwaarden voor nareis

Het wetsvoorstel introduceert een onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden met betrekking tot het recht op gezinshereniging. Naar huidig Nederlands recht kunnen beide groepen vreemdelingen een beroep doen op hoofdstuk V van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Dit betekent dat zij via een eenvoudiger procedure om gezinshereniging kunnen verzoeken dan geldt voor andere vreemdelingen, daarvoor geen leges hoeven te betalen en niet hoeven te beschikken over voldoende middelen van bestaan. Dit hoofdstuk V is echter alleen van toepassing op vluchtelingen. Het staat de nationale wetgever dus vrij om subsidiair beschermden van deze voordelen uit te sluiten. Het is deze route die de regering met het wetsvoorstel wenst te bewandelen.

Het wetsvoorstel regelt hiertoe dat subsidiair beschermden die een gezinslid willen laten nareizen, aan drie voorwaarden moeten voldoen:

- a. Een wachttermijn: er moet twee jaar zijn verstreken na de datum waarop de asielaanvraag van de vreemdeling met subsidiaire bescherming is ingewilligd;
- b. Een inkomensvereiste: de vreemdeling met subsidiaire bescherming moet zelfstandig en duurzaam beschikken over voldoende middelen van bestaan;
- c. Een huisvestingsvereiste: de vreemdeling met subsidiaire bescherming beschikt over huisvesting.

Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat asielgerechtigden alleen nog hun 'kerngezin' kunnen laten nareizen. Dit is mogelijk omdat ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen niet dwingend onder het begrip 'gezinlid' uit de Gezinsherenigingsrichtlijn vallen.⁶¹ Deze maatregel strekt zich uit over zowel subsidiair beschermden als vluchtelingen. Vreemdelingen die gelijktijdig met de asielgerechtigde Nederland zijn ingereisd, zijn van deze inperking evenwel uitgezonderd. Aan deze groep, de 'meereizigers', moet immers op basis van de Kwalificatieverordening een verblijfstitel worden verleend.⁶² Zij zijn daarvoor niet afhankelijk van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Zoals de Afdeling opmerkte in haar advies bij het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel,⁶³ rijst bij eerstgenoemde maatregel de vraag waartoe de wachttermijn dient als een vreemdeling voldoet aan het inkomens- en huisvestingsvereiste. In dat geval doet hij immers geen beroep op de algemene middelen, terwijl hij wel een legitieme aanspraak heeft op gezinshereniging.

Daarnaast valt op dat de wachttermijn ook geldt voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen, terwijl zij aan de overige twee vereisten niet hoeven te voldoen. In beide gevallen is kortom de vraag of de wachttermijn wel noodzakelijk en proportioneel is met het oog op het daarmee beoogde doel. De Afdeling adviseert de introductie van een wachttermijn in dit licht te heroverwegen en daarvan af te zien in het geval van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Ten aanzien van de beperking van nareis tot het 'kerngezin' heeft de Afdeling ook al eerder geadviseerd. Zij merkte op dat deze maatregel discriminatoir kan uitpakken wanneer, bijvoorbeeld, vreemde-

⁵⁹ De procedurele autonomie is voor het eerst verwoord in HvJEU 16 december 1976, Rewe, ECLI:EU:C:1976:188, punt 5. Over de nationale procesregel dat een beroep wegens ontbreken van procesbelang niet-ontvankelijk wordt verklaard, zie bijvoorbeeld ABRvS 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2709 (specifiek over artikel 46, tweede lid, Procedurerichtlijn), en ABRvS 1 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2662, onder 2.5 en 2.6.

⁶⁰ Zie daarover het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 4, punt 5 en 8.

⁶¹ Artikel 10, eerste lid, jo. artikel 4, eerste lid, Gezinsherenigingsrichtlijn. De openstelling van de nareisprocedure voor meerderjarige kinderen valt wel binnen de werkingssfeer van de lidstaattoptie in artikel 10, tweede lid, Gri. Zie ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2146, onder 5.1 en 6.1.

⁶² Artikel 3, onder 9, en 23 Kwalificatieverordening.

⁶³ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 4, punt 8.c.

lingen wegens hun geaardheid niet mogen trouwen in het land van herkomst.⁶⁴ In dat geval zouden zij weliswaar nog om gezinshereniging kunnen verzoeken via de band van artikel 8 EVRM, maar missen zij de eenvoudige procedure voor nareizigers.

Ook in de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel wordt hierop niet ingegaan. De Afdeling adviseert daarom in de toelichting alsnog te verduidelijken hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het verbod op discriminatie, zoals neergelegd in onder andere artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU en artikel 14 EVRM.

3.6 Ingangsdatum verblijfsvergunning asiel

Ingevolge het wetsvoorstel wordt de verblijfsvergunning asiel voortaan verleend met ingang van de dag na de bekendmaking van het besluit op de aanvraag, in plaats van met terugwerkende kracht tot het moment van de aanvraag.⁶⁵ De reden hiervoor is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak op grond waarvan niet het moment van de formele aanvraag bepalend is voor de ingangsdatum, maar het moment waarop een vreemdeling feitelijk zijn asielwens heeft geuit.⁶⁶ Aangezien die wens vormvrij kan worden geuit, acht de regering het denkbaar dat deze rechtspraak leidt tot een toename in het aantal procedures over de ingangsdatum van de verblijfsvergunning asiel.⁶⁷ Dat is volgens haar niet het geval als wordt aangesloten bij de datum van de beschikking.

Waar de regering echter niet op ingaat, is dat de periode van rechtmatig verblijf door deze regeling pas op de dag na bekendmaking van de beschikking aanvangt. Een vreemdeling moet daardoor langer wachten voordat hij vijf jaar rechtmatig verblijf heeft en kan verzoeken om een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd,⁶⁸ dan wel om naturalisatie.⁶⁹ Deze wachttijd wordt bovendien geheel afhankelijk van de beslissingsnelheid van de IND. Immers, naarmate de IND langer doet over het nemen van een besluit op de asielaanvraag, verschuift de ingangsdatum van een eventuele verblijfsvergunning asiel ook steeds verder naar de toekomst. Dit staat op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel en kan ertoe leiden dat asielzoekers ongelijk worden behandeld.

Gelet hierop geeft de Afdeling in overweging de ingangsdatum van de verblijfsvergunning asiel niet te wijzigen naar de dag na de bekendmaking van het besluit op de aanvraag, maar naar de dag waarop de vreemdeling zijn aanvraag om een verblijfsvergunning asiel formeel – oftewel met het aanvraagformulier – heeft ingediend.

De Afdeling adviseert de toelichting hierop aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

3.7 Binnenlands beschermingsalternatief

Wanneer een asielzoeker aannemelijk heeft gemaakt dat hij een gegronde vrees heeft voor vervolging, dan wel een reëel risico loopt op ernstige schade, komt hem in beginsel internationale bescherming toe. Dit ligt anders wanneer de asielzoeker zich 'op een veilige en wettige manier' kan vestigen in een deel van het land van herkomst en de actoren van vervolging of ernstige schade niet de staat of staatsfunctionarissen zijn. In dat geval bestaat er een 'binnenlands beschermingsalternatief' en is er geen noodzaak tot internationale bescherming.⁷⁰

Ingevolge de Kwalificatieverordening moet de nationale beslissingsautoriteit eerst onderzoeken of een vreemdeling een gegronde vrees heeft voor vervolging, dan wel een reëel risico loopt op ernstige schade. Pas daarna moet de beslissingsautoriteit nagaan of de vreemdeling zich kan wenden tot een binnenlands beschermingsalternatief. Het is daarbij aan de beslissingsautoriteit om aan te tonen dat zo'n alternatief bestaat. De asielzoeker heeft vervolgens 'het recht bewijzen over te leggen en elementen over te leggen waaruit blijkt dat en dergelijk alternatief hem of haar niet ter beschikking staat'.⁷¹

Volgens de transponeringstabel bij het wetsvoorstel zijn er geen uitvoeringsregels nodig om deze

⁶⁴ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 4, punt 8.b.

⁶⁵ Voorgesteld artikel 44, tweede lid, Vreemdelingenwet 2000. Zie daarover de memorie van toelichting, paragraaf 4.5.

⁶⁶ ABRvS 20 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:159.

⁶⁷ Artikelsgewijze toelichting bij artikel 44 Vreemdelingenwet 2000.

⁶⁸ Artikel 21 Vreemdelingenwet 2000. Vanwege artikel 40, onderdeel 1, Kwalificatieverordening speelt dit probleem niet bij een aanvraag om de langdurig-ingezetenenstatus.

⁶⁹ Artikel 8 Rijkswet op het Nederlanderschap. Daarbij geldt wel dat asielgerechtigden veelal niet in aanmerking komen voor naturalisatie, omdat de verblijfsvergunning asiel 'bedenkingen' oplevert als bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder b, Rijkswet op het Nederlanderschap.

⁷⁰ Artikel 8, eerste lid, Kwalificatieverordening.

⁷¹ Artikel 8, derde lid, Kwalificatieverordening.

procedure te volgen. Vraag is echter of de voorgestelde procedure een vreemdeling voldoende ruimte biedt om op de tegenwerping van een binnenlands beschermingsalternatief te reageren. De voornemen- en zienswijzeprocedure, waarbinnen vreemdelingen de kans krijgen om te reageren op de analyse van de aanvraag door de IND, komt immers te vervallen.⁷² Dat betekent dat vreemdelingen op een andere manier zullen moeten worden geïnformeerd over het voornemen om hen een binnenlands beschermingsalternatief tegen te werpen.

Een mogelijkheid hiertoe zou zijn de vreemdeling uit te nodigen voor een aanvullend gehoor. Daartegen pleit evenwel dat moeilijk van een vreemdeling kan worden verwacht dat hij tijdens het gehoor bewijs levert tegen het bestaan van een binnenlands beschermingsalternatief. Zulk bewijs zal immers veelal niet zozeer bestaan uit de eigen verklaringen van de vreemdeling, maar uit feitelijke informatie en rapporten van derden.

Vanuit dit oogpunt lijkt een schriftelijke procedure onontbeerlijk om vreemdelingen een eerlijke kans te bieden op de tegenwerping van een binnenlands beschermingsalternatief te reageren. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid om vreemdelingen een schriftelijke reactie te vragen wel genoemd,⁷³ maar wordt niet geconcretiseerd hoe de regering dit voor zich ziet zonder de vreemdeling in kennis te stellen van de voorgenomen besluitvorming.

De Afdeling adviseert in de toelichting bij het wetsvoorstel uiteen te zetten hoe zal worden gewaarborgd dat asielzoekers gedurende de bestuurlijke fase van de asielprocedure tegenbewijs kunnen leveren tegen het bestaan van een binnenlands beschermingsalternatief, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

4. Procedureverordening

4.1 Inleiding

De Procedureverordening⁷⁴ vervangt de Procedurerichtlijn⁷⁵ en bevat bepalingen over de inrichting van een gemeenschappelijke asielprocedure, met het doel de procedurele regelingen van de lidstaten te stroomlijnen, te vereenvoudigen en te harmoniseren. Hiertoe regelt de Procedureverordening de verschillende stappen van de asielprocedure, waaronder het doen van een verzoek en de registratie, indiening, behandeling en afdoening daarvan. De verordening schrijft daarnaast voor welke rechten en plichten verzoekers tijdens deze stappen hebben, zoals het recht op een persoonlijk onderhoud en het recht op kosteloze juridische counseling. Ook bevat de verordening regels over de procedure voor de intrekking van internationale bescherming en de beroepsprocedure, en wordt in bepaalde situaties een versnelde behandeling of toepassing van de asielgrensprocedure voorgeschreven.

Ter implementatie van de Procedureverordening worden met het wetsvoorstel de procedurele regels die voortaan rechtstreeks uit de Procedureverordening volgen uit de nationale regelgeving geschrapt. Ook kiest de regering ervoor om aanvullende nationale procedurestappen die op dit moment onderdeel uitmaken van de asielprocedure maar niet zijn verplicht op grond van de Procedureverordening, te laten vervallen. In het wetsvoorstel wordt daarnaast invulling gegeven aan een aantal procedureregels die op grond van de Procedureverordening op nationaal niveau dienen te worden vastgelegd, zoals de beslistermijnen.

4.2 Afschaffen voornemenprocedure

Onderdeel van de keuze om onverplichte nationale procedurestappen te laten vervallen, is het schrappen van de voornemenprocedure. Het afschaffen van deze procedure heeft tot gevolg dat de minister direct kan beslissen op een asielverzoek nadat hij de verzoeker heeft gehoord en de verzoeker niet eerst in de gelegenheid hoeft te worden gesteld om op een voorgenomen afwijzing te reageren. De regering beoogt hiermee de procedure te vereenvoudigen en de Nederlandse asielprocedure zoveel mogelijk in lijn te brengen met de procedure van de overige EU-lidstaten.⁷⁶

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat deze vereenvoudiging van de procedure niet zonder meer leidt tot een efficiëntere asielprocedure.⁷⁷ Gewezen wordt hierbij op de verwachting van de IND

⁷² Voorgesteld artikel 39 Vreemdelingenwet 2000.

⁷³ Memorie van toelichting, paragraaf 5.3.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 5.3.

⁷⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 13.1.

dat het afschaffen van de voornemenprocedure weliswaar tijdswinst zal opleveren in de administratieve fase, maar tegelijkertijd zal leiden tot een verzwaring van de beroepsfase. Advocaten kunnen argumenten die zij normaal in een zienswijze aanvoeren nu namelijk pas in beroep aanvoeren. Hierdoor neemt de werklast bij de procesvertegenwoordigers van de IND toe en kunnen de doorlooptijden bij de rechtbank oplopen, zo laat de toelichting zien.

De Afdeling heeft er in haar advies over de Asielnoodmaatregelenwet – waar het afschaffen van de voornemenprocedure ook onderdeel van uitmaakt – daarnaast op gewezen dat het ontbreken van een filter in de voorfase ertoe kan leiden dat besluiten meer onvolkomenheden bevatten en dat beroepen daardoor vaker gegrond zullen worden verklaard, waardoor de IND vaker opnieuw zal moeten besluiten op een asielverzoek.⁷⁸

Een verzwaring van de beroepsfase kan in het licht van de implementatie van de Procedureverordening in het bijzonder leiden tot uitvoeringsproblemen, nu in het wetsvoorstel strikte termijnen voor de behandeling van een beroep zijn opgenomen. Zo dient de rechtbank binnen zes weken uitspraak te doen indien het asielverzoek is behandeld in de asielgrensprocedure.⁷⁹ Deze termijn kan niet worden verlengd. Daarnaast geldt een kortere beslistermijn voor asielverzoeken die door de rechter zijn terugverwezen naar de IND nadat de rechtbank een besluit heeft vernietigd.⁸⁰ Het zal moeilijk blijken te zijn om aan deze termijnen te voldoen wanneer veel zaken worden terugverwezen.

De hierboven benoemde gevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure vragen om een afweging tussen het belang van enerzijds een vereenvoudiging van de procedure en het in lijn brengen van de Nederlandse procedure met de procedure van andere EU-lidstaten, en anderzijds het belang om een verdere belasting van de rechtspraak en een toename in terugverwijzingen naar de IND te voorkomen. De toelichting geeft geen inzicht in de afweging die op dit punt is gemaakt en de overwegingen die aan de gemaakte keuze ten grondslag liggen. Ook blijkt uit de toelichting niet hoeveel EU-lidstaten geen voornemenprocedure kennen en waarom het wenselijk is dat Nederland hierbij aansluit.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het afschaffen van de voornemenprocedure toereikend te motiveren. Indien dit niet mogelijk is, adviseert de Afdeling van het afschaffen van de voornemenprocedure af te zien.

4.3 Juridische counseling

Op grond van de Procedureverordening hebben vreemdelingen die een verzoek om internationale bescherming indienen het recht om een juridisch adviseur of een andere counselor te raadplegen.⁸¹ De verzoeker kan op eigen kosten een juridisch adviseur of andere counselor kiezen, maar heeft tijdens de administratieve fase van de asielprocedure ook recht op kosteloze juridische counseling. Deze counseling moet worden geboden door juridische counselors, die krachtens het nationale recht zijn erkend of toegelaten om de verzoekers counseling te verstrekken, dan wel door niet-gouvernementele organisaties die krachtens het nationale recht zijn geaccrediteerd om juridische diensten of vertegenwoordiging aan verzoekers te bieden.

Lidstaten kunnen er op grond van de verordening ook voor kiezen om tijdens de administratieve fase kosteloze rechtsbijstand aan te bieden. De Procedureverordening verplicht daarnaast tot het bieden van kosteloze rechtsbijstand tijdens de beroepsprocedure. Juridische counseling volstaat in dat geval niet.

In het wetsvoorstel is een delegatiegrondslag opgenomen voor de minister van Asiel en Migratie om bij ministeriële regeling regels te stellen over de erkenning of toelating van juridisch adviseurs of andere counselors die de vreemdeling tijdens de behandeling van een verzoek kosteloze juridische counseling verstrekken, bijstaan of vertegenwoordigen en de accreditatie van niet-gouvernementele organisaties die de vreemdeling juridische diensten of vertegenwoordiging bieden.⁸² Uit de toelichting blijkt dat de invulling hiervan nog moet worden bepaald.

Gelet op de belangrijke rol die in de Procedureverordening aan de juridische counselor wordt toegedicht, is het wenselijk dat in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt uitgewerkt hoe de

⁷⁸ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over de Asielnoodmaatregelenwet (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, punt 5.c. Zie in dit kader ook het advies van de Adviesraad Migratie over de uitvoerings- en implementatiewet van het EU Asiel- en migratiepact van 25 juni 2025.

⁷⁹ Artikel I, onderdeel BL (artikel 83b van de Vreemdelingenwet 2000).

⁸⁰ Artikel I, onderdeel BO (artikel 83bc van de Vreemdelingenwet 2000).

⁸¹ Artikel 15 Procedureverordening.

⁸² Artikel I, onderdeel AD (artikel 36 van de Vreemdelingenwet 2000).

juridische counseling wordt vormgegeven. Daarbij is het met het oog op het primaat van de wetgever nodig dat de regeling van de juridische counseling op hoofdlijnen op wettelijk niveau wordt vastgelegd.⁸³

Zo zou in de Vreemdelingenwet 2000 kunnen worden vastgelegd of de kosteloze juridische counseling wordt verstrekt door juridisch adviseurs of andere counselors die krachtens het nationale recht zijn erkend of toegelaten, of door niet-gouvernementele organisaties die zijn geaccrediteerd om juridische diensten of vertegenwoordiging aan verzoekers te bieden. Ook kunnen op hoofdlijnen de criteria voor erkenning of accreditatie wettelijk worden vastgelegd. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan het uitgangspunt dat delegatie van een regelgevende bevoegdheid aan een minister dient te worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.⁸⁴

De Afdeling adviseert om in de toelichting uiteen te zetten hoe het recht op juridische counseling vorm zal krijgen en adviseert deze regeling op hoofdlijnen in het wetsvoorstel vast te leggen.

4.4 Beroepstermijn

Op grond van de Procedureverordening dienen de lidstaten in hun nationale recht vast te stellen binnen welke termijn verzoekers beroep dienen in te stellen tegen een beslissing op hun verzoek op internationale bescherming, een beslissing tot intrekking van internationale bescherming en een terugkeerbesluit.⁸⁵ Wanneer een verzoek is afgewezen als niet-ontvankelijk, of wanneer het impliciet is ingetrokken of (kennelijk) ongegrond is, dient de termijn minimaal vijf dagen en maximaal tien dagen te zijn. In de overige gevallen dient de beroepstermijn minimaal twee weken en maximaal één maand te zijn. Hiertoe wordt in het wetsvoorstel geregeld dat de beroepstermijn één week bedraagt in de hiervoor beschreven situaties. De beroepstermijn bedraagt twee weken indien de subsidiaire beschermingsstatus is toegekend (in plaats van de vluchtelingenstatus), de aanvraag is afgewezen als ongegrond of de internationale beschermingsstatus is ingetrokken.⁸⁶

De huidige termijn voor het indienen van beroep indien de aanvraag is afgewezen als ongegrond of de internationale beschermingsstatus is ingetrokken, bedraagt vier weken.⁸⁷ Dit betekent dat de beroepstermijn in deze situaties met het wetsvoorstel wordt gehalveerd.

Uit de toelichting blijkt dat het benutten van de mogelijkheid om de termijn voor het instellen van beroep vast te stellen op twee weken is bedoeld om de doorloop in de asielketen te bevorderen.⁸⁸ Met de verkorting van de beroepstermijn wordt blijkens de toelichting daarnaast uitvoering gegeven aan het voornemen uit het Regeerprogramma 2024 om de asielprocedures te verkorten en te versoberen tot het Europese minimum.

De Afdeling merkt op dat de verzoeker en zijn of haar advocaat als gevolg van de kortere beroepstermijn minder tijd hebben om de afweging te maken om al dan niet in beroep te gaan. Dit kan leiden tot meer (pro forma ingediende) hoger beroepen die uiteindelijk worden ingetrokken: in zaken waarin de beroepstermijn dreigt te verlopen zullen advocaten in de praktijk al snel voor de zekerheid beroep instellen voordat zij een inhoudelijke afweging van de haalbaarheid van het beroep hebben kunnen maken.⁸⁹

In de toelichting ontbreekt een bespreking van de gevolgen die dit zal hebben voor de asielprocedure en voor de belasting van de rechterlijke macht – zelfs als de beroepen uiteindelijk worden ingetrokken en niet inhoudelijk hoeven te worden behandeld, vergt het in gang zetten van de hoger beroepsprocedure de nodige inzet van schaarse capaciteit voor registratie en administratie. Daar komt bij dat uit de toelichting niet blijkt welke doelen worden nagestreefd met een versobering van de asielprocedure tot het Europese minimum en hoe een verkorting van de beroepstermijn aan het realiseren van deze doelen bijdraagt.

De Afdeling adviseert de keuze voor een kortere beroepstermijn toereikend te motiveren en anders af te zien van deze wijziging.

⁸³ Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁸⁴ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁸⁵ Artikel 67, zevende lid, Procedureverordening.

⁸⁶ Artikel I, onderdeel BE (artikel 69 van de Vreemdelingenwet 2000).

⁸⁷ Artikel 69 Vreemdelingenwet 2000.

⁸⁸ Memorie van toelichting, artikelsgewijs, onder onderdeel BE.

⁸⁹ Zie ook het advies van de Raad voor de rechtspraak inzake het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 van 19 februari 2025, p. 12.

4.5 Beroep tegen het besluit tot intrekking van de internationale beschermingsstatus

De Procedureverordening schrijft voor in welke gevallen verzoekers om internationale bescherming recht hebben op een doeltreffende voorziening in rechte. De Procedureverordening biedt daarbij de mogelijkheid om in bepaalde gevallen beroep bij de rechter uit te sluiten. Zo is het mogelijk om beroep uit te sluiten tegen het besluit tot intrekking van de internationale beschermingsstatus wanneer de vreemdeling ondubbelzinnig afziet van zijn of haar erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, onderdaan is geworden van een lidstaat, of vervolgens in een andere lidstaat bescherming heeft gekregen.⁹⁰ De regering wenst gebruik te maken van deze mogelijkheid en regelt hiertoe in het wetsvoorstel dat geen beroep kan worden ingesteld tegen de genoemde besluiten.⁹¹

Volgens de toelichting betekent deze keuze niet dat een vreemdeling het intrekkingbesluit niet in rechte aan de orde kan stellen. De rechter kan het beroep namelijk toch ontvankelijk verklaren wanneer geen van de drie situaties aan de orde is en de intrekking derhalve berust op een foutieve vaststelling.⁹² Dit volgt echter niet zonder meer uit de tekst van de voorgestelde bepaling, die regelt dat tegen een dergelijk besluit geen beroep kan worden ingesteld. Dit impliceert dat de rechter niet kan toekomen aan de inhoudelijke beoordeling of sprake is van een van de situaties op grond waarvan de internationale beschermingsstatus kan worden ingetrokken, nu hij ieder beroep waarmee wordt opgekomen tegen een van de genoemde besluiten niet-ontvankelijk moet verklaren.⁹³

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling om toe te lichten op welke wijze een vreemdeling een intrekkingbesluit in de zin van artikel 66, zesde lid, van de Procedureverordening in rechte aan de orde kan stellen. Indien dit niet mogelijk is, adviseert zij om het wetsvoorstel aan te passen.

4.6 Uitzonderingen op het recht om op het grondgebied te verblijven

In beginsel hebben verzoekers om internationale bescherming het recht om de uitkomst van hun verzoek af te wachten op het grondgebied van de lidstaat waar zij hun verzoek hebben ingediend.⁹⁴ Op grond van de Procedureverordening kunnen de lidstaten in bepaalde situaties echter voorzien in een uitzondering op het recht van de verzoeker om tijdens de administratieve fase op het grondgebied van de lidstaat te verblijven. Dat is mogelijk indien het een volgend verzoek betreft, de verzoeker zal worden uitgeleverd of overgeleverd met het oog op strafvervolgning of de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf of maatregel, of de verzoeker een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid.⁹⁵

De regering kiest ervoor om gebruik te maken van deze mogelijkheid en regelt hiertoe in het wetsvoorstel dat de vreemdeling in Nederland rechtmatig verblijf heeft indien hij in afwachting is van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiel, tenzij zich naar het oordeel van Onze Minister een van de gronden bedoeld in artikel 10, vierde lid, van de Procedureverordening voordoet.⁹⁶ Daarmee krijgt de minister de ruimte om zelfstandig te beoordelen of aan de in de wet genoemde voorwaarden is voldaan. Deze beoordelingsruimte heeft ook invloed op de wijze van toetsing van het besluit door de bestuursrechter. Wanneer een bestuursorgaan beschikt over beoordelingsruimte, toetst de rechter in beginsel meer terughoudend.

Het is de vraag of de Procedureverordening voorziet in deze beoordelingsruimte. De verordening biedt namelijk alleen de mogelijkheid om in bepaalde situaties al dan niet te voorzien in een uitzondering op het recht van de verzoeker om tijdens de administratieve fase op het grondgebied te blijven. Er is geen ruimte voor een beoordeling bij de vaststelling of sprake is van een dergelijke situatie. Met name de situaties waarin sprake is van een volgend verzoek of van uit- of overlevering van de verzoeker met het oog op strafvervolgning of de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf of maatregel kunnen feitelijk worden vastgesteld.

De Afdeling adviseert om de keuze voor het toekennen van beoordelingsruimte in het voorgestelde artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 toe te lichten en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

⁹⁰ Artikel 67, eerste lid, Procedureverordening.

⁹¹ Artikel I, onderdeel BH (artikel 80 van de Vreemdelingenwet 2000).

⁹² Memorie van toelichting, paragraaf 5.7.

⁹³ Vergelijk het advies van de Raad voor de rechtspraak inzake het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 van 19 februari 2025, p. 4–5.

⁹⁴ Artikel 10, eerste lid, Procedureverordening.

⁹⁵ Artikel 10, vierde lid, Procedureverordening.

⁹⁶ Artikel I, onderdeel H (artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000).

4.7 Correcties en aanvullingen

De Procedureverordening maakt het mogelijk om in het nationale recht te regelen dat de opname van een gehoor of een schriftelijke weergave daarvan als bewijs in de beroepsprocedure kan worden toegelaten.⁹⁷ Als gevolg hiervan is de minister op grond van de Procedureverordening niet verplicht om de verzoeker in de gelegenheid te stellen om correcties en aanvullingen op het gehoor in te dienen of te bevestigen dat de inhoud van het verslag een correcte afspiegeling vormt van het gehoor. De regering kiest er voor om gebruik te maken van deze mogelijkheid en regelt hiertoe in het wetsvoorstel dat de opname van het gehoor als bewijs wordt toegelaten bij de rechtbank.⁹⁸

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat in overleg met de rechtspraak nog moet worden bepaald hoe in de praktijk invulling zal worden gegeven aan de mogelijkheid om geen gelegenheid te bieden tot het doen van correcties en aanvullingen na een gehoor.⁹⁹ In de toelichting bij de Asielnoodmaatregelenwet heeft de regering gesteld dat correcties en aanvullingen belangrijker worden vanwege het verdwijnen van de voornemenprocedure, omdat argumenten die momenteel in de zienswijze worden aangevoerd, bij de correcties en aanvullingen naar voren kunnen worden gebracht.¹⁰⁰ Het is wenselijk dat deze functie van de correcties en aanvullingen wordt betrokken in de afweging om de mogelijkheid van het doen van correcties en aanvullingen al dan niet te handhaven.

De Afdeling adviseert om de mogelijkheid tot het doen van correcties en aanvullingen op het verslag van een gehoor te handhaven, dan wel toe te lichten hoe het afschaffen van de mogelijkheid tot het doen van correcties en aanvullingen zich verhoudt tot het afschaffen van de voornemenprocedure.

5. Screeningverordening

5.1 Inleiding

De Screeningverordening¹⁰¹ introduceert een screeningprocedure voor onderdanen van derde landen en staatlozen zonder recht op toegang tot het grondgebied van de Europese Unie. Deze procedure moet eraan bijdragen dat zij in een zo vroeg mogelijk stadium naar de passende procedures worden doorverwezen en dat zij die procedures zonder onderbreking of vertraging doorlopen. De screeningprocedure bestaat onder andere uit een verificatie van de identiteit, een veiligheidscontrole, een medische check en een beoordeling van de kwetsbaarheid.

De screeningprocedure aan de buitengrens moet binnen zeven dagen worden voltooid. Wanneer iemand illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft en blijkt dat de screeningprocedure nog niet eerder is doorlopen, vindt de screening plaats op het grondgebied en mag de screening niet langer dan drie dagen duren. Om ervoor te zorgen dat het Unierecht en het internationaal recht, met inbegrip van het Handvest, tijdens de screening worden nageleefd, moet elke lidstaat voorzien in een toezichtmechanisme en in passende waarborgen voor de onafhankelijkheid daarvan.

Ter implementatie van de Screeningverordening wordt in het wetsvoorstel de minister van Asiel en Migratie aangewezen als screeningautoriteit.¹⁰² De werkzaamheden die hiermee gepaard gaan zullen worden belegd bij de IND, zo blijkt uit de toelichting.¹⁰³ Verder worden in het wetsvoorstel regels gesteld om invulling te geven aan de verplichting om in het nationale recht bepalingen vast te leggen om ervoor te zorgen dat de te screenen personen voor de duur van de screening ter beschikking blijven van de autoriteiten, om onderduiken te voorkomen. Zo wordt in het wetsvoorstel geregeld dat onderdanen van derde landen die worden gescreend aan de buitengrens kunnen worden verplicht zich op te houden in een aangewezen ruimte of plaats die kan worden beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek. Het wordt daarmee mogelijk om grensdetentie toe te passen tijdens de screeningprocedure.

5.2 Onafhankelijk toezichtmechanisme

Zowel de Screeningverordening als de Procedureverordening verplichten elke lidstaat om te voorzien in een onafhankelijk mechanisme voor toezicht op de grondrechten. Dit mechanisme dient toe te zien op de naleving van het Unierecht en internationaal recht tijdens de screeningprocedure en de

⁹⁷ Artikel 14, vijfde lid, Procedureverordening.

⁹⁸ Artikel I, onderdeel BN (artikel 83bb van de Vreemdelingenwet 2000).

⁹⁹ Memorie van toelichting, artikelsgewijs, onder onderdeel BN.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 3.

¹⁰¹ Verordening (EU) 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot invoering van de screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817.

¹⁰² Artikel I, onderdeel C (artikel 2ff van de Vreemdelingenwet 2000).

¹⁰³ Memorie van toelichting, paragraaf 8.2.

grensprocedure en moet beschuldigingen van handelen in strijd met de grondrechten doeltreffend en zonder vertraging behandelen.¹⁰⁴ De lidstaten moeten daarnaast passende waarborgen bieden om te garanderen dat het toezichtmechanisme onafhankelijk is.

In het wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de plicht tot oprichting van een onafhankelijk toezichtmechanisme door deze opdracht bij de minister van Asiel en Migratie neer te leggen.¹⁰⁵ Uit de toelichting blijkt dat in ieder geval de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie J&V) bij het toezichtmechanisme zal worden betrokken, gelet op het bestaande toezicht dat de Inspectie J&V al verricht op de taakuitoefening van organisaties binnen de migratieketen.¹⁰⁶

Het wetsvoorstel regelt daarnaast dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur instanties kunnen worden aangewezen die in ieder geval deelnemen aan de werking van het toezichtmechanisme.¹⁰⁷ Omdat de Procedureverordening en de Screeningverordening de deelname van nationale ombudspersonen en nationale mensenrechteninstellingen voorschrijft, ziet de regering hier een rol weggelegd voor het College voor de Rechten van de Mens en de Nationale Ombudsman.

In dit licht rijst de vraag hoe de rol van de minister van Asiel en Migratie bij het toezichtmechanisme zich verhoudt tot het vereiste onafhankelijke karakter van het toezichtmechanisme, nu de minister van Asiel en Migratie ook wordt aangewezen als screeningautoriteit en verantwoordelijk is voor de asielgrensprocedure.¹⁰⁸ Daarmee is de minister verantwoordelijk voor zowel de uitvoering als het onafhankelijke toezicht daarop. Dit staat op gespannen voet met de vereiste onafhankelijkheid van het toezichtmechanisme. In het wetsvoorstel ontbreken daarnaast passende waarborgen om het onafhankelijke karakter van het toezichtmechanisme te garanderen.

De Afdeling adviseert in de toelichting uiteen te zetten hoe het onafhankelijke karakter van het toezichtmechanisme wordt verzekerd en om in het wetsvoorstel passende waarborgen op te nemen die het onafhankelijke karakter van het toezichtmechanisme verzekeren.

5.3 Rechterlijke procedures bij de niet-naleving van grondrechten

Op grond van de Screeningverordening dienen de lidstaten er op toe te zien dat burgerrechtelijke of strafrechtelijke procedures worden ingesteld wanneer overeenkomstig het nationale recht sprake is van niet-eerbiediging of niet-handhaving van grondrechten.¹⁰⁹ Daarmee wordt aan de lidstaten de verplichting opgelegd om er in voorkomend geval op toe te zien dat burgerrechtelijke of strafrechtelijke procedures worden ingesteld.

Om invulling te geven aan deze verplichting, zijn in het Nationaal Implementatieplan – dat een overzicht geeft van de te nemen stappen voor de invoering van het Asiel- en migratiepact in het Nederlandse stelsel – wettelijke bepalingen aangekondigd om vermeende schendingen van grondrechten te onderzoeken in verband met screening en passende doorverwijzing naar burgerrechtelijke of strafrechtelijke procedures.¹¹⁰

In het wetsvoorstel lijken dergelijke wettelijke bepalingen te ontbreken. Toegelicht wordt dat vreemdelingen het recht hebben om een klacht in te dienen tegen de screeningautoriteit.¹¹¹ Wanneer sprake is van een strafbaar feit kunnen zij daarnaast aangifte doen of, wanneer sprake is van een onrechtmatige daad, een procedure starten bij de burgerlijke rechter, zo volgt uit de toelichting. Het initiatief om een rechtelijke procedure in te stellen ligt daarmee bij de vreemdeling wiens grondrechten niet worden geëerbiedigd.

Het is de vraag of daarmee wordt voldaan aan de verplichting uit de Screeningverordening om erop toe te zien dat burgerrechtelijke of strafrechtelijke procedures worden ingesteld. Deze verplichting impliceert een proactieve rol van de lidstaten bij het waarborgen van de instelling van een dergelijke procedure. Een verwijzing naar de klachtenprocedure of de mogelijkheid tot het doen van aangifte of het instellen van een civielrechtelijke procedure uit onrechtmatige daad volstaat daarvoor niet.

¹⁰⁴ Artikel 43, vierde lid, van de Procedureverordening en artikel 10, tweede lid, Screeningverordening.

¹⁰⁵ Artikel I, onderdeel C (artikel 2hh van de Vreemdelingenwet 2000).

¹⁰⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 8.3.

¹⁰⁷ Artikel I, onderdeel C (artikel 2hh van de Vreemdelingenwet 2000).

¹⁰⁸ Artikel I, onderdeel C (artikel 2ff van de Vreemdelingenwet 2000).

¹⁰⁹ Artikel 10, eerste lid, Screeningverordening.

¹¹⁰ Nationaal Implementatieplan Asiel- en migratiepact, onder 9.3.1 (Aanpassingen wet- en regelgeving), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 32 317, nr. 908.

¹¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 14.



De Afdeling adviseert om in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

6. (Herschikte) Opvangrichtlijn

6.1 Inleiding

Met de herschikte Opvangrichtlijn¹¹² wordt de eerdere Opvangrichtlijn¹¹³ uit 2013 op verschillende punten gewijzigd. De richtlijn voorziet in normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming in de lidstaten, bijvoorbeeld waar het gaat om (de toegang tot) voorzieningen, bewaring, rechtsbijstand en de positie van kwetsbare personen. Met de herschikking is beoogd de regeling daarvan te verduidelijken en te harmoniseren. Artikel 4 van de richtlijn biedt lidstaten, net als voorheen, de mogelijkheid om gunstigere bepalingen vast te stellen. Artikel 7 van de richtlijn laat lidstaten de ruimte om, binnen de kaders van de richtlijn, hun opvangsystemen naar eigen inzicht in te rechten.

Met het wetsvoorstel worden de wijzigingen ten opzichte van de eerdere Opvangrichtlijn in de nationale regelgeving geïmplementeerd. Ter uitwerking van de mogelijkheid om asielzoekers aan een geografisch gebied toe te wijzen wordt voorzien in een delegatiegrondslag om de beschikbaarheidsplicht van asielzoekers op een lager niveau van regelgeving uit te werken.

Daarnaast worden de mogelijkheden uitgebreid om asielzoekers tijdens de asielprocedure in hun bewegingsvrijheid te beperken en/of in bewaring te stellen wanneer er sprake is van een onderduikrisico. Nadat er een overdrachtsbesluit is genomen verliezen diezelfde asielzoekers, als zij niet in de lidstaat zijn waar zij zouden moeten zijn, bovendien het recht op opvangvoorzieningen. Verder worden de termijnen verkort waarbinnen een rechter over vrijheidsbenemende maatregelen of bewaring moet oordelen. Tot slot worden enkele lagere regels gewijzigd over de materiële opvangvoorzieningen waarop asielzoekers aanspraak kunnen maken.

6.2 Toewijzing aan een geografisch gebied

Uit artikel 8 van de richtlijn volgt dat lidstaten in de daarin omschreven gevallen asielzoekers aan een bepaald geografisch gebied mogen toewijzen ten behoeve van een snelle, efficiënte en effectieve verwerking van het verzoek of de geografische spreiding van verzoeken vanwege de verwerkingscapaciteit. Op grond van artikel 8, derde lid, van de richtlijn waarborgen lidstaten dat asielzoekers in het geografische gebied waaraan zij zijn toegewezen daadwerkelijk toegang hebben tot de rechten die in de richtlijn zijn neergelegd en de bijbehorende procedurele waarborgen. Ook mag een asielzoeker zich binnen het geografische gebied vrij bewegen en moet dat gebied van voldoende omvang zijn, toegang bieden tot de noodzakelijke infrastructuur en geen inbreuk vormen op het privéleven van die asielzoeker.

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de in het huidige artikel 55, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 neergelegde 'beschikbaarheidsplicht' voldoende ruimte biedt om daarin ook de toewijzing aan een geografisch gebied op grond van artikel 8 van de richtlijn te lezen. Artikel 55 van de Vreemdelingenwet 2000 kent echter niet de beperking dat de aan de vreemdeling opgelegde plicht het doel moet hebben de verzoeken sneller, efficiënter en effectiever af te doen dan wel de verzoeken geografisch te spreiden. Evenmin is daarin gewaarborgd dat aan de overige eisen van artikel 8 rond onder meer de procedurele waarborgen en daadwerkelijke toegang tot rechten die volgen uit de richtlijn is voldaan. Mede gelet op artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM¹¹⁴ zijn die waarborgen wel noodzakelijk om een inbreuk op de rechten van de betrokkenen te voorkomen.

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt niet of en hoe deze waarborgen in de nationale regelgeving zullen worden geïmplementeerd. De transponeringstabel impliceert dat implementatie volgens de regering niet noodzakelijk is. Gelet op het voorgaande, en te meer vanwege de vrijheidsbeperkende aard van de maatregel is een volledige implementatie inclusief de genoemde waarborgen volgens de Afdeling echter aangewezen.

Uit de transponeringstabel blijkt verder dat de regering voornemens is in lagere regelgeving de beroepsmogelijkheden tegen de afwijzing van een verzoek conform artikel 8, vijfde lid, van de richtlijn

¹¹² Richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).

¹¹³ Richtlijn (EU) 2013/33 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (zelf reeds een herschikking van een eerdere Opvangrichtlijn uit 2003).

¹¹⁴ Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 4 november 1950.

om het toegewezen geografisch gebied te verlaten op te nemen. Die keuze roept vragen op, omdat het gebruikelijk is de mogelijkheid om beroep tegen een besluit in te stellen, en de voorwaarden daarvoor, op het niveau van een wet in formele zin te regelen. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt niet wat voor deze keuze van de regering redengevend is geweest.

De Afdeling adviseert artikel 8, derde lid, van de richtlijn alsnog volledig te implementeren en toe te lichten hoe, en op welk niveau van regelgeving, die implementatie zal worden doorgevoerd. De Afdeling adviseert eveneens de beroepsmogelijkheid tegen de afwijzing van een verzoek om een toegewezen geografisch gebied te verlaten bij wet te regelen.

6.3 Bewaring

6.3.a Termijnen

De herschikte Opvangrichtlijn bevat geen maximale termijnen voor de duur van de bewaring. Artikel 11, eerste lid, van de richtlijn vermeldt daarover alleen in algemene zin dat die duur zo kort mogelijk moet zijn. In artikel 13, tweede lid, wordt dit herhaald voor de bewaring van minderjarigen. Verder mag bewaring alleen worden ingesteld of voortduren zolang een van de in artikel 10, vierde lid, van de richtlijn genoemde bewaringsgronden zich voordoet.

Met het wetsvoorstel kiest de regering ervoor de termijnen voor bewaring aan te laten sluiten op de behandeltermijn voor asielaanvragen als neergelegd in artikel 35 van de Procedureverordening. Dit betekent dat de termijn voor bewaring in de regel zes maanden wordt. Die termijn kan in standaardgevallen eenmaal met zes maanden worden verlengd. Wanneer er een zwaarwegend belang van openbare of nationale veiligheid speelt is verlenging met negen maanden mogelijk.

Redengevend daarvoor is het, veronderstelde, verband tussen de duur van de behandeling van een asielaanvraag en de gronden voor bewaring in de asielprocedure. De toelichting vermeldt daarbij dat het nadrukkelijk niet de bedoeling is de bewaring in alle gevallen de maximale zes maanden te laten voort duren. Het gaat om een maximale termijn, die onverlet laat dat steeds een individuele beoordeling vereist is van de omstandigheden en het al dan niet voortduren van de bewaringsgronden.

Het wetsvoorstel wijkt hiermee in sterke mate af van de huidige systematiek. Zoals ook wordt opgemerkt in de toelichting, kent de huidige Vreemdelingenwet 2000 een gedifferentieerde regeling waarbij voor verschillende grondslagen voor bewaring verschillende termijnen gelden. Bovendien zijn de desbetreffende termijnen in de regel aanmerkelijk korter: in beginsel is bewaring slechts mogelijk voor een periode van vier weken, met de mogelijkheid om de maatregel met zes weken te verlengen bij een voornemenprocedure en drie maanden in geval van beroep bij de rechter.

Hoewel de toelichting terecht vermeldt dat ook in het voorgestelde systeem een individuele beoordeling noodzakelijk zal blijven, gaat zij niet in op waarom de nu bestaande wettelijke differentiatie niet langer mogelijk of wenselijk zou zijn. Ook blijft onbesproken wat de aanmerkelijke verruiming van de maximale termijn in de praktijk naar verwachting betekent voor de gemiddelde duur van bewaring en hoe die zich verhoudt tot de grote inperking op de fundamentele rechten van de betrokken vreemdelingen, in het bijzonder het recht op vrijheid zoals dat wordt gegarandeerd door artikel 6 van het EU-Grondrechtenhandvest en artikel 5 van het EVRM. In het bijzonder wordt nu niet ingegaan op de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de sterke verlenging van de maximale bewaringsduur.

De Afdeling adviseert een sterkere differentiatie te handhaven in de termijnen van bewaring voor verschillende gronden van bewaring, en gelet op het bovenstaande overtuigend te motiveren waarom de voorgestelde verruiming van de maximale termijnen van bewaring noodzakelijk en proportioneel is gelet op de fundamentele rechten van de betrokkenen.

6.3.b Minderjarigen

Artikel 13, tweede lid, van de richtlijn bepaalt dat minderjarigen in de regel niet in bewaring worden gesteld. Voor gezinnen met minderjarigen moeten, overeenkomstig het beginsel van de eenheid van het gezin, waar mogelijk passende alternatieven worden gebruikt. Minderjarigen kunnen alleen als maatregel in laatste instantie in bewaring worden gesteld, namelijk in uitzonderlijke omstandigheden, als overeenkomstig artikel 26 van de richtlijn is vastgesteld dat dit in hun belang is, en als er geen minder dwingende, doeltreffende alternatieven voorhanden zijn. Artikel 26 van de richtlijn benoemt als factoren die bepalen of dit in het belang is van de minderjarige de situatie dat van een begeleide minderjarige ook de ouder of hoofdverzorger in bewaring is gesteld of een niet-begeleide minderjarige door die bewaring wordt beschermd. De duur van de bewaring moet altijd zo kort mogelijk zijn.

Het wetsvoorstel voorziet de implementatie van deze bepaling in artikel 59b, vijfde lid, van de



Vreemdelingenwet 2000. In dat artikel ontbreekt echter de toevoeging dat bewaring uitsluitend in het belang van een minderjarige is als de ouder of hoofdverzorger die hem begeleidt ook in bewaring is gesteld of hij als niet-begeleide minderjarige door de bewaring wordt beschermd.

Bovendien kent artikel 59b, vijfde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 een andere verhouding tussen algemene regel en uitzondering dan artikel 13, tweede lid van de richtlijn. De formulering van deze bepaling impliceert dat bij of krachtens algemeen bestuur te bepalen uitzonderlijke omstandigheden van de algemene regel dat een minderjarige niet in bewaring wordt gesteld kan worden afgeweken, ook als niet aan de overige voorwaarden is voldaan. De richtlijn biedt daarvoor echter geen ruimte, nu daarin als algemene regel is geformuleerd dat minderjarigen niet in bewaring worden gesteld en als uitzondering daarop alleen het specifieke geval wordt vermeld dat aan alle genoemde voorwaarden is voldaan.

De Afdeling adviseert de formulering van artikel 59b, vijfde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 aan te passen zodat de wetstekst in overeenstemming komt met die van artikel 13, tweede lid, van de Opvangrichtlijn.

7. (Herziene) Eurodacverordening

7.1 Inleiding

De herziene Eurodacverordening¹¹⁵ vervangt de huidige Eurodacverordening¹¹⁶. De huidige verordening regelt de instelling van het 'Eurodac'-systeem voor de vergelijking van biometrische gegevens voor het vaststellen van de identiteit van een vreemdeling. Dit heeft onder meer het doel de doeltreffende toepassing van het asiel- en migratiebeheer en rechtshandavingsverzoeken te verzekeren, en om illegaal verblijvende vreemdelingen en staatlozen te identificeren. Daarnaast helpt Eurodac bij de vaststelling van de voor een vreemdeling verantwoordelijke lidstaat. Zo wordt in Eurodac geregistreerd wanneer een vreemdeling in een van de lidstaten een status heeft gekregen en/of tot het grondgebied is toegelaten, en wanneer een verschuiving van verantwoordelijkheid tussen lidstaten heeft plaatsgevonden.

De herziene verordening maakt het mogelijk om meer gegevens van vreemdelingen op te slaan dan voorheen, waaronder gezichtsopnames, identiteitsgegevens, kopieën van identiteits- en reisdocumenten. Daarnaast wordt de leeftijd van personen van wie gegevens worden opgeslagen verlaagd van veertien jaar naar zes jaar en wordt de bewaartermijn van gegevens verlengd.

Het wetsvoorstel beoogt de herziene verordening één-op-één uit te voeren zonder daarbij nationale beleidskeuzes te maken. De opmerkingen van de Afdeling hieronder betreffen dan ook onduidelijkheden en/of omissies in de toelichting.

7.2 Opmerkingen

Uit artikel 14, eerste lid, van de herziene verordening volgt dat ambtenaren een speciale opleiding moeten hebben gevolgd om biometrische gegevens van minderjarigen af te mogen nemen. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt niet hoe aan deze verplichting uitvoering zal worden gegeven. Hetzelfde geldt voor de maatregelen die lidstaten ingevolge artikel 48, tweede lid, van de herziene verordening moeten vaststellen om de beveiliging van de afgenomen en opgeslagen gegevens te waarborgen, waaronder een gegevensbeveiligingsplan.

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel wordt evenmin duidelijk welk onafhankelijk orgaan de jaarlijkse audit van de verwerking van persoonsgegevens voor rechtshandhaving gaat verrichten, die in artikel 46, tweede lid, van de herziene verordening verplicht is gesteld.

Ingevolge artikel 40, tweede lid, van de herziene verordening moeten lidstaten bepalen welke nationale autoriteiten toegang hebben tot bepaalde in Eurodac opgeslagen gegevens. Daarbij specificeert de lidstaat welke dienst precies bevoegd is en stuurt daarvan een lijst aan de Europese Commissie en eu-LISA. Het wetsvoorstel delegeert deze opdracht naar het niveau van een AMvB. Een keuze die op zichzelf begrijpelijk is, maar wel maakt dat het niet inzichtelijk is welke autoriteiten deze bevoegdheid zullen krijgen.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

¹¹⁵Verordening (EU) 2024/1358 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024.

¹¹⁶Verordening (EU) 603/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013.



8. Slotsom

Het wetsvoorstel omvat een omvangrijk pakket aan maatregelen waarmee uitvoering wordt gegeven aan het Asiel- en migratiepact. De meeste van deze maatregelen volgen rechtstreeks uit de Unierechtelijke wetgeving, maar in een aantal gevallen geeft het Unierecht ruimte om een nationale keuze te maken. Waar de regering die ruimte benut, dient zij de voorgestelde keuzes goed te motiveren en dient zij uit te leggen hoe met de uitvoerings- en werklastgevolgen daarvan zal worden omgegaan. Op een aantal punten doet de toelichting dat nu nog onvoldoende of is aanpassing van het voorstel nodig of gewenst.

Daarnaast wordt de uitvoering van het Asiel- en migratiepact op een aantal punten gedelegeerd naar het niveau van lagere regelgeving, zonder dat daarbij sprake is van voldoende afbakening. Aangezien de volksvertegenwoordiging over zulke lagere regelgeving niet kan meebeslissen, is het belangrijk dat deze delegatie naar aard en omvang wordt beperkt.

Tot slot heeft de Afdeling in het voorgaande diverse opmerkingen gemaakt over de voorgestelde uitvoering en implementatie van de individuele Unierechtelijke regelingen die onderdeel vormen van het Asiel- en migratiepact. Het is belangrijk dat daarmee rekening wordt gehouden, zodat tijdig en deugdelijk uitvoering wordt gegeven aan het Asiel- en migratiepact.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de uitvoering en implementatie van het EU-Asiel- en migratiepact 2026 (Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026) [KetenID W GK026430]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten te wijzigen ter implementatie van de herschikte Opvangrichtlijn (EU) 2024/1346 en de uitvoering van de Kwalificatieverordening (EU) 2024/1347, de Procedureverordening (EU) 2024/1348, de Terugkeergrensp procedureverordening (EU) 2024/1349, de Asiel- en migratiebeheerverordening (EU) 2024/1351, de Screeningsverordening (EU) 2024/1356, de Verordening consistentiewijzigingen met betrekking tot screening (EU) 2024/1352 en de Eurodac III-verordening (EU) 2024/1358;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I VREEMDELINGENWET 2000

De Vreemdelingenwet 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A [artikel 1 begripsbepalingen]

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. De begripsbepaling van *asiel* vervalt.

2. In de begripsbepaling van *Europese verordeningen die betrekking hebben op biometrische gegevens* komt subonderdeel 1° te luiden:

- 1° Verordening (EU) 2024/1358 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende de instelling van 'Eurodac' voor de vergelijking van biometrische gegevens om de Verordeningen (EU) 2024/1351 en (EU) 2024/1350 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2001/55/EG van de Raad doeltreffend toe te passen en om illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en staatlozen te identificeren en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad;

3. De begripsbepaling van *grensprocedure* vervalt.

4. In de begripsbepaling van *internationale bescherming* wordt de zinsnede 'als bedoeld in artikel 2, onder a, van de Kwalificatierichtlijn;' vervangen door 'als bedoeld in artikel 3, onderdeel 3, van de Kwalificatieverordening;'.

5. De begripsbepaling van *Opvangrichtlijn* komt te luiden:

Opvangrichtlijn: Richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking);.

6. De begripsbepaling van *opvolgende aanvraag* vervalt.

7. In de begripsbepaling van *overdrachtsbesluit* wordt de zinsnede 'bedoeld in artikel 26 van de Dublinverordening' vervangen door 'bedoeld in artikel 42 van de Asiel- en migratiebeheerverordening'.

8. In de begripsbepaling van *verblijf op reguliere gronden* wordt de zinsnede 'anders dan bedoeld in de artikelen 29 en 34;' vervangen door 'anders dan bedoeld in de artikelen 29 tot en met 29d;'.



9. De begripsbepalingen van *herhaalde aanvraag*, *Dublinverordening*, *Kwalificatierichtlijn*, *Procedure-richtlijn* en *verdragsvluchteling* vervallen.

10. In de alfabetische volgorde worden de volgende begripsbepalingen ingevoegd:

aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel: een verzoek om internationale bescherming als bedoeld in artikel 3, onderdeel 12, van de Procedureverordening dan wel een aanvraag om verblijf als gezinslid van een vreemdeling die internationale bescherming geniet, als bedoeld in de artikelen 29b, 29c en 29d;
Asiel- en migratiebeheerverordening: Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013;
asielgrensprocedure: de grensprocedure als bedoeld in artikel 43 van de Procedureverordening;
besluit tot buitenbehandelingstelling: besluit tot het afwijzen van een verzoek als impliciet of expliciet ingetrokken overeenkomstig artikel 36, tweede lid, van de Procedureverordening;
Gezinsherenigingsrichtlijn: Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEU 2003, L 251);
Kwalificatieverordening: Verordening (EU) 2024/1347 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 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 voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, en voor de inhoud van de verleende bescherming, tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad;
Niet-begeleide minderjarige: een persoon zoals gedefinieerd in artikel 2, onderdeel 5, van de Opvangrichtlijn;
Procedureverordening: 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;
Screeningsverordening: Verordening (EU) 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot invoering van de screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817;
verblijf op asielgerelateerde gronden: het verblijf van de vreemdeling in Nederland op de gronden bedoeld in de artikelen 29 tot en met 29d;.

B [technische wijziging i.v.m. verblijfsvergunning asiel]

In artikel 2u, vierde lid, wordt 'verblijfsvergunning voor bepaalde tijd' vervangen door 'verblijfsvergunning asiel'.

C [nieuw hoofdstuk 1c. Screening]

Na artikel 2ee van de Vreemdelingenwet 2000 wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK 1C. SCREENING

Artikel 2ff

1. Onze Minister is overeenkomstig de Screeningsverordening belast met de uitvoering van de taken en bezit daartoe de bevoegdheden die de Screeningsverordening aan de Screeningsautoriteiten toekent.
2. Onverminderd het eerste lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur een of meerdere autoriteiten of instanties worden aangewezen die een of meerdere taken van de Screeningsautoriteiten uitvoeren.

Artikel 2gg

1. Onze Minister voorziet in de uitvoering van de in artikel 12, eerste lid, van de Screeningsverordening bedoelde voorlopige medische controle door gekwalificeerd medisch personeel en in de aanstelling van personen als bedoeld in artikel 13, derde lid.
2. Het in het eerste lid bedoelde gekwalificeerde medische personeel en de in het eerste lid bedoelde personen verstrekken de Screeningsautoriteiten die gegevens die noodzakelijk zijn om te kunnen voldoen aan de verplichting opgenomen in artikel 17, eerste lid, onderdeel d, respectievelijk artikel 17, eerste lid, onderdeel e, van de Screeningsverordening.

Artikel 2hh

1. Onze Minister voorziet in een onafhankelijk toezichtsmechanisme overeenkomstig artikel 10, tweede lid, van de Screeningsverordening en artikel 43, vierde lid, van de Procedureverordening.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen ten aanzien van het in het eerste lid bedoelde onafhankelijke toezichtmechanisme:
 - instanties worden aangewezen die in ieder geval deelnemen aan de werking onverminderd en overeenkomstig de taken en bevoegdheden die de wet deze instanties toekent;
 - nadere regels worden gesteld met het oog op de goede werking van het mechanisme.

D [artikel 3 asielgrensprocedure Procedureverordening]

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid wordt als volgt gewijzigd:

- a. In de aanhef wordt 'verblijfsvergunning' vervangen door 'verblijfsvergunning asiel' en wordt de zinsnede 'in de grensprocedure' vervangen door 'op de locaties waar de asielgrensprocedure wordt uitgevoerd'.
- b. In onderdeel b wordt 'genoemd' vervangen door 'bedoeld'.
- c. Onder vervanging van de punt door een komma, wordt aan het slot van onderdeel c de zinsnede toegevoegd 'met dien verstande dat een van de in artikel 42, eerste lid, onderdelen a tot en met g, en j, en artikel 42, derde lid, onderdeel b, van de Procedureverordening genoemde gevallen van toepassing is'.

2. Het zesde lid komt te luiden:

6. Op de aanvraag, bedoeld in het derde lid, wordt binnen vijf weken na de registratie daarvan een beschikking gegeven. Indien na het verstrijken van deze termijn nog niet is beslist over het in behandeling nemen, de ontvankelijkheid of de kennelijke ongegrondheid van de aanvraag, verkrijgt de vreemdeling van rechtswege toegang tot Nederland, onder opheffing van de maatregel, bedoeld in artikel 6, derde lid. De termijn kan met vier weken worden verlengd wanneer de vreemdeling wordt herplaatst overeenkomstig artikel 67, elfde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening.

E [artikel 2w technische wijziging n.a.v. afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

In artikel 2w, derde lid, wordt de zinsnede 'verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 28 en 33' vervangen door 'verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28'.

F [artikel 6 grensdetentie]

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'geweigerd' de zinsnede ingevoegd ', onderscheidenlijk de vreemdeling op wie artikel 5 van de Screeningsverordening van toepassing is,' en wordt na 'plaats' de zinsnede ingevoegd ', met dien verstande dat indien de Screeningsverordening van toepassing is dit overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 5, 6 en 8, eerste en derde lid van de Screeningsverordening plaatsvindt'.
2. Aan het derde lid wordt een volzin toegevoegd, luidende: 'Artikel 59b, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.'
3. In het derde lid wordt na 'indienen' de zinsnede ingevoegd ', met in begrip van de vreemdeling op wie artikel 5, tweede lid, van de Screeningsverordening van toepassing is,' wordt de zinsnede 'verzoeker in de zin van artikel 2, aanhef en onder b, van de Opvangrichtlijn' vervangen door 'verzoeker in de zin van artikel 2, aanhef en onder 2, van de Opvangrichtlijn' en wordt na 'toegang' de zinsnede ingevoegd ', onderscheidenlijk in het kader van de toepassing van de screeningsprocedure overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 5, 6 en 8, eerste en derde lid, van de Screeningsverordening'.
4. Aan het slot van het zesde lid worden twee volzinnen toegevoegd: 'De maatregel wordt uitsluitend



opgelegd indien zicht op uitzetting binnen redelijke termijn bestaat, voor een zo kort mogelijke periode. Artikel 59, vijfde en zesde lid, is van overeenkomstige toepassing.'

G [artikel 6a technische wijziging grensdetentie Asiel- en migratiebeheerverordening]

In artikel 6a wordt 'artikel 28 van de Dublinverordening' vervangen door 'artikel 44 van de Asiel- en migratiebeheerverordening'.

H [artikel 8 rechtmatig verblijf]

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel c komt te luiden:

- c. op grond van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28;

2. In onderdeel d vervalt de zinsnede 'een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33, of'.

3. Onderdeel f komt te luiden:

- f. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in:
 - 1°. artikel 14, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist, of
 - 2°. artikel 28, terwijl de vreemdeling overeenkomstig artikel 10, eerste lid, van de Procedureverordening het recht heeft om op het grondgebied van Nederland te verblijven totdat op de aanvraag is beslist, tenzij artikel 10, derde lid, van de Procedureverordening van toepassing is dan wel zich naar het oordeel van Onze Minister een van de gronden bedoeld in artikel 10, vierde lid, van de Procedureverordening voordoet;

4. Onderdeel g komt te luiden:

- g. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 20 en 45a, of tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14, of een wijziging ervan, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist;

5. Onderdeel h komt te luiden:

- h. in afwachting van:
 - 1°. de beslissing op een bezwaarschrift of een beroepschrift dat geen betrekking heeft op de beslissing op een aanvraag als bedoeld in artikel 28 van de wet, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepschrift is beslist, of
 - 2°. de beslissing op een beroepschrift, terwijl overeenkomstig artikel 68, tweede of vierde lid, van de Procedureverordening sprake is van een recht om op het grondgebied te blijven.

6. In onderdeel m wordt 'verblijfsvergunning voor bepaalde tijd' vervangen door 'verblijfsvergunning asiel' en wordt 'Dublinverordening' vervangen door 'Asiel- en Migratiebeheerverordening'.

I [artikel 9 verblijfsdocument/verblijfstitel waaruit het rechtmatig verblijf blijkt]

Artikel 9 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt de zinsnede 'artikel 8, onder a tot en met d, f tot en met h, en j tot en met m' vervangen door 'artikel 8, onder a, b en d, f tot en met h, en j tot en met m'.

2. Onder vernummering van het tweede tot en met vijfde lid tot het vijfde tot en met achtste lid, worden drie leden ingevoegd, luidende:

- 2. Onze Minister verschaft aan de vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder c, de verblijfstitel waaruit het rechtmatig verblijf blijkt, bedoeld in:
 - a. artikel 24 van de Kwalificatieverordening, indien de vreemdeling de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus heeft;

- b. artikel 23, eerste lid, van de Kwalificatieverordening, indien de vreemdeling verblijf heeft als gezinslid van een vreemdeling die de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus heeft, bedoeld in artikel 3, onderdeel 9, van de Kwalificatieverordening;
 - c. artikel 13, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn, indien de vreemdeling verblijf als bedoeld in artikel 29c heeft als gezinslid van een vreemdeling die de vluchtelingenstatus heeft; of
 - d. het eerste lid, indien de vreemdeling verblijf als bedoeld in artikel 29d heeft als gezinslid van een vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus heeft.
3. de geldigheidsduur van de verblijfstitel, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, vangt aan op de datum van verlening van de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 44, tweede lid, en heeft een initiële geldigheidsduur van drie jaar. Wanneer de geldigheidsduur verstrijkt, kan deze met drie jaar worden verlengd.
 4. de geldigheidsduur van de verblijfstitel, bedoeld in het tweede lid, onderdelen b, c en d, vangt aan op de datum van de verlening van de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 44, tweede lid, en verstrijkt op dezelfde datum als waarop de verblijfstitel van de vreemdeling die de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus heeft, verstrijkt, en kan worden verlengd zolang de geldigheidsduur van de verblijfstitel die is afgegeven aan de vreemdeling die de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus heeft, niet is verstreken.
3. Het achtste lid (nieuw) komt te luiden:
8. Onze Minister kan regels stellen over:
 - a. de bescheiden, bedoeld in het eerste, zesde en zevende lid, en kan daarbij modellen vaststellen voor de documenten en de schriftelijke verklaring;
 - b. de geldigheidsduur van de verblijfstitel, bedoeld in het tweede lid;
 - c. de gevallen waarin de verblijfstitel, bedoeld in het tweede lid, een kortere geldigheidsduur dan drie jaren heeft;
 - d. de administratieve formaliteiten voor verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfstitel, bedoeld in het tweede lid, ter uitvoering van:
 - 1°. artikel 24, vierde lid, van de Kwalificatieverordening met betrekking tot onderdeel a;
 - 2°. artikel 23, tweede lid, van de Kwalificatieverordening met betrekking tot onderdeel b;
 - 3°. artikel 13, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn met betrekking tot onderdeel c;
 - e. de administratieve formaliteiten voor verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfstitel, bedoeld in het tweede lid, onderdeel d.
4. Aan het slot wordt een lid toegevoegd, luidende:
9. Het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfstitel heeft niet tot gevolg dat de verblijfsvergunning asiel vervalt indien deze op dat moment niet is ingetrokken.

J [artikel 9a technische wijziging n.a.v. verblijfstitel rechtmatig verblijf]

In artikel 9a wordt 'artikel 9, tweede lid' vervangen door 'artikel 9, derde lid'.

K [artikel 17 technische wijziging n.a.v. afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

In artikel 17, eerste lid, onderdeel e, wordt de zinsnede 'een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 dan wel van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33' vervangen door 'een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28'.

L [artikel 19 technische wijziging i.v.m. verblijfsvergunning asiel]

In artikel 19 wordt de zinsnede 'artikel 28, eerste lid, onderdeel e,' vervangen door artikel 28, eerste lid, onderdeel c, onderdeel 4°, '.

M [artikel 22 technische wijziging n.a.v. afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Artikel 22 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede en derde lid tot het eerste en tweede lid, vervalt het eerste lid.
2. In het tweede lid (nieuw) wordt 'het tweede lid' vervangen door 'het eerste lid'.

N [artikel 27 meervoudige beschikking terugkeerbesluit]

Aan het slot van artikel 27 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. In afwijking van het eerste lid, aanhef, geldt de beschikking waarbij een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20 wordt afgewezen, niet als terugkeerbesluit, indien dat niet in overeenstemming is met de Terugkeerrichtlijn en het beginsel van non-refoulement.

O [nieuw artikel 27a aanwijzing beslissingsautoriteit en bevoegde autoriteiten]

In afdeling 4, paragraaf 1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 27a

1. Overeenkomstig artikel 4, eerste en derde lid, van de Procedureverordening is Onze Minister als beslissingsautoriteit en bevoegde autoriteit belast met de uitoefening van de taken en bevoegdheden die aan die autoriteiten worden toegekend door de Procedureverordening, de Asiel- en migratiebeheerverordening en de Kwalificatieverordening.
2. Overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van de Procedureverordening zijn belast met de uitoefening van de daarin opgenomen taken en bevoegdheden:
 - a. Onze Minister;
 - b. Onze Minister van Justitie en Veiligheid;
 - c. de korpschef;
 - d. het Centraal Orgaan opvang asielzoekers;
 - e. de ambtenaren bedoeld in de artikelen 46, eerste lid, en 47, eerste lid.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de toekenning van taken en bevoegdheden uit de Procedureverordening, de Asiel- en migratiebeheerverordening en de Kwalificatieverordening.

P [artikel 28 grondslag verblijfsvergunning asiel]

Artikel 28 komt te luiden:

Artikel 28

1. Onze Minister is bevoegd:
 - a. de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel in te willigen, af te wijzen, niet in behandeling te nemen, niet-ontvankelijk te verklaren dan wel buiten behandeling te stellen;
 - b. een verblijfsvergunning asiel in te trekken;
 - c. ambtshalve een verblijfsvergunning asiel te verlenen aan:
 - 1°. het gezinslid van een vreemdeling die de vluchtelingenstatus heeft, die voldoet aan de in artikel 29c gestelde voorwaarden en die houder is van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf;
 - 2°. het gezinslid van een vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus heeft, die voldoet aan de in artikel 29d gestelde voorwaarden en die houder is van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf; of
 - 3°. de langdurig ingezetene, afkomstig uit een andere EU-lidstaat en in het bezit van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14, indien de verantwoordelijkheid voor de afgifte van het reisdocument bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder d, van de Paspoortwet, aan de vreemdeling, is overgedragen aan Nederland op grond van de Europese Overeenkomst inzake de overdracht van verantwoordelijkheid met betrekking tot vluchtelingen van 16 oktober 1980 (Trb. 1981, 239).
2. De verblijfsvergunning die ambtshalve wordt verleend in de situatie, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, onderdelen 2° en 3°, wordt verleend binnen twee weken nadat de houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf zich overeenkomstig artikel 54, eerste lid, onderdeel e, heeft aangemeld.

Q [artikel 29 verleningsgrond verblijfsvergunning asiel i.v.m. de vluchtelingenstatus]

Artikel 29 komt te luiden:

Artikel 29

1. Overeenkomstig artikel 39, tweede lid, van de Procedureverordening verleent Onze Minister een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 aan de vreemdeling die op grond van de hoofdstukken II en III, van de Kwalificatieverordening in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus, bedoeld in artikel 13 van de Kwalificatieverordening.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot dit artikel.

R [artikel 29a verleningsgrond verblijfsvergunning asiel i.v.m. de subsidiairebeschermingsstatus]

Na artikel 29 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 29a

1. Overeenkomstig artikel 39, tweede lid, van de Procedureverordening verleent Onze Minister een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 aan de vreemdeling die op grond van de hoofdstukken II en V, van de Kwalificatieverordening in aanmerking komt voor de subsidiairebeschermingsstatus, bedoeld in artikel 18 van de Kwalificatieverordening.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot dit artikel.

S [artikel 29b verleningsgrond verblijfsvergunning asiel i.v.m. het verblijf als meereizend gezinslid overeenkomstig de Kwalificatieverordening]

Na artikel 29a (nieuw) wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 29b

1. Onze Minister verleent een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 aan de vreemdeling die overeenkomstig artikel 23, eerste lid, van de Kwalificatieverordening in aanmerking komt voor verblijf als gezinslid van een vreemdeling die de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus heeft.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot dit artikel.

T [artikel 29c verleningsgrond verblijfsvergunning asiel i.v.m. het verblijf als nareizend gezinslid krachtens de Gezinsherenigingsrichtlijn van een vreemdeling die de vluchtelingenstatus heeft]

Na artikel 29b (nieuw) wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 29c

1. Onze Minister kan krachtens artikel 13 van de Gezinsherenigingsrichtlijn een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 verlenen aan de hierna te noemen gezinsleden van de vreemdeling die de vluchtelingenstatus heeft, indien deze op het tijdstip van binnenkomst van die vreemdeling behoorden tot diens gezin en zijn nagereisd binnen drie maanden nadat aan die vreemdeling de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 28, is verleend, dan wel binnen die drie maanden door of ten behoeve van dat gezinslid een machtiging tot voorlopig verblijf is aangevraagd:
 - a. de meerderjarige echtgenoot;
 - b. het biologische of geadopteerde minderjarige kind;
 - c. de ouders, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is;
 - d. de minderjarige broer of zus, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is, die broer of zus gelijktijdig met een ouder, bedoeld in onderdeel c, de aanvraag heeft ingediend en ten laste komt van die ouder.
2. De verblijfsvergunning asiel wordt niet geweigerd indien de overschrijding van de in het eerste lid bedoelde termijn op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot dit artikel.



U [artikel 29d verleningsgrond verblijfsvergunning asiel i.v.m. het verblijf als nareizend gezinslid van een vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus heeft]

Na artikel 29c (nieuw) wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 29d

1. Onze Minister kan een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 verlenen aan de gezinsleden, genoemd in artikel 29c, eerste lid, van de vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus heeft, indien dat gezinslid op het tijdstip van binnenkomst van de vreemdeling tot diens gezin behoorde en door of ten behoeve van dat gezinslid een machtiging tot voorlopig verblijf is aangevraagd.
2. De verblijfsvergunning asiel, bedoeld in het eerste lid, kan worden geweigerd, indien:
 - a. nog geen twee jaar zijn verstreken sinds de verlening van de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 29a, aan de vreemdeling, bedoeld in het eerste lid;
 - b. de vreemdeling niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan;
 - c. de vreemdeling niet over huisvesting beschikt.
3. Het tweede lid, onderdelen b en c, is niet van toepassing indien de vreemdeling een alleenstaande minderjarige is.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot dit artikel. Daarbij wordt bepaald in welke gevallen een verblijfsvergunning asiel wordt verleend.

V [artikel 30 bevoegdheid niet in behandeling nemen asielaanvraag]

Artikel 30 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Onze Minister kan ertoe besluiten een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 overeenkomstig artikel 16, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening niet in behandeling te nemen wanneer op grond van die verordening is vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag.
2. Onder vernummering van het derde lid tot het tweede lid, vervalt het tweede lid.
3. In het tweede lid (nieuw) wordt 'het eerste en tweede lid' vervangen door 'het eerste lid'.

W [artikel 30a bevoegdheid niet-ontvankelijk verklaren asielaanvraag]

Artikel 30a, eerste lid komt te luiden:

1. Onze Minister kan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 niet-ontvankelijk verklaren in de gevallen, bedoeld in artikel 38, eerste lid, van de Procedureverordening en verklaart de aanvraag niet-ontvankelijk in de gevallen, bedoeld in artikel 38, tweede lid, van de Procedureverordening.

X [artikel 30b bevoegdheid afwijzen asielaanvraag als kennelijk ongegrond]

Artikel 30b komt te luiden:

Artikel 30b

1. Onze Minister kan een ongegronde aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 overeenkomstig artikel 39, vierde lid, van de Procedureverordening afwijzen als kennelijk ongegrond, indien op het tijdstip van afronding van de behandeling een van de gevallen bedoeld in artikel 42, eerste en derde lid, van de Procedureverordening van toepassing is.
2. Onze Minister kan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 afwijzen als kennelijk ongegrond, indien reeds is vastgesteld dat de vreemdeling



niet in aanmerking komt voor internationale bescherming op grond van de Kwalificatieverordening, overeenkomstig:

- a. artikel 40, vierde lid, van de Procedureverordening in de fase waarin de aanvraag expliciet wordt ingetrokken; of
- b. artikel 41, vijfde lid, van de Procedureverordening op het ogenblik waarop de aanvraag impliciet wordt ingetrokken.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van dit artikel.

Y [artikel 30c bevoegdheid buiten behandeling stellen asielaanvraag]

Artikel 30c wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Onze Minister kan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 buiten behandeling stellen als:
 - a. expliciet ingetrokken overeenkomstig artikel 40 van de Procedureverordening; of
 - b. impliciet ingetrokken overeenkomstig artikel 41 van de Procedureverordening.

2. Onder vernummering van het derde en vierde lid, tot het tweede en derde lid, vervalt het tweede lid.

Z [artikel 31 bevoegdheid afwijzen asielaanvraag]

Artikel 31 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste tot en met derde lid komen te luiden:

1. Onze Minister wijst een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 29, 29a of 29b, overeenkomstig artikel 39, derde lid, van de Procedureverordening af als ongegrond, indien de aanvrager op grond van de Kwalificatieverordening niet in aanmerking komt voor:
 - a. de vluchtelingenstatus, bedoeld in artikel 13 van de Kwalificatieverordening;
 - b. de subsidiairebeschermingsstatus, bedoeld in artikel 18 van de Kwalificatieverordening; of
 - c. verblijf als gezinslid, als bedoeld in artikel 23, eerste lid, van de Kwalificatieverordening.
2. Onze Minister kan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 29c of 29d afwijzen, indien niet wordt voldaan aan de daarin gestelde voorwaarden.
3. Onze Minister kan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 afwijzen als ongegrond, indien reeds is vastgesteld dat de vreemdeling niet in aanmerking komt voor internationale bescherming op grond van de Kwalificatieverordening, overeenkomstig:
 - a. artikel 40, vierde lid, van de Procedureverordening in de fase waarin de aanvraag expliciet wordt ingetrokken; of
 - b. artikel 41, vijfde lid, van de Procedureverordening op het ogenblik waarop de aanvraag impliciet wordt ingetrokken.

2. Onder vernummering van het achtste en negende lid tot vierde en vijfde lid, vervallen het vierde tot en met zevende lid.

3. Het vierde lid (nieuw) wordt als volgt gewijzigd:

- a. De zinsnede 'een gezinslid als bedoeld in artikel 29, tweede lid,' wordt vervangen door 'een gezinslid als bedoeld in artikel 29c, eerste lid,'.
- b. De zinsnede 'een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28' wordt vervangen door 'een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 29c of 29d'.
- c. De zinsnede 'de vreemdeling, bedoeld in artikel 29, eerste lid,' wordt vervangen door 'de vreemdeling die de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus heeft'.
4. In het vijfde lid (nieuw) wordt de zinsnede 'het eerste tot en met achtste lid' vervangen door 'dit artikel'.



AA [artikel 32 bevoegdheid intrekken asielvergunning]

Artikel 32 komt te luiden:

Artikel 32

1. Onze Minister trekt de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 29, in overeenkomstig de artikelen 65 en 66 van de Procedureverordening op grond van artikel 14 van de Kwalificatieverordening.
2. Onze Minister trekt de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 29a, in overeenkomstig de artikelen 65 en 66 van de Procedureverordening op grond van artikel 19 van de Kwalificatieverordening.
3. Bij toepassing van het eerste, tweede of zesde lid, trekt Onze Minister gelijktijdig de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in de artikelen 29b, 29c of 29d, in die is verleend aan het gezinslid van de vreemdeling wiens verblijfsvergunning asiel met toepassing van het eerste of tweede lid is ingetrokken of indien toepassing is gegeven aan het zesde lid.
4. Onze Minister kan de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 29b, voorts intrekken in de gevallen bedoeld in artikel 23, derde tot en met vijfde lid, van de Kwalificatieverordening.
5. Onze Minister kan de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in de artikelen 29c en 29d voorts intrekken, indien:
 - a. de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag tot het verlenen zouden hebben geleid;
 - b. de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid;
 - c. de gronden voor verlening, bedoeld in de artikelen 29c of 29d, zijn komen te vervallen;
 - d. het gezinslid niet of niet langer een werkelijk huwelijks- of gezinsleven onderhoudt met de vreemdeling die internationale bescherming geniet en die houder is van de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in de artikelen 29 of 29a.
6. Bij de afsluiting, bedoeld in artikel 66, zesde lid, van de Procedureverordening, vermeldt Onze Minister dat in het dossier van de vreemdeling en vermeldt hij daarbij de rechtsgrond voor die afsluiting.
7. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over dit artikel.

AB [nieuw artikel 32a bevoegdheid aanwijzing veilig derde land of veilig land van herkomst]

Na artikel 32 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 32a

Bij regeling van Onze Minister kunnen overeenkomstig artikel 64, eerste lid, van de Procedureverordening met het oog op de behandeling van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 landen als veilig derde land of als veilig land van herkomst worden aangewezen, voor zover dat andere landen zijn dan die welke op het niveau van de Unie als zodanig zijn aangewezen.

AC [artikelen 33, 34 en 35 afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

In hoofdstuk 3 vervalt Afdeling 4, paragraaf 2.

AD [artikel 36 juridisch adviseur / counseling]

Artikel 36 komt te luiden:

Artikel 36

1. De aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 wordt, in afwijking van artikel 2:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, ingediend door de vreemdeling of zijn wettelijk vertegenwoordiger.
2. Overeenkomstig artikel 19 van de Procedureverordening en artikel 21 van de Asiel- en



migratiebeheerverordening worden bij regeling van Onze Minister regels gesteld over:

- a. de erkenning of toelating van juridisch adviseurs of andere counselors die de vreemdeling tijdens de behandeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 kosteloze juridische counseling verstrekken, bijstaan of vertegenwoordigen;
- b. de accreditatie van niet-gouvernementele organisaties die deze vreemdeling juridische diensten of vertegenwoordiging bieden; en
- c. de procedurele regels voor de indiening en behandeling van verzoeken om kosteloze juridische counseling en wettelijke vertegenwoordiging, waaronder regels over het uitsluiten of beperken daarvan.

AE [artikel 37 aanpassing delegatiegrondslag asielprocedure en schrappen leges verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Artikel 37 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt de zinsnede 'worden regels gesteld' vervangen door 'worden ter uitvoering van de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening regels gesteld'.

b. Onderdeel b komt te luiden:

- b. de procedure voor de behandeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 indien dat noodzakelijk is ter uitvoering van de Procedureverordening of de Asiel- en migratiebeheerverordening;

c. Onder verlettering van onderdeel d tot onderdeel c, vervalt onderdeel c.

2. Onder vernummering van het derde lid tot tweede lid, vervalt het tweede lid.

AF [artikel 38 inhoud persoonlijk onderhoud / gehoor]

Artikel 38 komt te luiden:

Artikel 38

Onze Minister kan nadere regels stellen ter uitvoering van de vereisten voor het persoonlijk onderhoud, bedoeld in artikel 13, tiende en dertiende lid, van de Procedureverordening en artikel 22, vijfde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening.

AG [artikel 39 voornemenprocedure asielprocedure vervalt]

Artikel 39 komt te luiden:

Artikel 39

De artikelen 4:7 en 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28.

AH [artikel 40 technische wijziging n.a.v. afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Artikel 40 vervalt.

AI [artikel 41 voornemenprocedure bij intrekkingen]

Artikel 41 komt te luiden:

1. Indien Onze Minister voornemens is de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in de artikelen 29 of 29a in te trekken, wordt de vreemdeling hiervan overeenkomstig artikel 66, eerste lid, van de Procedureverordening onder opgave van redenen schriftelijk in kennis gesteld.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien Onze Minister voornemens is de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in de artikelen 29b, 29c of 29d, in te trekken.
3. De kennisgeving kan eveneens betrekking hebben op het voornemen om niet ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 te verlenen dan wel op het

voornemen om de uitzetting of overdracht niet op grond van artikel 64 achterwege te laten. Het schriftelijke voornemen wordt aan de vreemdeling medegedeeld door uitreiking of toezending ervan. De op de aanvraag betrekking hebbende stukken worden bij de schriftelijke mededeling gevoegd, voor zover de vreemdeling geen kennis kan hebben van de inhoud van deze stukken.

4. De vreemdeling brengt zijn zienswijze in afwijking van artikel 4:9 van de Algemene wet bestuursrecht schriftelijk naar voren binnen de door Onze Minister bepaalde redelijke termijn.
5. Indien Onze Minister, na ontvangst van de zienswijze van de vreemdeling, voornemens blijft de verblijfsvergunning asiel in te trekken, dan wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld zich te doen horen.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de termijn, bedoeld in het vierde lid, alsmede de toepassing van de voorgaande leden.

AJ [artikel 42 beslistermijnen aanvraagfase vervalt]

Artikel 42 vervalt.

AK [artikel 43 bevoegdheid instellen besluitmoratorium]

Artikel 43 komt te luiden:

Artikel 43

Onze Minister kan, overeenkomstig artikel 35, zevende lid, van de Procedureverordening, het afronden van de behandelingsprocedure van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 uitstellen wanneer redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat het besluit op de aanvraag wordt genomen binnen de in artikel 35, vierde lid, van de Procedureverordening vastgestelde termijnen vanwege een onzekere situatie in het land van herkomst die naar verwachting tijdelijk is.

AL [artikel 43a beslistermijnen asielaanvraag tijdelijke bescherming]

Artikel 43a komt te luiden:

Artikel 43a

Onverminderd artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht worden de termijnen als bedoeld in artikel 35 van de Procedureverordening voor het geven van een beschikking op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 ten aanzien van vreemdelingen die tijdelijke bescherming genieten, verlengd met de duur van de tijdelijke bescherming.

AM [artikel 44 ingangsdatum verblijfsvergunning asiel en technische wijziging afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Artikel 44 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'verblijfsvergunning voor bepaalde tijd' vervangen door 'verblijfsvergunning asiel'.
2. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel, bedoeld de artikelen 29 tot en met 29d, wordt ingewilligd, wordt deze verblijfsvergunning verleend met ingang van de dag na de bekendmaking van de beschikking.
3. In het derde lid wordt de zinsnede 'De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, eerste lid, onder e,' vervangen door 'De verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 28, eerste lid, onderdeel c, onderdeel 4°,'.
4. Het vierde en vijfde lid vervallen.

AN [artikel 44a rechtsgevolgen overdrachtsbesluit]

Artikel 44a wordt als volgt gewijzigd:



1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. De aanduiding '1'. voor het eerste lid vervalt.

b. In de aanhef (nieuw) wordt de zinsnede 'een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd' vervangen door 'een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28'.

c. Onderdeel c komt te luiden:

c. de vreemdeling door Onze Minister overeenkomstig de Asiel- en migratiebeheerverordening kan worden overgedragen aan een verantwoordelijke lidstaat.

d. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. de vreemdeling overeenkomstig artikel 18, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening geen recht heeft op de opvangvoorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen, bedoeld in de artikelen 17 tot en met 20 van de Opvangrichtlijn, toegekend bij of krachtens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers of bij of krachtens een ander wettelijk voorschrift. Zulks wordt vermeld in het besluit. Onze Minister waarborgt daarbij een minimale levensstandaard van ononderbroken toegang tot huisvesting, voedsel en kleding.

2. Het tweede lid vervalt.

AO [artikel 45 meervoudige asielbeschikking terugkeerbesluit]

Artikel 45 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt de zinsnede 'de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, of voor onbepaalde tijd, bedoeld in artikel 33' vervangen door 'de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 28'.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 28, is ingetrokken.

3. Het derde lid komt te luiden:

3. In afwijking van het eerste lid, aanhef, geldt de beschikking waarbij een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 28, wordt afgewezen niet als terugkeerbesluit, indien:

- a. dat niet in overeenstemming is met de Terugkeerrichtlijn en het beginsel van non-refoulement; of
- b. de beschikking is genomen in de asielgrensprocedure met toepassing van artikel 3, zesde lid.

AP [nieuw artikel 45aa overeenkomstige toepassing EU-onderdanen]

Na artikel 45 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 45aa

De Procedureverordening en de bij of krachtens deze wet gegeven regels ter uitvoering daarvan zijn van toepassing op de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 die is ingediend door een gemeenschapsonderdaan.

AQ [artikel 45b technische wijziging i.v.m. tweestatusstelsel]

Artikel 45b, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel d wordt 'artikel 29, eerste lid, onder a of b' vervangen door 'de artikelen 29 of 29a';

2. In onderdeel e wordt 'artikel 29, tweede lid' vervangen door 'de artikelen 29c of 29d' en wordt 'artikel 29, eerste lid, onder a of b' vervangen door 'de artikelen 29 of 29a'.

3. Onder vernummering van het vierde en vijfde lid tot het vijfde en zesde lid, wordt er een lid ingevoegd, luidende:

4. Voor de berekening van de periode, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, wordt de periode tussen de datum van indiening van de aanvraag waarop een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in de artikelen 29 of 29a werd verleend en de datum waarop de in artikel 9, tweede lid, onder a, bedoelde verblijfstitel werd afgegeven, volledig in aanmerking genomen.

AR [artikel 45c technische wijziging i.v.m. tweestatusstelsel en afschaffen verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd]

Artikel 45c, eerste lid, komt te luiden:

1. Op het document, bedoeld in artikel 9, van de vreemdeling aan wie een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen is verleend, wordt de aantekening 'Internationale bescherming op [datum] verleend door Nederland' geplaatst, indien de vreemdeling direct voorafgaande aan de aanvraag in het bezit was van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 die is verleend op grond van de artikelen 29 of 29a, tenzij de grond voor die verlening is vervallen.

AS [artikel 45f voornemenprocedure EU-langdurig ingezetenenstatus]

Artikel 45f komt te luiden:

Artikel 45f

Indien Onze Minister voornemens is om de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen met op het aan de vreemdeling verstrekte document, bedoeld in artikel 9, de aantekening als bedoeld in artikel 45c, eerste lid, in te trekken, is artikel 41 van overeenkomstige toepassing.

AT [artikel 50 screening op het grondgebied]

Artikel 50 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt na 'vastgesteld,' de zinsnede ingevoegd 'of indien dit noodzakelijk is voor de toepassing van artikel 7 van de Screeningsverordening,' en wordt na de zinsnede 'plaats bestemd voor verhoor' ingevoegd 'of een andere plaats bestemd voor screening'.
2. In het derde lid wordt na de zinsnede 'dat hij rechtmatig verblijf heeft,' ingevoegd 'of indien dit noodzakelijk is voor de toepassing van artikel 7 van de Screeningsverordening,' en na de zinsnede 'plaats bestemd voor verhoor' wordt ingevoegd 'of een andere plaats bestemd voor screening'.
3. Aan het vierde lid wordt een volzin toegevoegd, luidende: 'Indien artikel 7 van de Screeningsverordening van toepassing is, geldt in afwijking van het tweede en derde lid overeenkomstig artikel 8, vierde lid, van de Screeningsverordening, dat hij niet langer wordt opgehouden dan 72 uur op de plaats bestemd voor verhoor of een andere plaats bestemd voor screening.'

AU [artikel 55 technische wijziging en screening op het grondgebied]

Artikel 55 wordt als volgt gewijzigd:

In het eerste lid wordt 'artikel 8, onder f' vervangen door de zinsnede 'artikel 8, onder f of h, met inbegrip van de vreemdeling op wie artikel 7 van de Screeningsverordening van toepassing is,' en wordt na 'verblijfsvergunning' de zinsnede ingevoegd ', onderscheidenlijk de toepassing van de Screeningsverordening,'.

AV [nieuw artikel 55.0a toewijzing geografisch gebied]

Na artikel 55 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 55.0a

1. Onze Minister kan een vreemdeling toewijzen aan een geografisch gebied in Nederland waarbinnen hij zich vrij kan bewegen gedurende de duur van de asielpprocedure indien dit zorgt voor een snelle, efficiënte en effectieve verwerking van zijn asielaanvraag in overeenstemming met de Procedureverordening, of voor de geografische spreiding van vreemdelingen waarbij rekening wordt gehouden met de capaciteit van de betrokken geografische gebieden.



2. De vreemdeling wordt zo snel mogelijk schriftelijk in kennis gesteld van de toewijzing aan een geografisch gebied en van de geografische grenzen van dat gebied.
3. De vreemdeling aan wie een geografisch gebied is toegewezen, kan om toestemming verzoeken om dat gebied tijdelijk te verlaten.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere voorwaarden gesteld voor de toepassing van dit artikel.

AW [artikel 56 gebiedsgebod voor asielzoekers]

In artikel 56, eerste lid, wordt voor de tweede komma ingevoegd:

‘dan wel om doeltreffend te voorkomen dat de vreemdeling onderduikt wanneer er een onderduikrisico bestaat’.

AX [artikel 59 technische aanpassing i.v.m. schrappen voornemenprocedure en aanpassing grondslag grensdetentie]

Artikel 59 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid vervalt de laatste volzin.
2. In het zevende lid vervalt de zinsnede ‘artikel 6, eerste of tweede lid, dan wel’.

AY [artikel 59a bewaring vreemdelingen die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen]

In artikel 59a, eerste lid, wordt ‘Dublinverordening’ vervangen door ‘Asiel- en migratiebeheerverordening’ en wordt ‘artikel 28 van de Dublinverordening’ vervangen door ‘artikel 44 van de Asiel- en migratiebeheerverordening’.

AZ [artikel 59b bewaring asielzoekers]

Artikel 59b wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de aanhef en onderdeel a wordt ‘bewaring’ telkens vervangen door ‘vreemdelingenbewaring’.
 - b. Onderdeel b komt te luiden:
 - b. vreemdelingenbewaring noodzakelijk is met het oog op het vaststellen van de gegevens die ten grondslag liggen aan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 en die niet zouden kunnen worden verkregen indien de aanvrager niet in vreemdelingenbewaring zou worden gehouden, met name wanneer sprake is van een onderduikrisico;
 - c. in onderdeel d wordt de zinsnede ‘artikel 8, derde lid, onderdeel e, van de Opvangrichtlijn’ vervangen door ‘artikel 10, vierde lid, onderdeel f, van de Opvangrichtlijn’;
 - d. In onderdeel c, onderdeel 1° wordt ‘bewaring’ telkens vervangen door ‘vreemdelingenbewaring’.
 - c. onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een puntkomma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - e. vreemdelingenbewaring noodzakelijk is ten behoeve van de handhaving van de opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel, bedoeld in artikel 56, eerste lid, in het geval de vreemdeling die maatregel niet naleeft en het onderduikrisico blijft bestaan.
2. Het tweede lid komt te luiden:
 2. De vreemdelingenbewaring krachtens het eerste lid, duurt zo kort mogelijk, uitsluitend zo lang de in het eerste lid genoemde gronden van toepassing zijn en niet langer dan zes maanden.
3. Het derde lid komt te luiden:



3. Onze Minister kan de vreemdelingenbewaring krachtens het eerste lid met ten hoogste zes maanden verlengen, indien er sprake is van:
 - a. complexe feitelijke of juridische kwesties; of
 - b. de vertraging in de behandeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 duidelijk en uitsluitend kan worden toegeschreven aan het feit dat de vreemdeling de krachtens artikel 9 van de Procedureverordening op hem rustende verplichtingen niet nakomt.

4. Het vierde lid komt te luiden:

4. De vreemdeling wordt niet in vreemdelingenbewaring gesteld om de enkele reden dat hij een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 heeft ingediend of op basis van zijn nationaliteit. De vreemdelingenbewaring mag niet bestraffend van aard zijn.

5. Het vijfde lid komt te luiden:

5. In afwijking van het eerste lid wordt een minderjarige vreemdeling niet in bewaring gesteld, behoudens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen uitzonderlijke omstandigheden, wanneer minder dwingende alternatieve maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast en slechts in laatste instantie en voor zo kort mogelijke duur wanneer de vreemdelingenbewaring naar het oordeel van Onze Minister in het belang van de minderjarige vreemdeling is.

BA [artikel 59c motiveringsplicht bewaring]

Aan het slot van artikel 59c wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. In het besluit tot bewaring op grond van artikel 59a of 59b vermeldt onze Minister de feitelijke en juridische gronden waarop de bewaring is gebaseerd en de reden dat geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, bedoeld in het eerste lid.

BB [artikel 62b technische aanpassing ambtshalve overdrachtsbesluit]

In artikel 62b wordt 'Dublinverordening' vervangen door 'Asiel- en migratiebeheerverordening'.

BC [artikel 62c technische aanpassing overdracht AMMR]

In artikel 62c vervallen het eerste tot en met het derde lid, alsmede de aanduiding '4.' voor het vierde lid.

BD [artikel 63a technische aanpassing overdracht AMMR]

Artikel 63a komt te luiden:

Artikel 63a

De vreemdeling jegens wie een overdrachtsbesluit is uitgevaardigd, kan overeenkomstig artikel 46, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening door Onze Minister worden overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat in de zin van de Asiel- en migratiebeheerverordening.

BE [artikel 69 termijnen instellen beroep en indienen verzoek om voorlopige voorziening]

Artikel 69 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. In afwijking van het eerste lid, bedraagt de beroepstermijn:
 - a. één week, indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28:
 - 1°. niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30;
 - 2°. niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a;
 - 3°. is afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b;
 - 4°. buiten behandeling is gesteld op grond van artikel 30c, eerste lid, onderdeel b; of
 - 5°. buiten behandeling is gesteld op grond van artikel 30, eerste lid, onderdeel a, en het beroep zich richt tot het daarmee samenhangende terugkeerbesluit.

- b. twee weken, indien:
 - 1°. de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 is ingewilligd op grond van artikel 29a;
 - 2°. de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 is afgewezen als ongegrond op grond van artikel 31; of
 - 3°. de verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 is ingetrokken op grond van artikel 32.

2. In het derde lid wordt de zinsnede 'de artikelen 94 en 96' vervangen door 'artikel 96'.
Aan het slot worden twee leden toegevoegd, luidende:

5. Het verzoek om een voorlopige voorziening, bedoeld in artikel 68, vierde lid, van de Procedureverordening, wordt ingediend binnen een week na de bekendmaking van het besluit tot afwijzing van de asielaanvraag of het besluit tot intrekking van de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in de artikelen 29 of 29a, in de gevallen, bedoeld in artikel 68, derde lid, van de Procedureverordening.
6. Het verzoek om een voorlopige voorziening om de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten, bedoeld in artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening, wordt gelijktijdig ingediend met het beroepsschrift tegen een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 44a, of artikel 62b. Overeenkomstig artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening wordt de uitvoering van een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 44a of 62b niet opgeschort indien de vreemdeling geen verzoek om een voorlopige voorziening heeft ingediend.

BF [artikel 73 technische wijziging i.v.m. afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

In artikel 73, tweede lid, onderdeel d, wordt 'tweede lid' vervangen door 'eerste lid'.

BG [artikel 79 technische wijziging i.v.m. afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd en voornemenprocedure]

Artikel 79 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In onderdeel a wordt de zinsnede 'de artikelen 28 en 33;' vervangen door 'artikel 28';.
 - b. In onderdeel b vervalt de zinsnede 'of artikel 33'.
 - c. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - e. een besluit om niet ambtshalve een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 te verlenen dan wel een besluit om de uitzetting of overdracht niet op grond van artikel 64 achterwege te laten dat tegelijkertijd met een besluit omtrent een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 is genomen, mits de vreemdeling bij de voorbereiding van laatstgenoemd besluit in de gelegenheid is gesteld omstandigheden aan te voeren die daarvoor relevant kunnen zijn.
2. In het derde lid wordt de zinsnede 'bedoeld in de artikelen 39 en 41' vervangen door 'bedoeld in artikel 41'.

BH [nieuw artikel 80 uitsluiten beroep]

Na artikel 79 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 80

In afwijking van artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht kan geen beroep worden ingesteld tegen:

- a. het besluit tot afsluiting, dat is genomen met toepassing van artikel 32, zesde lid;
- b. het besluit tot buitenbehandelingstelling bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onderdeel a.

BI [artikel 82 schorsende werking beroep]

Artikel 82 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Onverminderd artikel 68, eerste en tweede lid, van de Procedureverordening, wordt de werking van het besluit omtrent een verblijfsvergunning asiel opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Het eerste lid is niet van toepassing, indien:
 - a. artikel 68, derde lid, van de Procedureverordening van toepassing is;
 - b. artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening van toepassing is;
 - c. het een besluit als bedoeld in artikel 45, vierde lid, betreft.

3. Onder vernummering van het zesde lid tot derde lid, vervallen het derde tot en met vijfde lid.

BJ [artikel 83 technische wijziging i.v.m. afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Artikel 83 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In onderdeel a wordt de zinsnede 'bedoeld in de artikelen 28 en 33' vervangen door 'bedoeld in artikel 28'.

b. In onderdeel b vervalt 'of 33'.

2. In het zevende lid, onderdeel b, wordt de zinsnede 'bedoeld in de artikelen 28 en 33' vervangen door 'bedoeld in artikel 28' en vervalt 'of 33'.

BK [artikel 83a omvang toetsing door de rechtbank]

In artikel 83a wordt de zinsnede 'De toetsing van de rechtbank omvat' vervangen door 'Overeenkomstig artikel 67, derde lid, van de Procedureverordening omvat de toetsing van de rechtbank'.

BL [artikel 83b termijn uitspraak rechtbank]

Artikel 83b, eerste tot en met derde lid komen te luiden:

1. De rechtbank doet binnen vier weken na het instellen van het beroep uitspraak, indien:
 - a. de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28:
 - 1°. niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30;
 - 2°. niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a;
 - 3°. is afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b; of
 - 4°. buiten behandeling is gesteld op grond van artikel 30c;
 - b. het beroep zich richt tegen een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 62b.
2. In afwijking van het eerste lid, doet de rechtbank binnen zes weken na het instellen van het beroep uitspraak, indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 is behandeld in de asielgrensprocedure, bedoeld in artikel 3, derde lid. Deze termijn kan niet worden verlengd.
3. In afwijking van het eerste lid, doet de rechtbank binnen drieëntwintig weken na het instellen van het beroep uitspraak, indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 is:
 - a. ingewilligd op grond van artikel 29a;
 - b. afgewezen als ongegrond op grond van artikel 31; of
 - c. ingetrokken op grond van artikel 32.

BM [nieuw artikel 83ba termijn uitspraak voorlopige voorziening en hoofdzaak Asiel- en migratiebeheerverordening]

Na artikel 83b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 83ba

1. In afwijking van artikel 8:84 van de Algemene wet bestuursrecht doet de voorzieningenrechter



overeenkomstig artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening uitspraak binnen een maand na ontvangst van het verzoek om voorlopige voorziening dat strekt tot opschorting van de gevolgen van een overdrachtsbesluit als bedoeld in de artikelen 44a of 62b.

2. Indien de voorzieningenrechter de voorlopige voorziening heeft toegewezen, tracht de rechtbank, in afwijking van artikel 83b, eerste lid, onderdeel a, onderdeel 1° en onderdeel b, overeenkomstig artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening binnen een maand uitspraak te doen in de hoofdzaak.

BN [nieuw artikel 83bb opname persoonlijk onderhoud als bewijs in beroepsprocedure]

Na artikel 83ba (nieuw) wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 83bb

De opname van het persoonlijk onderhoud, bedoeld in artikel 14 van de Procedureverordening, wordt als bewijs toegelaten in de beroepsprocedure bij de rechtbank.

BO [nieuw artikel 83bc behandeltermijnen na vernietiging besluit door de rechter]

Na artikel 83bb (nieuw) wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 83bc

Indien de rechtbank toepassing geeft aan artikel 8:72, vierde lid, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht stelt de rechtbank de termijn vast op:

- a. ten hoogste zes weken, in de gevallen, bedoeld in artikel 35, eerste lid, van de Procedureverordening;
- b. ten hoogste tien weken, in de gevallen, bedoeld in artikel 35, derde lid, van de Procedureverordening; of
- c. ten hoogste vijf maanden, in de gevallen, bedoeld in artikel 35, vierde lid, van de Procedureverordening.

BP [artikel 83c technische wijziging i.v.m. afschaffing verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

In artikel 83c, vierde lid, onderdeel b, wordt de zinsnede 'artikel 14, 20, 28 of 33' vervangen door 'artikel 14, 20 of 28'.

BQ [artikel 93 technische wijziging]

In artikel 93, eerste lid, wordt na 'artikel 55, eerste lid,' ingevoegd 'een toewijzing op grond van artikel 55.0a, eerste lid,'.

BR [artikel 94 beroep bij bewaring]

Artikel 94 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

- a. In de eerste volzin wordt de zinsnede 'Uiterlijk op de achtentwintigste dag' vervangen door 'Onverwijld'.
- b. In de eerste volzin vervalt de zinsnede ', tenzij de vreemdeling voordien zelf beroep heeft ingesteld'.

2. In het vierde lid vervalt de tweede volzin.

3. Het vijfde lid komt te luiden:

5. De rechtbank doet mondeling of schriftelijk uitspraak. De termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak doet bedraagt ten hoogste vijftien dagen, dan wel ten hoogste eenentwintig dagen in uitzonderlijke omstandigheden en vangt aan op de dag van de oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel, bedoeld in het eerste lid. In afwijking van artikel 8:66, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan de in dat artikel bedoelde termijn niet worden verlengd. Indien de rechtbank op het beroep tegen een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel als bedoeld in de artikelen 6, 6a, 59a of 59b geen uitspraak heeft gedaan binnen eenentwintig dagen na de dag van de oplegging van de vrijheidsontnemende maat-

gel wordt de maatregel onmiddellijk opgeheven.’

4. In het zevende lid wordt ‘artikel 59b, vijfde lid’ vervangen door ‘artikel 59b, derde lid’.

BS [artikel 96 beroep bij voortdurende bewaring]

Aan artikel 96 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien het beroep, bedoeld in artikel 94, niet ongegrond is verklaard en de vrijheidsontnemende maatregel desondanks voortduurt.

BT [nieuw artikel 96a ambtshalve rechterlijke toetsing bij voortdurende bewaring]

Na artikel 96 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 96a Vw 2000

1. Indien het beroep, bedoeld in artikel 94, of het beroep tegen het voortduren van de vrijheidsontnemende maatregel, bedoeld in artikel 96, ongegrond is verklaard, stelt Onze Minister de rechtbank telkens uiterlijk achtenzestig dagen na dagtekening van de uitspraak van de rechtbank in kennis van de voortdurende van de maatregel. Zodra de rechtbank de kennisgeving heeft ontvangen wordt de vreemdeling geacht beroep te hebben ingesteld tegen het voortduren van de vrijheidsontnemende maatregel. Het beroep strekt tevens tot een verzoek om toekenning van schadevergoeding.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien het beroep, bedoeld in artikel 94, of het beroep tegen het voortduren van de vrijheidsontnemende maatregel, bedoeld in artikel 96, niet ongegrond is verklaard en de vrijheidsontnemende maatregel desondanks voortduurt.
3. In afwijking van het eerste lid, wordt een kennisgeving over de voortdurende van de maatregel niet verzonden wanneer de vreemdeling zelf binnen achtenzestig dagen na dagtekening van de uitspraak van de rechtbank beroep heeft ingesteld tegen het voortduren van de vrijheidsontnemende maatregel. Indien de vreemdeling dit beroep intrekt, wordt die intrekking beschouwd als een kennisgeving over het voortduren van een vrijheidsontnemende maatregel, als bedoeld in het eerste lid.
4. Indien de bewaring op grond van artikel 59, zesde lid, of artikel 59b, derde lid, wordt verlengd, stelt Onze Minister, in afwijking van het eerste lid, gelijktijdig met het besluit om de maatregel te verlengen de rechtbank in kennis van het voortduren van de maatregel ten aanzien van de periode tot de ommekomst van de in artikel 59, vijfde lid, of artikel 59b, tweede lid, bedoelde termijn waarover nog geen rechterlijke toets heeft plaatsgevonden.
5. De rechtbank sluit het vooronderzoek binnen een week na ontvangst van de kennisgeving. In afwijking van artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht kan de rechtbank ook zonder toestemming van partijen bepalen dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft.
6. Indien de rechtbank een zitting bepaalt, dan vindt deze plaats uiterlijk een week na sluiting van het vooronderzoek. De rechtbank roept de vreemdeling op om in persoon dan wel in persoon of bij raadsman en Onze Minister om bij gemachtigde te verschijnen teneinde te worden gehoord. In afwijking van artikel 8:42, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan de in dat artikel bedoelde termijn niet worden verlengd.
7. Artikel 94, zesde lid, artikel 95, derde lid, en artikel 96, tweede lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

BU [artikel 98 technische wijziging i.v.m. nieuw artikel 96a]

In artikel 98, eerste lid, wordt ‘94 en 96’ vervangen door ‘94, 96 en 96a’.

BV [artikel 106aa afname biometrische gegevens Eurodac]

In hoofdstuk 8, paragraaf 1. wordt voor artikel 106a een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 106aa

1. Onze Minister, de op grond van artikel 46 en 47 aangewezen ambtenaren en Onze Minister van



Buitenlandse Zaken zijn ter uitvoering van Eurodac-verordening bevoegd biometrische gegevens af te nemen van de in artikel 13, eerste lid, van de Eurodac-verordening bedoelde personen voor de in dat artikellid genoemde doeleinden.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over:
 - a. de wijze van het afnemen en verwerken van de biometrische gegevens, bedoeld in het eerste lid; en
 - b. de maatregelen als bedoeld in artikel 13, derde lid, van de Eurodac-verordening.

BW [artikel 107 i.v.m. screening]

Artikel 107 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt onder vervanging van de punt door een puntkomma aan het slot van onderdeel d, subonderdeel 5, een onderdeel toegevoegd, luidende:

6°. de Screeningsverordening.

2. In het tweede lid wordt onder vervanging van de punt door een puntkomma aan het slot van onderdeel c, een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. de Screeningsverordening.

3. In het vijfde lid wordt onder vervanging van de punt door een puntkomma aan het slot van onderdeel f, subonderdeel 4, een onderdeel toegevoegd, luidende:

5°. de Screeningsverordening.

BX [artikel 109a wijziging i.v.m. uitzonderen Terugkeerrichtlijn aan de grens]

In artikel 109a, aanhef, onderdeel a, vervalt de zinsnede ‘, anders dan na indiening van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28,’.

BY [artikel 114 technische wijziging i.v.m. afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

In artikel 114 vervalt ‘of artikel 33’.

ARTIKEL II UITVOERINGSWET EU-VERORDENINGEN GRENZEN EN VEILIGHEID

De Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid wordt als volgt gewijzigd:

A [artikel 1]

In artikel 1 komt de definitie van ‘Eurodac-verordening’ te luiden:

Eurodac-verordening: Verordening (EU) 2024/1358 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende de instelling van ‘Eurodac’ voor de vergelijking van biometrische gegevens om de Verordeningen (EU) 2024/1351 en (EU) 2024/1350 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2001/55/EG van de Raad doeltreffend toe te passen en om illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en staatlozen te identificeren en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandaving, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad;

B [artikel 2]

Aan artikel 2 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Ter uitvoering van de Eurodac-verordening of onderdelen daarvan kunnen bij algemene maatregel van bestuur organisaties of deskundigen worden aangewezen.

C [artikel 4]

Artikel 4, eerste lid, komt te luiden:



1. De officier van justitie oefent de taken en bevoegdheden uit van:
 - a. de controlerende autoriteit, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Eurodac-verordening; en
 - b. het centraal toegangspunt, bedoeld in:
 - artikel 3, tweede lid, van de VIS-verordening;
 - artikel 29, derde lid, van de EES-verordening; en
 - artikel 50, tweede lid, van de Etias-verordening.

D [artikel 9]

In artikel 9 wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel h door een puntkomma een onderdeel toegevoegd, luidende:

- i. artikel 49 van de Eurodac-verordening.

ARTIKEL III WET ARBEID VREEMDELINGEN

De Wet arbeid vreemdelingen wordt als volgt gewijzigd:

A [artikel 1]

Aan artikel 1 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van het laatste onderdeel door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- k. *Procedureverordening*: 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 (PbEU L 2024/1348).

B [artikel 8]

Artikel 8, eerste lid, onderdeel e, wordt als volgt gewijzigd:

1. In subonderdeel 1° wordt ‘, dan wel’ vervangen door een puntkomma.
2. Onder vervanging van de puntkomma aan het slot van subonderdeel 2° door ‘; of’ wordt een subonderdeel toegevoegd, luidende:
 - 3°. die een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000 heeft aangevraagd, en die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder m, van de Vreemdelingenwet 2000 of wiens aanvraag versneld wordt behandeld overeenkomstig artikel 42, lid 1, punten a) tot en met f) van de Procedureverordening.

C [artikel 12]

Aan artikel 12 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Onze Minister trekt een tewerkstellingsvergunning in indien is gebleken dat de vreemdeling die een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000, heeft aangevraagd rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder m, van de Vreemdelingenwet 2000, dan wel wiens aanvraag versneld wordt behandeld overeenkomstig artikel 42, lid 1, punten a) tot en met f) van de Procedureverordening.

ARTIKEL IV WET OP DE EXPERTISECENTRA

De Wet op de expertisecentra wordt als volgt gewijzigd:

A [artikel 1]

Aan artikel 1 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van de laatste begripsbepaling door een puntkomma, de volgende begripsbepaling toegevoegd:

richtlijn (EU) 2024/1346: richtlijn 2024/1346/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.



B [artikel 40]

Aan artikel 40 worden twee leden toegevoegd, luidende:

23. In afwijking van het zevende lid neemt het bevoegd gezag de beslissing over toelating van een minderjarig kind van verzoeker dan wel minderjarige verzoeker als bedoeld in artikel 16 van de richtlijn (EU) 2024/1346 zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen 6 weken na ontvangst van de aanmelding.
24. In afwijking van het achtste lid wordt een minderjarig kind van verzoeker dan wel minderjarige verzoeker als bedoeld in artikel 16 van de richtlijn (EU) 2024/1346, toegelaten indien de beslissing over de toelating 6 weken na de dag waarop het verzoek om toelating is gedaan nog niet is genomen.

ARTIKEL V WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

De Wet op het primair onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A [artikel 1]

Aan artikel 1 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van de laatste begripsbepaling door een puntkomma, de volgende begripsbepaling toegevoegd:

richtlijn (EU) 2024/1346: richtlijn 2024/1346/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

B [artikel 40]

Aan artikel 40 worden twee leden toegevoegd, luidende:

15. In afwijking van het zesde lid neemt het bevoegd gezag de beslissing over toelating van een minderjarig kind van verzoeker dan wel minderjarige verzoeker als bedoeld in artikel 16 van de richtlijn (EU) 2024/1346 zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen 6 weken na ontvangst van de aanmelding.
16. In afwijking van het zevende lid wordt een minderjarig kind van verzoeker dan wel minderjarige verzoeker als bedoeld in artikel 16 van de richtlijn (EU) 2024/1346, toegelaten indien de beslissing over de toelating 6 weken na de dag waarop het verzoek om toelating is gedaan nog niet is genomen.

ARTIKEL VI WET VOORTGEZET ONDERWIJS 2020

Aan artikel 8.8 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 wordt een lid toegevoegd, luidende:

9. In afwijking van het tweede lid neemt het bevoegd gezag de beslissing over toelating van een minderjarig kind van verzoeker dan wel minderjarige verzoeker, als bedoeld in artikel 16 van de richtlijn 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen zes weken na ontvangst van de aanmelding.

ARTIKEL VII OVERGANGSRECHT

1. Op lopende aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000 waarin reeds toepassing is gegeven aan artikel 39 van de Vreemdelingenwet 2000 blijven de artikelen 39 en 79, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 gelden zoals die luiden onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen AG en BG, van deze wet.
2. Op reeds verleende verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33 van de Vreemdelingenwet 2000 blijft het recht gelden zoals dat luidde onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel AC, van deze wet.
3. Voor bewaringen van vreemdelingen die een aanvraag hebben ingediend tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000, waarbij reeds toepassing is gegeven aan artikel 39 van de Vreemdelingenwet 2000, blijft artikel 59,

vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 gelden zoals dat luidde onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel AX, van deze wet.

4. Voor besluiten tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel als bedoeld in de artikelen 6, 6a, 58, 59, 59a en 59b van de Vreemdelingenwet 2000 die zijn opgelegd voor de datum van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen BR, BS en BT van deze wet, evenals voor de verlenging van deze besluiten en de voortdurende van de vrijheidsontnemende maatregel, blijven de artikelen 94 en 96 van de Vreemdelingenwet 2000 gelden zoals die artikelen luiden onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen BR en BS, van deze wet.
5. In afwijking van het vierde lid, zijn op het beroep tegen een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel als bedoeld in artikel 59 van de Vreemdelingenwet 2000 waarvan de rechtbank de kennisgeving heeft ontvangen voor de datum van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel BR van deze wet, de termijnen van toepassing van artikel 94, vierde en vijfde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 zoals deze artikelen luiden onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel BR, van deze wet.
6. Artikel I, onderdeel BT, van deze wet is van toepassing op besluiten tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel als bedoeld in de artikelen 6, 6a, 58, 59, 59a en 59b van de Vreemdelingenwet 2000 die zijn opgelegd na de datum van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel BT, van deze wet.

ARTIKEL VIII SAMENLOOP MET ASIELNOODMAATREGELENWET

Indien het bij koninklijke boodschap van 7 maart 2025 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet) (Kamerstukken 36 704) tot wet is of wordt verheven en die wet:

a. eerder in werking treedt of is getreden dan artikel I, onderdelen A, B, E, H, I, J, K, L, M, P tot en met AA, AC, AD, AE, AG, AH, AI, AM, AO, AQ, AR, AS, AX, AZ, BF, BQ, BH, BI, BJ, BL, BP en BY, van deze wet, dan vervalt artikel I van die wet, met uitzondering van de onderdelen BB, CC en DD, op de datum van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen A, B, E, H, I, J, K, L, M, P tot en met AA, AC, AD, AE, AG, AH, AI, AM, AO, AQ, AR, AS, AX, AZ, BF, BQ, BH, BI, BJ, BL, BP en BY, van deze wet.

b. later in werking treedt of is getreden dan artikel I, onderdelen A, B, E, H, I, J, K, L, M, P tot en met AA, AC, AD, AE, AG, AH, AI, AM, AO, AQ, AR, AS, AX, AZ, BF, BQ, BH, BI, BJ, BL, BP en BY, van deze wet, dan vervalt artikel I van die wet, met uitzondering van de onderdelen BB, CC en DD, van die wet.

ARTIKEL IX SAMENLOOP MET WET INVOERING TWEESTATUSSTELSEL

Indien het bij koninklijke boodschap van 7 maart 2025 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel) (Kamerstukken 36 704) tot wet is of wordt verheven en die wet:

a. eerder in werking treedt of is getreden dan artikel I, onderdelen A, H, I, J, L, P tot en met AA, AK, AQ, AR, van deze wet, dan vervalt die wet op de datum van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen A, H, I, J, L, P tot en met AA, AK, AQ, AR, van deze wet;

b. later in werking treedt of is getreden dan artikel I, onderdelen A, H, I, J, L, P tot en met AA, AK, AQ, AR, van deze wet, dan vervalt die wet.

ARTIKEL X SAMENLOOP MET DE WIJZIGING VAN DE VREEMDELINGENWET 2000 TENEINDE TE VOORZIEN IN AANPASSING VAN DE GELDIGHEIDSDUUR VAN DE VERBLIJFSVERGUNNING ASIEL VOOR BEPAALDE TIJD

Indien het bij koninklijke boodschap van 22 december 2020 de ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in aanpassing van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (Kamerstukken 35 691) tot wet is of wordt verheven en die wet:

a. eerder in werking treedt of is getreden dan artikel I, onderdeel I, van deze wet, dan vervalt die wet op de datum van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel I, van deze wet.



b. later in werking treedt of is getreden dan artikel I, onderdeel I, van deze wet, dan vervalt die wet.

ARTIKEL XI SAMENLOOP TOEPASSING HERZIENINGSVERORDENING VIS

Indien artikel 11, onderdeel C, van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid:

a. eerder in werking treedt dan artikel II, onderdeel C van deze wet, dan wordt in artikel II, onderdeel C van deze wet 'artikel 3, tweede lid, van de VIS-verordening' vervangen door 'artikel 22, terdecies, derde lid, van de VIS-verordening'.

b. later in werking treedt dan artikel II, onderdeel C, van deze wet, dan komt artikel 11, onderdeel C, van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid te luiden:

'In artikel 4, eerste lid, onderdeel b, wordt 'artikel 3, tweede lid, van de VIS-verordening' vervangen door 'artikel 22 terdecies, derde lid, van de VIS-verordening'.

ARTIKEL XII INWERKINGTREDING

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

ARTIKEL XIII CITEERTITEL

Deze wet wordt aangehaald als: Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister voor Asiel en Migratie,



MEMORIE VAN TOELICHTING UITVOERINGS- EN IMPLEMENTATIEWET ASIEL- EN MIGRATIEPACT 2026

Inhoud

Algemeen

1. Inleiding
 2. Asiel- en migratiepact 2026
 - 2.1 Algemene beschrijving instrumenten Asiel- en migratiepact 2026
 - 2.2 Uitgangspunten uitvoering en implementatie in nationale regelgeving
 3. Terugkeer in het Asiel- en migratiepact
 - 3.1 Relevantie Terugkeerrichtlijn
 - 3.2 Uitsluiten toepasselijkheid Terugkeergrensprocedureverordening
 4. Uitvoering Kwalificatieverordening (EU) 2024/1347
 - 4.1 Algemeen
 - 4.2 Van een eenstatusstelsel naar een tweestatusstelsel
 - 4.3 Verblijfsvergunning asiel
 - 4.4 Verblijfstitel
 - 4.5 Geldigheidsduur verblijfstitel wordt verkort van vijf naar drie jaar
 - 4.6 Verblijf gezinsleden
 - 4.7 Afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd
 5. Uitvoering Procedureverordening (EU) 2024/1348
 - 5.1 Algemeen
 - 5.2 Schrappen nationale procedureregels
 - 5.3 Afschaffen voornemenprocedure
 - 5.4 Aanwijzing beslissingsautoriteit en andere bevoegde autoriteiten
 - 5.5 Bevoegdheidsgrondslagen afdoening van de asielaanvraag
 - 5.6 Verschillende behandelingsprocedures en beslistermijnen
 - 5.7 Beroep bij de rechter in asielprocedure
 - 5.8 (Verplichte) asielgrensprocedure
 - 5.9 Juridisch advies, counseling, rechtsbijstand
 6. Uitvoering Asiel- en migratiebeheerverordening (EU) 2024/1351
 - 6.1 Algemeen
 - 6.2 Uitvoering Asiel- en migratiebeheerverordening in onderhavig wetsvoorstel
 7. Implementatie herschikte Opvangrichtlijn (EU) 2024/1346
 - 7.1 Algemeen
 - 7.2 Vrijheidsontneming asielzoekers op grond van artikel 59b Vw 2000
 - 7.3 Vrijheidsbeperking, vrijheidsontneming en meldplicht bij onderduikrisico
 - 7.4 Beroep bij de rechter bij vrijheidsontneming
 - 7.5 Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs 2020
 8. Uitvoering Screeningsverordening (EU) 2024/1356
 - 8.1 Algemeen
 - 8.2 Screening aan de buitengrens en screening op het grondgebied van de lidstaten
 - 8.3 Toezicht en rechten van betrokkenen
 9. Uitvoering herziene Eurodac-verordening (EU) 2024/1358
 - 9.1 Algemeen
 - 9.2 Inhoud Eurodac-verordening op hoofdlijnen
 - 9.3 Verplichting tot afname biometrische gegevens en invoer gegevens in Eurodac
 - 9.4 Vergelijking van gegevens
 - 9.5 Toegang tot gegevens
 - 9.6 Toegang voor rechtshandavingsdoeleinden
 - 9.7 Verwerking van persoonsgegevens, toezicht en rechten van betrokkenen
 - 9.8 Overige onderdelen van de verordening
 10. Wet arbeid vreemdelingen
 - 10.1 Algemeen
 - 10.2 Hoofdlijnen van het voorstel
 11. Verhouding tot hoger recht
 12. Overgangsrecht en inwerkingtreding
 13. Uitvoerings- en administratieve lasten en financiële gevolgen
 - 13.1 Uitvoeringsgevolgen vreemdelingenketen
 - 13.2 Uitvoeringsgevolgen voor de AbRvS en rechtspraak
 - 13.3 Financiële gevolgen
 14. Consultatie en advies
- Artikelsgewijs
- Artikel I Vreemdelingenwet 2000
- Artikel II Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid
- Artikel III Wet arbeid vreemdelingen
- Artikel IV Wet op de expertisecentra
- Artikel V Wet op het primair onderwijs
- Artikel VI Wet voortgezet onderwijs 2020
- Artikel VII Overgangsrecht
- Artikelen VIII tot en met XI Samenloop en Inwerkingtreding

Algemeen

1. Inleiding

Op 11 juni 2024 is het nieuwe Gemeenschappelijk Europees asielstelsel (hierna: GEAS), ook wel bekend als het Asiel- en migratiepact, in werking getreden. Het Asiel- en migratiepact bestaat uit één richtlijn en negen verordeningen, namelijk: de herschikte Opvangrichtlijn (EU) 2024/1346¹, de Kwalificatieverordening (EU) 2024/1347², de Procedureverordening (EU) 2024/1348³, de Terugkeergrensprocedureverordening (EU) 2024/1349⁴, de Uniekaderverordening voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden (EU) 2024/1350⁵, de Asiel- en migratiebeheerverordening (EU) 2024/1351⁶, de Verordening consistentiewijzigingen met betrekking tot screening (EU) 2024/1352⁷, de Screeningsverordening (EU) 2024/1356⁸, de herziene Eurodac-verordening (EU) 2024/1358⁹ en de Crisis- en overmachtsverordening (EU) 2024/1359¹⁰. Het Asiel- en migratiepact is per 12 juni 2026 van toepassing, met uitzondering van de Kwalificatieverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening die per 1 juli 2026 van toepassing zijn en de Uniekaderverordening voor hervestiging en toelichting op humanitaire gronden, die van toepassing is geworden op 11 juni 2024.

De Unierechtelijke rechtsbasis voor het Asiel- en migratiepact is gelegen in de artikelen 77, tweede lid, onderdelen b en d; 78, tweede lid, 79, tweede lid, onderdelen a, b en c, 87, tweede lid, onderdeel a, en 88, tweede lid, onderdeel a, van het Werkingsverdrag van de Europese Unie.

Het Asiel- en migratiepact omvat met een richtlijn en negen verordeningen een omvangrijk pakket aan regels dat noopt tot een ingrijpende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) en de onderliggende regelgeving, waaronder het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000) alsook van de Wet arbeid vreemdelingen en de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid. Voorliggend wetsvoorstel strekt tot implementatie van de herschikte Opvangrichtlijn en het treffen van uitvoeringsregels die noodzakelijk zijn voor een goede werking van de verordeningen in de Nederlandse rechtsorde.

Onderhavig wetsvoorstel en de toelichting daarbij beperken zich tot de uitvoering en implementatie van de instrumenten van het Asiel- en migratiepact. In deze toelichting wordt omwille van de duidelijkheid een algemene beschrijving gegeven van de verschillende instrumenten. Uitsluitend de onderdelen daarvan waarover in dit wetsvoorstel uitvoerings- en implementatieregels worden gesteld, worden nader toegelicht. Een alomvattende bespreking van het integrale Asiel- en migratiepact wordt dus niet gegeven. Daarvoor wordt verwezen naar de consideransen bij de instrumenten zelf en het Unierechtelijke wetgevingsproces waarin zij tot stand zijn gekomen. Tevens wordt verwezen naar het Nationale implementatieplan (hierna: NIP) dat op 6 december 2024 met de Kamer is gedeeld.¹¹

¹ Richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

² Verordening (EU) 2024/1347 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 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 voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, en voor de inhoud van de verleende bescherming, tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad.

³ 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.

⁴ Verordening (EU) 2024/1349 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een terugkeergrensprocedure en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1148.

⁵ Verordening (EU) 2024/1350 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een Uniekader voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden, en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1147.

⁶ Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013.

⁷ Verordening (EU) 2024/1352 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot wijziging van Verordeningen (EU) 2019/816 en (EU) 2019/818, met het oog op de invoering van de screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen.

⁸ Verordening (EU) 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot invoering van de screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817.

⁹ Verordening (EU) 2024/1358 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende de instelling van 'Eurodac' voor de vergelijking van biometrische gegevens om de Verordeningen (EU) 2024/1351 en (EU) 2024/1350 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2001/55/EG van de Raad doeltreffend toe te passen en om illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en staatlozen te identificeren en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad.

¹⁰ Verordening (EU) 2024/1359 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties op het gebied van migratie en asiel en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1147.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 32 317, nr. 908.

2. Asiel- en migratiepact 2026

2.1 Algemene beschrijving instrumenten Asiel- en migratiepact 2026

Het Asiel- en migratiepact beoogt verdergaande harmonisatie van de regels over asiel en migratie in de lidstaten van de Europese Unie (hierna: EU). De doelstellingen van het Asiel- en migratiepact zijn als volgt. In de eerste plaats het versterken van de buitengrenzen door de invoering van een intensieve screening van vreemdelingen en een asielgrensprocedure die erop is gericht snel aan de buitengrenzen te beoordelen of vreemdelingen in aanmerking komen voor internationale bescherming – zijnde de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus – en of zij een veiligheidsrisico vormen of de bevoegde autoriteiten misleiden. Deze screening maakt mogelijk dat deze categorieën vreemdelingen kunnen worden teruggestuurd zonder dat zij het grondgebied van de EU hoeven te betreden. In de tweede plaats de invoering van effectievere asielprocedures met kortere behandeltermijnen en strengere regels voor volgende verzoeken om internationale bescherming en het tegengaan van misbruik. Deze nieuwe regels gaan tezamen met belangrijke waarborgen ter verwezenlijking van de rechten van individuen, in het bijzonder het recht op gratis juridisch counseling gedurende de gehele asielprocedure, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen. De regels over opvangvoorzieningen, alsook de regels om in aanmerking te komen voor internationale bescherming en de rechten die daaruit voortvloeien worden verder geharmoniseerd. In de derde plaats beoogt het Asiel- en migratiepact een solidariteitsmechanisme in te voeren, wat moet leiden tot een gebalanceerde verdeling van de verantwoordelijkheid van de lidstaten van de EU voor de opname van asielzoekers. De *herschikte Opvangrichtlijn* (EU) 2024/1346 vervangt Opvangrichtlijn 2013/33/EU¹² en voorziet in verdergaande harmonisatie van de regels inzake de opvang van asielzoekers en garandeert een adequaat niveau van voorzieningen in de hele EU voor vreemdelingen die internationale bescherming zoeken.

De *Kwalificatieverordening* (EU) 2024/1347 vervangt de Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU¹³. De Kwalificatieverordening incorporeert het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, zoals aangevuld door het Protocol van New York van 31 januari 1967 (hierna: Vluchtelingenverdrag) in het recht van de EU en harmoniseert de criteria voor het in aanmerking komen voor internationale bescherming als vluchteling of als subsidiair beschermde.

De *Procedureverordening* (EU) 2024/1348 vervangt de Procedurerichtlijn 2013/32/EU¹⁴. De Procedureverordening heeft tot doel een gemeenschappelijke asielprocedure vast te stellen die van toepassing is op alle verzoeken om internationale bescherming die in de lidstaten worden ingediend. De Procedureverordening bevat algemene en bijzondere waarborgen voor asielzoekers die de lidstaten in acht moeten nemen bij de behandeling van verzoeken om internationale bescherming. Ook bevat deze verordening een verplichte asielgrensprocedure die binnen twaalf weken moet zijn afgerond wanneer het gaat om gevallen van misleiding en kwade trouw, gevallen waarin sprake is van een gevaar voor de nationale veiligheid of openbare orde of verzoeken van vreemdelingen die de nationaliteit bezitten van een derde land waarbij het aantal inwilligende beslissingen op verzoeken om internationale bescherming 20% of minder is.

De *Terugkeergrensprocedureverordening* (EU) 2024/1349 introduceert een terugkeergrensprocedure voor onderdanen van derde landen en staatlozen van wie het verzoek om internationale bescherming is afgewezen in het kader van de asielgrensprocedure bedoeld in de Procedureverordening. Deze verordening bevat een mogelijkheid tot het opleggen van (grens)detentie wanneer een asielgrensprocedure is doorlopen. In dit wetsvoorstel wordt toepasselijkheid van deze verordening in Nederland uitgesloten.

De *Uniekaderverordening voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden* (EU) 2024/1350 (hierna: Uniekaderverordening) stelt een Unierechtelijk kader vast voor een gemeenschappelijke Europese procedure voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden. Het betreft een Europees kader voor de hervestiging en humanitaire toelating van kwetsbare mensen die internationale bescherming nodig hebben vanuit opvanglanden buiten Europa. Het biedt aan hen een duurzame oplossing en veilige overkomst naar Europa en draagt bij aan het versterken van de samenwerking met landen in regio's van opvang. Er worden geen uitvoeringsregels gesteld ter zake van deze verordening. Deze verordening blijft hierna verder buiten bespreking.

De *Asiel- en migratiebeheerverordening* (EU) 2024/1351 vervangt de Dublin III-verordening (EU)

¹² Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

604/2013¹⁵. De Asiel- en migratiebeheerverordening verbetert het systeem voor het bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming en beoogt irregulier doorreizen binnen de EU te voorkomen. Ook bevat de Asiel- en migratiebeheerverordening een solidariteitsmechanisme ten aanzien van lidstaten die te maken hebben met een hoge instroom van asielzoekers.

De *Screeningsverordening* (EU) 2024/1356 bevat een nieuw instrument in de vorm van een screeningsprocedure die van toepassing wordt op alle vreemdelingen aan de Schengenbuitengrens die niet voldoen aan de voorwaarden voor toegang (onder artikel 6 van de Schengengrenscodex) en de buitengrens onrechtmatig hebben overschreden, tijdens grenscontroles om internationale bescherming hebben verzocht, of aan land komen na een zoek- en reddingsoperatie op zee. Ook vreemdelingen die illegaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven en op onrechtmatige wijze een buitengrens hebben overschreden en niet al in een andere lidstaat zijn onderworpen aan de screeningsprocedure moeten worden gescreend. De screeningsprocedure ondersteunt de doorverwijzing van vreemdelingen naar de juiste procedure, namelijk de asielprocedure in een bepaalde lidstaat, de asielgrensprocedure of versnelde procedure of de terugkeerprocedure als bedoeld in de Terugkeerrichtlijn¹⁶ indien de vreemdeling niet om internationale bescherming verzoekt. Met de Screeningsverordening hangt samen de Verordening consistentiewijzigingen met betrekking tot screening (EU) 2024/1352 waarmee de verordeningen (EU) 2019/816¹⁷ en (EU) 2019/818¹⁸ worden gewijzigd.

De *herziene Eurodac-verordening* (EU) 2024/1358 vervangt de huidige Eurodac-verordening (EU) 603/2013. De nieuwe Eurodac-verordening maakt het mogelijk om meer gegevens van vreemdelingen op te slaan, namelijk niet alleen vingerafdrukken maar ook gezichtsopnamegegevens, identiteitsgegevens en kopieën van identiteits- en reisdocumenten. De bewaartermijnen voor deze gegevens wordt verlengd. Het wordt verder ook mogelijk om vreemdelingen in beeld te krijgen die de EU binnen willen komen en die een gevaar vormen voor de interne veiligheid.

De *Crisis- en overmachtverordening* (EU) 2024/1359 voorziet in solidariteits- en steunmaatregelen bij een crisis- of overmachtsituatie als gevolg van uitzonderlijke omstandigheden waarop de Unie en haar lidstaten geen vat hebben en in de mogelijkheid tot afwijking van bepaalde regels van het Europees asielrecht, zoals het stellen van langere termijnen voor het registreren van verzoeken om internationale bescherming en voor het behandelen van verzoeken om internationale bescherming aan de grens, alsmede de mogelijkheid om af te wijken van de verplichte asielgrensprocedure. Er worden geen uitvoeringsregels gesteld ter zake van deze verordening. Deze verordening blijft hierna verder buiten bespreking.

2.2 Uitgangspunten uitvoering en implementatie in nationale regelgeving

2.2.1 Regeerprogramma 2024

Het Regeerprogramma 2024 van het kabinet Schoof vermeldt dat de implementatie van het Europees Asiel- en migratiepact essentieel is voor het beperken van de instroom in Nederland. Het Asiel- en migratiepact bevat cruciale elementen gericht op beperking van en grip op asielmigratie. De uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact in onderhavig wetsvoorstel wordt ingevuld conform de beleidsvoornemens in het Regeerprogramma van het kabinet-Schoof.¹⁹ De nieuwe instrumenten van het Asiel- en migratiepact bieden daar ruimte voor. De volgende onderwerpen uit het Regeerprogramma 2024 maken onderdeel uit van dit wetsvoorstel.

- de nationale asielprocedure wordt sterk vereenvoudigd en onverplichte procedurestappen, waaronder de voornemenprocedure, worden geschrapt; Dit zal ook leiden tot minder momenten waarop (gefinancierde) rechtsbijstand hoeft te worden geboden;
- de asielprocedures worden verkort en versoberd tot het Europese minimum, bijvoorbeeld door het verkorten van de beroepstermijn;
- de asielvergunning voor onbepaalde tijd wordt afgeschaft, zodat bij gewijzigde omstandigheden kan worden getoetst of bescherming nog noodzakelijk is of dat een vreemdeling weer terug kan naar het land van herkomst;

¹⁵ Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend.

¹⁶ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

¹⁷ Verordening (EU) 2019/816 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot invoering van een gecentraliseerd systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen (Ecris-TCN) ter aanvulling van het Europees Strafregisterinformatiesysteem en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1726.

¹⁸ Verordening (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politieke en justitiële samenwerking, asiel en migratie en tot wijziging van Verordeningen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 en (EU) 2019/816.

¹⁹ Kamerstukken II 2023/2024, 36 471, nr. 96, 13 september 2024.

- de geldigheidsduur van de asielvergunning voor bepaalde tijd wordt aangepast van vijf naar drie jaar;
- de invoering van een tweestatusstelsel met strikte voorwaarden op het gebied van gezinshereniging en een zo smal mogelijke invulling van het kerngezin. De hoofdregel voor subsidiair beschermde wordt dat gezinshereniging alleen mogelijk is wanneer de referent (de subsidiair beschermde) woonruimte, een stabiel en toereikend inkomen heeft en hij minimaal twee jaar een verblijfstatus heeft. Vooruitlopend op de invoering van het Asiel- en migratiepact heeft de regering een voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel ingediend bij de Tweede Kamer op 7 maart 2025.

Voorname onderwerpen worden hieronder nader toegelicht.

In het Regeerprogramma 2024 is opgenomen dat de regering nu al aan de slag gaat om wijzigingen die nu al gerealiseerd kunnen worden uit te voeren. Vooruitlopend op de invoering van het Asiel- en migratiepact heeft de regering op 7 maart 2025 dan ook een voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet en een voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel bij de Tweede Kamer ingediend. Deze wetsvoorstellen strekken onder andere tot het afschaffen van de voornemenprocedure, de asielvergunning onbepaalde tijd, het verkorten van de geldigheidsduur van de asielvergunning voor bepaalde tijd van vijf naar drie jaar en de invoering van een tweestatusstelsel waarbij de mogelijkheid tot naais wordt beperkt tot het kerngezin en aanvullende voorwaarden worden gesteld aan de naais van subsidiair beschermde.

Deze wetsvoorstellen zijn vormgegeven op basis van de stand van het Unierecht vóór het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact (implementatie van de huidige EU-asielrichtlijnen). Indien deze wetsvoorstellen worden aanvaard door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, zullen zij werking hebben tot aan het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact en de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel ter uitvoering en implementatie daarvan.

2.2.2 Wetstechnische uitvoering en implementatie Asiel- en migratiepact

Schrappen en nationale ruimte invullen

De herschikte Opvangrichtlijn wordt in onderhavig wetsvoorstel omgezet in de nationale regelgeving. Voor de negen verordeningen geldt in het algemeen dat zij naar hun aard rechtstreeks werkend zijn en daarom niet mogen worden omgezet in nationaal recht (overschrijfbod). Dat noopt in de eerste plaats tot het schrappen van nationale regels die voortaan in de verordeningen zijn opgenomen. In de tweede plaats zullen uitvoeringsregels worden gesteld op de punten waarop de verordeningen nationale ruimte laten. Op bepaalde punten verplicht het Asiel- en migratiepact tot het stellen van nationale regels (bijvoorbeeld termijnen voor de behandeling van het beroep bij de rechter of de aanwijzing van de bevoegde autoriteiten die zijn belast met de uitvoering en handhaving van de verordeningen) en laat het facultatieve ruimte om bepaalde zaken nationaal in te vullen (zoals de mogelijkheid om een verzoek om internationale bescherming in bepaalde situaties af te wijzen als kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk te verklaren).

Zoveel mogelijk in stand laten van de bestaande wettelijke systematiek

Het louter schrappen van nationale regels die voortaan in de verordeningen staan en het enkel stellen van uitvoeringsregels waar de verordeningen die ruimte bieden, blijkt echter niet voldoende te zijn. Het feit dat het asielrecht vanaf de toepassing van het Asiel- en migratiepact bestaat uit een combinatie van verordeningen en nationale wetgeving ter implementatie van richtlijnen, maakt het overzichtelijk, toegankelijk en werkbaar houden van dit rechtsgebied bijzonder complex. Daarom is het in de derde plaats nodig gebleken om ter uitvoering van deze verordeningen in het nationale recht zoveel mogelijk de bestaande systematiek in stand te laten om een goede en doeltreffende uitvoering van het Asiel- en migratiepact te garanderen, ook in relatie tot de implementatie van een aantal voor asiel relevante richtlijnen, o.a. op het terrein van de rechten, aanspraken en voorzieningen die internationaal beschermden en hun gezinsleden toekomen (Gezinsherenigingsrichtlijn²⁰ en de Richtlijn langdurig ingezetenen²¹) alsmede op het terrein van terugkeer (Terugkeerrichtlijn).

De kern van het Europese asielrecht zoals thans geregeld in de Vw 2000 en onderliggende regelgeving, behelst de implementatie van de Kwalificatierichtlijn en de Procedurerichtlijn. De Kwalificatierichtlijn bevat de regels die gelden om in aanmerking te komen voor internationale bescherming, de rechten die aan de toekenning daarvan zijn verbonden en de gronden voor intrekking van internationale bescherming. De Procedurerichtlijn bepaalt de procedurele regels die gelden bij de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, de rechten en waarborgen die de verzoeker daarbij toekomen en de regels omtrent het beroep bij de rechter. De uitvoeringsregels over overname

²⁰ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

²¹ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen.

en overdracht van verzoekers uit de Dublin III-verordening zijn daarbij geïntegreerd in het asielkader in de Vw 2000.

Na het van toepassing worden van het Asiel- en migratiepact worden voornoemde asielrichtlijnen verheven tot Europese verordeningen. Deze verordeningen werken rechtstreeks door in de nationale rechtsorde, hetgeen dus noopt tot het schrappen van een groot deel van de nationale wetgeving. Tegelijkertijd blijft een deel van het asielrecht geregeld in een aantal richtlijnen die niet rechtstreeks werken en die nog steeds implementatie in de nationale wetgeving behoeven. Het gaat daarbij in het bijzonder om de herschikte Opvangrichtlijn, die regels stelt inzake de opvang van verzoekers om internationale bescherming, het voorzieningenniveau waar zij recht op hebben, en de gronden voor vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming en de waarborgen die daarbij gelden; de Terugkeerrichtlijn, die regels stelt inzake de procedures rondom de terugkeer van illegaal verblijvende vreemdelingen, die gronden voor vrijheidsontneming en de waarborgen die daarbij gelden; de Gezinsherenigingsrichtlijn die regels stelt inzake het recht op gezinshereniging van vreemdelingen die de vluchtelingenstatus hebben en de voorwaarden die daarbij gelden; de Richtlijn langdurig ingezetenen en de Richtlijn tijdelijke bescherming.²² Voor wat betreft de terugkeer van vreemdelingen geldt bovendien dat het Asiel- en migratiepact regels stelt ter aanvulling op de Terugkeerrichtlijn. De inhoudelijke verwevenheid tussen alle onderdelen van het asielrecht blijft bestaan, terwijl na het toepasselijk worden van Asiel- en migratiepact op 12 juni 2026 niet alle onderdelen meer op hetzelfde niveau zijn geregeld. Het is dan ook van belang om te zorgen voor een goede aansluiting van het nationale normenkader op het Unierechtelijke, waardoor de overzichtelijkheid, toegankelijkheid en werkbaarheid bij de uitvoering van het asielrecht wordt geborgd.

Daar komt bij dat de samenhang tussen de nationale ruimte die de verordeningen bieden en in sommige gevallen verplicht stellen enerzijds, en de rechtstreeks werkende bepalingen van de verordeningen anderzijds weinig overzichtelijk uitpakt.

Een belangrijk voorbeeld daarvan is de verplichting in het nationaal recht de termijnen vast te stellen waarbinnen de rechter dient te beslissen op een ingesteld beroep (artikel 69 van de Procedureverordening). In het huidige recht zijn de termijnen voor de behandeling van het beroep bij de rechter gekoppeld aan verschillende procedures voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming alsook aan verschillende gronden voor de afdoening van het verzoek. Om de termijnen voor de behandeling van het beroep bij de rechter op een heldere manier te regelen, is het van belang deze koppeling zoveel mogelijk te behouden.

Een ander voorbeeld is de facultatieve nationale ruimte die de Procedureverordening biedt om in het nationaal recht de bevoegdheden te regelen om een verzoek om internationale bescherming in bepaalde gevallen af te doen als kennelijk ongegrond of als niet-ontvankelijk (artikelen 39, vierde lid, jo. artikel 39, eerste lid, onderdeel b, resp. artikelen 38 jo. 39, eerste lid, onderdeel b, van de Procedureverordening). Het opnemen van deze gronden is weliswaar facultatief, maar artikel 42 van de Procedureverordening verplicht wel tot toepassing van een versnelde procedure. Daarnaast zijn deze gronden voor versnelde afdoening van het verzoek om internationale bescherming ook noodzakelijk voor de goede toepassing van de verplichte asielgrensprocedure uit de artikelen 43 en 45 van de Procedureverordening, welke procedure binnen 12 weken afgerond dient te zijn (16 weken in het geval van herplaatsing van een vreemdeling op wie de Asiel- en migratiebeheerverordening van toepassing is. Indien in het nationale recht enkel de bevoegdheden voor het versneld afdoen van de asielaanvraag als kennelijk ongegrond of als niet-ontvankelijk zou worden geregeld en de overige bevoegdheden tot afdoening van de asielaanvraag (inwilligen of afwijzen) niet, zou daar onduidelijkheid over kunnen ontstaan en dat is onwenselijk.

Een ander relevant voorbeeld is het verblijf van nareizende gezinsleden van vreemdelingen die verdragsvluchteling zijn. Hun verblijfsrecht vloeit voort uit de Gezinsherenigingsrichtlijn die geïmplementeerd is in het nationale recht, maar hangt ook samen met de verblijfspositie van de hoofdpersoon die wordt beheerd door de Kwalificatieverordening.

Een strikte uitleg van het overschrijfbod past niet in deze situatie. Die uitleg dateert uit een periode dat verordeningen hoofdzakelijk materiële normstelling bevatten en de procedurele doorwerking overlieten aan de lidstaten (procedurele autonomie). Het Asiel- en migratiepact behelst een omvangrijk pakket aan zowel materiële als procedurele regels, dat een goede aansluiting vergt op de nationale procedurele systematiek, in het bijzonder op het terrein van bevoegdheidsgrondslagen voor het bestuur, grondslagen voor besluitvorming, rechtsmiddelen en de bevoegdheden van en beoordelingskader voor de rechter.

Om de doorwerking van het asielrecht uit het Asiel- en migratiepact in de Nederlandse rechtsorde overzichtelijk, toegankelijk en werkbaar te houden, wordt daarom een aantal basiselementen van de huidige systematiek van de Vw 2000 behouden. Daarbij gaat het in het bijzonder om het behoud van de verblijfsvergunning asiel als het instrument voor toekenning van internationale bescherming, het overdrachtsbesluit in de context van de Asiel- en migratiebeheerverordening (voorheen Dublinveror-

²² Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.

dening), de bevoegdheden voor de minister van Asiel en Migratie om asielaanvragen daartoe af te doen op verschillende gronden (inwilligen, afwijzen, niet in behandeling nemen, buiten behandeling stellen en intrekken) alsmede van de bestaande terminologie, zoals de term 'aanvraag' in plaats van 'verzoek'. In het navolgende wordt dan ook de bestaande terminologie gehanteerd. Ook de regeling inzake rechtsmiddelen en de bevoegdheden van en beoordelingskader voor de rechter worden behouden en aangepast aan het Asiel- en migratiepact.

De verblijfsvergunning asiel zal komen te gelden als de inwilligende beslissing op een verzoek om internationale bescherming (de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus) als bedoeld in artikel 3, onderdeel 12, van de Procedureverordening dan wel de inwilligende beslissing op een aanvraag om verblijf als gezinslid van een vreemdeling die internationale bescherming geniet. De verblijfsvergunning asiel bedoeld in artikel 28 Vw 2000 geldt als het besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) op het verzoek om internationale bescherming waarop de diverse materiële en procedurele regels, inclusief de rechtsbescherming, van zowel het Europese en internationaalrechtelijke niveau, als op het nationale niveau van toepassing zijn. Ook de rechten, plichten en aanspraken die samenhangen met het rechtmatig verblijf blijven gekoppeld aan de verblijfsvergunning asiel. De voor het Asiel- en migratiepact noodzakelijke aanpassingen van sectorale wetgeving over opvang, werk, onderwijs, rechtsbijstand, identificatie etc. hoeven daardoor niet onnodig complex te worden. Met het behoud van de bestaande wettelijke afdoeningsgronden blijft ook de aansluiting op de bepalingen in de Vw 2000 voor het beroep bij de rechter, de termijnen die daarvoor gelden en de schorsende werking van het beroep intact. Vanzelfsprekend wordt telkens verwezen naar de toepasselijke bepalingen van de verordeningen. In het navolgende worden deze punten nader toegelicht. Het doel is om de rechts- en uitvoeringspraktijk zoveel mogelijk houvast te bieden bij de uitvoering van het asielrecht, voor zover het Unierecht dat toelaat.

Ook ten aanzien van de regels rondom toezicht, in het bijzonder bevoegdheden tot onderzoek aan lichaam, kleding en bagage wordt aangesloten bij bestaande wettelijke bevoegdheden. Verder wordt ook het wettelijk kader voor de behandeling van het beroep en hoger beroep door de bestuursrechter in stand gelaten. De Procedureverordening bevat weliswaar normstelling ter zake van de behandeling van het beroep, maar biedt daar geen omvattend kader voor dat in de plaats kan komen van de bestaande regeling in de Vw 2000 en de Awb. Het bestaande wettelijke kader in de Vw 2000 en de Awb voor het beroep en hoger beroep blijven daarom nodig om te verzekeren dat er sprake is van een doeltreffende voorziening in rechte als bedoeld in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU.

3. Terugkeer in het Asiel- en migratiepact

3.1 Relevantie Terugkeerrichtlijn

Voor dit wetsvoorstel is ook de Europese Terugkeerrichtlijn van belang. De Terugkeerrichtlijn heeft als doel gemeenschappelijke regels vast te stellen voor de terugkeer en de verwijdering van onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied van een lidstaat van de EU verblijven. De Terugkeerrichtlijn maakt strikt genomen geen onderdeel uit van het Asiel- en migratiepact. Tegelijkertijd is het onderwerp terugkeer onlosmakelijk verbonden met het materiële en formele asielrecht van het Asiel- en migratiepact – in het bijzonder op het terrein van vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming (grensdetentie en bewaring) zoals voorzien in de Screeningsverordening, de herschikte Opvangrichtlijn, de Asiel- en migratiebeheerverordening en de Terugkeergrensprocedureverordening. Van belang hierbij is dat de Europese Commissie in haar uitvoeringsplan²³ benadrukt dat de hervorming van het migratie- en asielbeleid onder meer beoogt snelle en efficiënte procedures voor asiel én terugkeer op te zetten. Zo creëert het pact onder meer een naadloze aanpak voor het doeltreffende beheer van de buitengrenzen van de EU en wordt over de gehele linie het belang van alternatieven voor bewaring benadrukt.

De vreemdeling doorloopt asielrechtelijk gezien verschillende fases vanaf de registratie en indiening van de asielaanvraag tot aan de inwilliging daarvan dan wel de terugkeer of verwijdering na een afwijzende asielbeschikking. In deze fases zijn ook verschillende rechtsregimes van toepassing op de vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming (grensdetentie en vreemdelingenbewaring). Zo is de Screeningsverordening onder meer van toepassing voorafgaand aan de asielgrensprocedure, de herschikte Opvangrichtlijn ten tijde van de behandeling van de asielaanvraag en de Terugkeerrichtlijn alsook de Terugkeergrensprocedureverordening in de fase van terugkeer of verwijdering. Voor snelle en doeltreffende procedures in het kader van het Asiel- en migratiepact is het noodzakelijk dat in de nationaalrechtelijke systematiek een goede overgang tussen deze fases is geborgd. In onderhavig wetsvoorstel wordt daarom zoveel mogelijk harmonisatie beoogd van de regelgeving op het terrein van vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming (grensdetentie en bewaring). Naast een doeltreffende uitvoering van het Asiel- en migratiepact, is ook de uitvoeringspraktijk gebaat bij eenvormigheid van de regels ter zake van vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming (grensdetentie en bewaring) in het

²³ Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum, 12 juni 2024, COM(2024)251.

asielproces. Waar er harmonisatie van voornoemde regels wordt voorgesteld, wordt dat telkens toegelicht.

Voorstel voor een Terugkeerverordening

Op 11 maart 2025 is het voorstel voor een Terugkeerverordening door de Europese Commissie openbaar gemaakt.²⁴ De Terugkeerverordening is bedoeld als het sluitstuk van het Asiel- en migratiepact en beoogt de Terugkeerrichtlijn te vervangen. Aangezien dit voorstel nog de EU-wetgevingsprocedure moet doorlopen, voorziet dit wetsvoorstel niet in de uitvoering daarvan maar wordt daar wel al op geanticipeerd met betrekking tot de uitspraaktermijnen voor de bewaringsrechter. Dit is nader toegelicht in paragraaf 7.4 van het algemeen deel van de toelichting.

3.2 Uitsluiten toepasselijkheid Terugkeergrensprocedureverordening

Mogelijkheid tot uitzondering van de Terugkeerrichtlijn en Terugkeergrensprocedureverordening

De Terugkeergrensprocedureverordening²⁵ introduceert een verplichte terugkeergrensprocedure. Deze procedure houdt in dat wanneer de asielaanvraag van een onderdaan van een derde land of staatloze in de (verplichte) asielgrensprocedure is afgewezen, deze vreemdeling niet wordt toegelaten tot het grondgebied van de betrokken lidstaat en verplicht wordt om gedurende ten hoogste twaalf weken op locaties in de buurt van de buitengrens of in transitzones te verblijven met het oog op terugkeer – waarbij bewaring als laatste redmiddel ook mogelijk is. (Indien na deze 12 weken terugkeer nog niet gerealiseerd is, volgt uit artikel 4, vierde lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening, dat de terugkeerprocedure uit de Terugkeerrichtlijn van toepassing is). De terugkeergrensprocedure vormt samen met de screening aan de buitengrens uit de Screeningsverordening en de (in bepaalde gevallen verplichte) asielgrensprocedure uit de Procedureverordening een centraal element van het Asiel- en migratiepact in de versterking van de buitengrenzen van de EU. De bedoeling is om asielaanvragen zoveel mogelijk aan de buitengrens te behandelen in snelle procedures, zodat de terugkeer bij afgewezen asielaanvragen kan worden vergemakkelijkt en versneld. Daarmee wordt bewerkstelligd dat tussen alle fasen van de procedures aan de grens een naadloze en efficiënte koppeling bestaat.

Anders dan veel andere lidstaten kent Nederland al een grensprocedure die is gericht op de terugkeer en uitzetting van vreemdelingen van wie de asielaanvraag in de asielgrensprocedure is afgewezen. Op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, jo. zesde lid, Vw 2000 is het al mogelijk om vreemdelingen aan wie de toegang tot het Nederlands grondgebied is geweigerd in grensdetentie te houden als zij daarvoor op grond van artikel 6, derde lid, Vw in grensdetentie verbleven in verband met de beoordeling van hun asielaanvraag. De regering geeft de voorkeur aan deze bestaande procedure om terugkeer en uitzetting te bewerkstelligen. Om die reden maakt de regering gebruik van de mogelijkheid die de Terugkeergrensprocedureverordening, in samenhang gezien met de Terugkeerrichtlijn, biedt om toepasselijkheid van beide Unierechtelijke instrumenten grotendeels uit te sluiten bij het reguleren van de terugkeer en uitzetting aan de grens van asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen in de asielgrensprocedure en aan wie als gevolg daarvan de toegang is geweigerd. Die mogelijkheid vloeit volgens de regering voort uit artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de Terugkeerrichtlijn in combinatie met artikel 4, zesde lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening. Dit laat onverlet dat wanneer deze mogelijkheid wordt benut een aantal waarborgen uit zowel de Terugkeerrichtlijn als de Terugkeergrensprocedureverordening onverminderd van toepassing zijn.

Ook in het voorstel voor een Terugkeerverordening dat de Commissie op 11 maart 2025 uitbracht, dat beoogt de Terugkeerrichtlijn te vervangen, is deze uitzondering opgenomen (artikel 3).²⁶

Artikel 4, zesde lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening bepaalt dat lidstaten die na de afwijzing van een asielaanvraag in het kader van de asielgrensprocedure een toegangsweigering conform artikel 14 van de Schengengrenscode uitvaardigen en die op grond van artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de Terugkeerrichtlijn hebben besloten die richtlijn in die gevallen niet toe te passen, ervoor dienen te zorgen dat de behandeling en het beschermingsniveau van onderdanen van derde landen en staatlozen aan wie de toegang wordt geweigerd, in overeenstemming zijn met artikel 4,

²⁴ Regulation of the European Parliament and of the council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EG of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EG and Council Decision 2004/191/EC, 11 maart 2025 COM (2025) 101 final, 2025/0059 (COD). Zie ook BNC-fiche Voorstel Terugkeerverordening, Kamerstukken II 2024/25, 22 112, nr. 4031, 17 april 2025.

²⁵ Verordening (EU) 2024/1349 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een terugkeergrensprocedure en tot wijziging van Verordening 2021/1148.

²⁶ Regulation of the European Parliament and of the council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EG of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EG and Council Decision 2004/191/EC, 11 maart 2025 COM (2025) 101 final, 2025/0059 (COD). Zie ook BNC-fiche Voorstel Terugkeerverordening, Kamerstukken II 2024/25, 22 112, nr. 4031, 17 april 2025.

vierde lid, van de Terugkeerrichtlijn en gelijkwaardig aan de behandeling en het beschermingsniveau van artikel 4, tweede lid, en artikel 5, vierde lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening. Tot dusver was de aanname dat artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de Terugkeerrichtlijn geen betrekking kon hebben op asielzoekers van wie de aanvraag in de asielgrensprocedure is afgewezen.²⁷ Artikel 4, zesde lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening maakt duidelijk dat dat onder het Asiel- en migratiepact wel mogelijk is. Deze lezing wordt ondersteund door punt 8 van de considerans uit het voorstel van de Commissie voor een Terugkeerverordening als sluitstuk van het Asiel- en migratiepact.

Om de toepasselijkheid van de Terugkeerrichtlijn uit te sluiten is aanpassing van artikel 109a Vw 2000 noodzakelijk. Met de voorgestelde wijziging van artikel 109a Vw 2000 worden de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit de Terugkeerrichtlijn uitgezonderd ten aanzien van vreemdelingen van wie de asielaanvraag in de asielgrensprocedure is afgewezen en aan wie vervolgens de toegang tot Nederlands grondgebied en daarmee ook rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 Vw 2000 is geweigerd. Dat betekent dat deze situatie in Nederland niet meer onder de werkingssfeer van de Terugkeerrichtlijn valt en evenmin onder de werkingssfeer van de Terugkeergrensprocedureverordening komt te vallen – behoudens de daarin opgenomen minimumwaarborgen die hierna worden toegelicht.

Een gevolg van het uitzonderen van de Terugkeerrichtlijn is dat de afwijzende asielbeschikking die in de asielgrensprocedure is afgedaan en waarbij de toegang tot Nederland is geweigerd, niet tevens een terugkeerbesluit inhoudt. Dit noopt tot wijziging van artikel 45 Vw 2000 (meervoudige asielbeschikking en terugkeerbesluit), zoals voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel.

Waarborgen in de nationale terugkeergrensprocedure

De stipulatie die artikel 4, zesde lid, van de Terugkeergrensprocedure voor een nationale terugkeergrensprocedure, zoals in onderhavig wetsvoorstel beoogd, aanbrengt is, zoals hiervoor aangegeven, dat de behandeling en het beschermingsniveau van onderdanen van derde landen en staatlozen aan wie de toegang wordt geweigerd na afwijzing van de asielaanvraag in de asielgrensprocedure, in overeenstemming moet zijn met artikel 4, vierde lid, van de Terugkeerrichtlijn en gelijkwaardig aan de behandeling en het beschermingsniveau van artikel 4, tweede lid, en artikel 5, vierde lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening. Dat wordt op de volgende wijze geborgd.

Artikel 4, vierde lid, van de Terugkeerrichtlijn bepaalt dat wat betreft onderdanen van derde landen die overeenkomstig artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de Terugkeerrichtlijn buiten het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen, door de lidstaten:

- a) ervoor wordt gezorgd dat hun behandeling en beschermingsniveau niet ongunstiger zijn dan bepaald in artikel 8, vierde en vijfde lid (beperking van het gebruik van dwangmaatregelen), artikel 9, tweede lid, onderdeel a) (uitstel van verwijdering in verband met de fysieke of mentale gesteldheid van de vreemdeling), artikel 14, eerste lid, onderdelen b en d (spoedeisende zorg en inachtneming van de behoeften van kwetsbare personen) en de artikelen 16 en 17 (omstandigheden van bewaring) en
- b) het beginsel van non-refoulement wordt geëerbiedigd. De waarborging van deze elementen gebeurt als volgt.

Ten aanzien van de beperking van het gebruik van dwangmaatregelen geldt dat in artikel 7 van de Politiewet 2012, de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren en paragraaf 6.8 van de Vreemdelingencirculaire 2000 A3 is neergelegd op welke wijze de hulpmiddelen ten behoeve van uitzetting toegepast mogen worden op vreemdelingen. Zowel subsidiariteit als proportionaliteit van de inzet van hulpmiddelen is daarbij leidend. Daarnaast is het uitgangspunt dat uitzetting op een zo humaan en professioneel mogelijke wijze gebeurt.

Uitstel van verwijdering in verband met de gezondheidstoestand van een vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden is mogelijk op grond van artikel 64 Vw 2000; daar wordt ambtshalve aan getoetst bij de beoordeling van een eerste asielaanvraag (artikel 6.1 e, eerste lid, Vb 2000). Daarnaast beziet de medische dienst van de Dienst Justitiele Inrichtingen (hierna: DJI) de gezondheid van de vreemdeling die ter fine van uitzetting in bewaring wordt gesteld. Voorafgaand aan de uitzetting kan ook een zogeheten 'fit to fly' check worden uitgevoerd. Als er aanwijzingen zijn – bijvoorbeeld op indicatie van de vreemdeling zelf – dat medische omstandigheden het (gedwongen) vertrek uit Nederland mogelijk in de weg staan, dan schakelt de DTenV kort voorafgaand aan het geplande vertrek een onafhankelijke arts in met het verzoek om de vreemdeling te onderzoeken en te beoordelen of deze medisch gezien kan reizen. De medische keuring vindt plaats volgens de richtlijnen van de International Air Transport Association waarmee wordt vastgesteld of een natuurlijk persoon medisch gezien kan vliegen. Indien nodig wordt een medische escorte ingezet ten behoeve van de uitzetting. Ook kan de tenuitvoerlegging van de grensdetentie als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede jo. zesde lid, Vw 2000 op grond van artikel 5.5 Vb 2000 op een passende locatie worden ingezet, bijvoorbeeld een ziekenhuis. Spoedeisende zorg en inachtneming van de behoeften van kwetsbare personen worden eveneens

²⁷ Kamerstukken II 2014/15, 34 128 nr. 3 en Kamerstukken II 2018/19, 35 271 nr. 3.

verzorgd door de medische dienst van DJI. Indien van toepassing, kan de vrijheidsontnemende maatregel (grensdetentie) die op de voet van artikel 6, eerste en tweede lid, jo. zesde lid, Vw 2000 wordt opgelegd tussentijds worden beëindigd wanneer sprake is van bijzondere individuele omstandigheden die vrijheidsontneming onevenredig bezwarend maken. In het voorstel voor de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Kamerstukken I 2017/18, 34 309) wordt een artikel 58a toegevoegd aan de Vw 2000 waaruit volgt dat bij kwetsbaarheid van de vreemdeling in het besluit tot inbewaringstelling kenbaar moet worden gemaakt hoe die omstandigheid is betrokken bij de besluitvorming en dat inbewaringstelling achterwege blijft indien dat in verband met de kwetsbaarheid onredelijk bezwarend is. Door middel van een wijziging van artikel 6, vierde lid, Vw 2000 (zoals voorzien in het voorstel voor de Wet terugkeer en bewaring) wordt artikel 58a Vw 2000 van overeenkomstige toepassing verklaard voor grensdetentie/ vrijheidsontneming op grond van artikel 6 Vw 2000.

De omstandigheden van de grensdetentie moeten voldoen aan het niveau van materiële opvangvoorzieningen zoals bepaald in de artikelen 19 en 20 van herschikte Opvangrichtlijn (dit volgt uit artikel 4, zesde lid, jo. tweede lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening). Dit is momenteel geborgd in het Reglement regime grenslogies. Het voorstel voor de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring biedt een kader dat hiervoor in de plaats komt en eveneens deze waarborgen biedt.

Specifiek ten aanzien van alleenstaande minderjarige vreemdelingen regelt artikel 5.8, derde lid, Vb dat de bewaring slechts in laatste instantie en voor een zo kort mogelijke periode wordt opgelegd. Verder wordt bewaring van alleenstaande minderjarigen en gezinnen met minderjarigen, ook waar het grensdetentie betreft, ten uitvoer gelegd in de Gesloten Gezinsvoorziening in Zeist, welke voorziening speciaal ingericht is voor gezinnen met kinderen en alleenstaande minderjarigen. In de Gesloten Gezinsvoorziening zijn maatregelen getroffen om een kindvriendelijke omgeving te creëren. Gezinnen verblijven in kleine woningen om hen een zo normaal mogelijk gezinsleven te bieden. Er zijn ook speeltoestellen, kinderen kunnen deelnemen aan educatieve activiteiten op maat, gezinnen kunnen bezoek ontvangen en er zijn recreatieve activiteiten. Hiermee wordt dus eveneens invulling gegeven aan de vereisten uit artikelen 16 en 17 Terugkeerrichtlijn.

Artikel 4 van de Schengengrenscode schrijft voor dat het beginsel van non-refoulement in acht wordt genomen bij o.a. beslissingen omtrent toegangsweigering op grond van artikel 14 van die verordening. Bij de beoordeling van de asielaanvraag aan de grens en de uiteindelijke toegangsweigering bij afwijzing, is inachtneming van dit beginsel, zoals dat volgt uit de Terugkeerrichtlijn, dus geborgd. Voorts moet de behandeling en het beschermingsniveau van onderdanen van derde landen en staattoelzen aan wie de toegang wordt geweigerd, gelijkwaardig zijn aan de behandeling en het beschermingsniveau op grond van artikel 4, tweede lid en artikel 5, vierde lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening. Ingevolge deze bepalingen mag de grensdetentie uitsluitend worden opgelegd bij redelijk vooruitzicht van verwijdering en voor een zo korte mogelijke duur (artikel 4, tweede lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening). Deze waarborgen worden toegevoegd aan artikel 6, zesde lid, Vw 2000. Daarmee wordt tevens het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: AbRvS) van 12 juni 2015 wettelijk vastgelegd waaruit volgt dat grensdetentie uitsluitend mag worden opgelegd bij redelijk vooruitzicht van verwijdering.²⁸ Uit artikel 5, vierde lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening volgt verder dat er regelingen worden getroffen met het oog op de verwijdering die met de nodige zorgvuldigheid worden uitgevoerd.

Tot slot volgt uit artikel 5, vierde lid, in samenhang gezien met artikel 4, zesde lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening dat de duur van grensdetentie na toegangsweigering niet langer mag zijn dan de twaalf weken die volgen uit artikel 4, tweede lid, van de verordening, maar dat als bewaring wordt opgelegd die onmiddellijk aansluit op die periode van twaalf weken, de maximale termijnen die volgen uit artikel 15, vijfde en zesde lid, van de Terugkeerrichtlijn (zes maanden en onder omstandigheden te verlengen met twaalf maanden) van toepassing zijn en de reeds opgelegde grensdetentie van twaalf weken daarbij moet worden meegeteld.

Vertaald naar de situatie zoals die nationaal gaat gelden, betekent dit dat grensdetentie op grond van artikel 6, eerste en tweede lid jo. zesde lid, Vw 2000 wat betreft tijdsbegrenzing gebonden is aan de termijnen zoals neergelegd in artikel 59, vijfde en zesde lid, Vw. Aan artikel 6, zesde lid, Vw 2000 wordt toegevoegd dat artikel 59, vijfde en zesde lid, Vw 2000 daartoe van overeenkomstige toepassing zijn. Dit betekent dat grensdetentie in beginsel maximaal zes maanden kan duren. In uitzonderingsgevallen en indien aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan, bestaat de mogelijkheid na die zes maanden de grensdetentie op grond van artikel 6, zesde lid (nieuw) jo. artikel 59, zesde lid, Vw 2000 te verlengen met maximaal twaalf maanden. Dit neemt niet weg dat het uitgangspunt is dat grensdetentie zo kort mogelijk duurt. Zulks wordt vastgelegd in artikel 6, zesde lid, Vw 2000. Het gaat dus uitdrukkelijk om een maximale termijn.

Relevant om hierbij te benoemen is dat in de praktijk vertrek op grond van artikel 6, eerste en tweede lid jo. zesde lid, Vw in de meeste gevallen gerealiseerd wordt binnen enkele maanden. Slechts in uitzonderingsgevallen zal dan ook meer tijd gemoeid zijn met het realiseren van vertrek en zal voortdurende van grensdetentie nodig zijn om vertrek te realiseren.

²⁸ AbRvS 12 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2003, 201504413/1/V3.

Rechtsbescherming

Tegen een maatregel tot terugkeergrensdetentie op grond van artikel 6, eerste of tweede lid, jo. zesde lid, Vw 2000 staat ingevolge artikel 93 Vw 2000 jo. artikel 7:1, eerste lid, onderdeel g, Awb (Regeling rechtstreeks beroep) rechtstreeks beroep open bij de bestuursrechter en ingevolge artikel 95, eerste lid, Vw 2000 hoger beroep bij de AbRvS open.

4. Uitvoering Kwalificatieverordening (EU) 2024/1347

4.1 Algemeen

De Kwalificatieverordening voorziet in 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 voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, en voor de inhoud van de verleende bescherming.

Hoofdstuk I bevat de algemene bepalingen inzake het onderwerp van de Kwalificatieverordening (artikel 1), het materieel toepassingsgebied (artikel 2) en de definities (artikel 3).

Hoofdstuk II heeft betrekking op de regels voor het beoordelen van verzoeken om internationale bescherming. Artikel 4 ziet op de informatie die de verzoeker moet verstrekken en de wijze waarop de beoordeling van de feiten en omstandigheden door lidstaten dient plaats te vinden. Ook wordt geregeld dat een gegronde vrees voor vervolging of een reëel risico op het lijden van ernstige schade gegrond zijn op gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden of, onder voorwaarden, activiteiten die zijn verricht nadat de verzoeker het land van herkomst heeft verlaten (artikel 5). Voorts is opgenomen in de Kwalificatieverordening wie de actoren van vervolging en ernstige schade zijn, wie de actoren van bescherming zijn en wanneer er sprake is van een binnenlands beschermingsalternatief, waardoor de vreemdeling zich in een ander deel van zijn land van herkomst kan vestigen (artikelen 6 tot en met 8).

Hoofdstuk III ziet op de voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus. De Kwalificatieverordening stelt vast wie vluchteling is (artikel 3, punt 5). Hiertoe regelt de Kwalificatieverordening wanneer een daad als daad van vervolging moet worden beschouwd (artikel 9) en wat de gronden voor vervolging zijn (artikel 10). Voorts regelt de Kwalificatieverordening wanneer de vluchtelingenstatus wordt beëindigd (artikel 11) en wanneer een vreemdeling wordt uitgesloten van de erkenning als vluchteling (artikel 12). Beëindiging van de vluchtelingenstatus vindt plaats, indien – kort gezegd – de «cessation clauses» (artikel 1C) van het Vluchtelingenverdrag van toepassing zijn. Uitsluiting volgt indien – kort gezegd – de «exclusion clauses» (artikel 1D, 1E en 1F) van het Vluchtelingenverdrag van toepassing zijn.

Hoofdstuk IV heeft betrekking op het verlenen en intrekken van de vluchtelingenstatus. Een vluchtelingenstatus wordt verleend aan een vreemdeling die overeenkomstig de hoofdstukken II en III in aanmerking komt voor erkenning als vluchteling (artikel 13). Een vluchtelingenstatus wordt ingetrokken indien de «cessation clauses» of «exclusion clauses» van toepassing zijn dan wel indien de vreemdeling feiten verkeerd heeft weergegeven, waaronder het gebruik van valse documenten, of feiten heeft achterhouden, en dit doorslaggevend is geweest voor de verlening van de vluchtelingenstatus (artikel 14, eerste lid, onder a, b en c).

Voorts wordt een vluchtelingenstatus ingetrokken dan wel geweigerd, indien er redelijke gronden zijn om die vreemdeling te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt of indien die vreemdeling definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf en een gevaar vormt voor de samenleving van de lidstaat hij zich bevindt (artikel 14, eerste lid, onder d en e en tweede lid). In deze laatste gevallen wordt weliswaar de vluchtelingenstatus ingetrokken dan wel geweigerd, maar blijft de vreemdeling vluchteling in de zin van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag (artikel 14, derde lid).²⁹

Hoofdstuk V bevat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming. De Kwalificatieverordening definieert welke vreemdelingen in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming (artikel 3, punt 6). Hiertoe stelt de Kwalificatieverordening vast wanneer er sprake is van ernstige schade (artikel 15). Ernstige schade bestaat volgens artikel 15 van de Kwalificatieverordening uit de doodstraf of executie, foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn of haar land van herkomst, of uit een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

Voorts regelt de Kwalificatieverordening wanneer de subsidiairebeschermingsstatus wordt beëindigd (artikel 16) en wanneer een vreemdeling wordt uitgesloten van subsidiaire bescherming (artikel 17). De subsidiairebeschermingsstatus wordt beëindigd, indien de omstandigheden op grond waarvan die status is verleend, niet langer bestaan, of zodanig zijn gewijzigd dat bescherming niet langer nodig is. Uitsluiting volgt indien – kort gezegd – artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van toepassing is dan

²⁹ HvJ EU 14 mei 2019, C-391/16, ECLI:EU:C:2019:403 (M., X., en X.), met name punten 93–99.

wel indien de vreemdeling een ernstig misdrijf heeft gepleegd, zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties of een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de nationale veiligheid.

Hoofdstuk VI heeft betrekking op het verlenen en intrekken van de subsidiairebeschermingsstatus. De subsidiaire beschermingsstatus wordt verleend indien een vreemdeling overeenkomstig de hoofdstukken II en V in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming (artikel 18). Een subsidiairebeschermingsstatus wordt ingetrokken indien er redenen zijn om de status te beëindigen, de vreemdeling uit te sluiten van de subsidiairebeschermingsstatus dan wel indien de vreemdeling feiten verkeerd heeft weergegeven, waaronder het gebruik van valse documenten, of feiten heeft achterhouden, en dit doorslaggevend is geweest voor de verlening van de subsidiairebeschermingsstatus (artikel 19).

Hoofdstuk VII ziet op de inhoud van de aan internationale bescherming verbonden rechten en plichten van personen die internationale bescherming genieten en bestaat uit drie afdelingen. De eerste afdeling ziet op gemeenschappelijke bepalingen. Er wordt bepaald dat vreemdelingen toegang tot de rechten hebben waarin overeenkomstig dit hoofdstuk wordt voorzien, zodra hun internationale bescherming is verleend en zolang zij de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus hebben (artikel 20). Deze rechten omvatten, in Afdeling I, het recht op bescherming tegen refoulement (artikel 21), het recht op informatie (artikel 22) en het recht op instandhouding van het gezin (artikel 23). De tweede afdeling bevat de rechten en plichten in verband met woonplaats en verblijf. Deze rechten en plichten omvatten het recht op een verblijfsvergunning, reisdocumenten (artikel 25), vrij verkeer binnen de lidstaat (artikel 26) en verkeer binnen de Unie (artikel 27). De derde afdeling heeft betrekking op rechten in verband met integratie. Deze rechten omvatten het recht op toegang tot werk en onderwijs (artikelen 28 en 29), toegang tot procedures voor de erkenning van kwalificaties en validering van vaardigheden (artikel 30), sociale zekerheid en sociale bijstand (artikel 31), gezondheidszorg (artikel 32), toegang tot huisvesting (artikel 34), toegang tot integratiemaatregelen (artikel 35) en repatriëring (artikel 36). Voorts bevat de derde afdeling een uitgebreide regeling die ziet op niet-begeleide minderjarigen en het aanwijzen van een voogd. Deze regeling gaat in op de taken van de voogd, de eisen waaraan een voogd moet voldoen en legt lidstaten een verplichting op om, overeenkomstig het nationaal recht, te zorgen voor de permanente supervisie en monitoring van voogden (artikel 33).

4.2 Van een eenstatusstelsel naar een tweestatusstelsel

In onderhavig wetsvoorstel wordt, zoals hierna nader wordt toegelicht, onderscheid gemaakt tussen de verlening van de verblijfsvergunning asiel aan de vreemdeling die in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus enerzijds (artikel 28 jo. artikel 29 Vw 2000) en de vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming anderzijds (artikel 28 jo. artikel 29a Vw 2000). Daarmee wordt een tweestatusstelsel geïntroduceerd en neemt Nederland afscheid van het eenstatusstelsel, waarin vluchtelingen en de subsidiair beschermde een uniforme asielstatus met dezelfde rechten en plichten kregen. Dat onderscheid tussen beide statussen moet worden gemaakt, vloeit voort uit de Kwalificatieverordening die immers rechtstreeks werkt.

De keuze voor een eenstatusstelsel is bij de totstandkoming van de Vw 2000 bewust gemaakt om te voorkomen dat een vreemdeling die een subsidiairebeschermingsstatus kreeg, zou doorprocederen tegen de weigering om hem de vluchtelingenstatus te verlenen.

Europeesrechtelijk verschillen de rechtsgevolgen die kunnen en soms moeten worden verbonden aan deze twee statussen: de Kwalificatieverordening stelt verschillende regels ter zake van de minimumduur van verblijfstitel die moet worden verstrekt aan vreemdelingen die de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus hebben. Verder is er verschil tussen de verlening- en intrekkingssgronden, de aard van het reisdocument dat de vreemdeling krijgt uitgereikt en het recht op sociale bijstand. Voorts differentieert de Gezinsherenigingsrichtlijn in de voorwaarden die aan de gezinshereniging kunnen worden gesteld ten aanzien van de nareis van gezinsleden die zich nog in het buitenland bevinden van vluchtelingen enerzijds en subsidiair beschermde anderzijds. Het is op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn mogelijk om strengere voorwaarden te stellen aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermde. Waar de Kwalificatierichtlijn op meer punten differentiatie tussen de twee statussen toestond, is een van de doelstellingen van de Kwalificatieverordening juist om de rechten die aan beide statussen zijn verbonden verder te harmoniseren. Tegelijkertijd blijft er op het gebied van de verblijfsduur en het recht op gezinshereniging de mogelijkheid tot differentiatie bestaan tussen de twee statussen.

De belangrijkste consequentie van de invoering van een tweestatusstelsel is dat er gedifferentieerd kan worden in de voorwaarden die gelden voor de gezinshereniging van vreemdelingen met de vluchtelingenstatus enerzijds en vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus anderzijds. In het bijzonder kunnen er strengere voorwaarden worden verbonden aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermde die zich nog in het buitenland bevinden op het moment dat de hoofdpersoon een verblijfsvergunning asiel verkrijgt. Dat wordt hierna toegelicht.



Achtergrond eenstatusstelsel

De Kwalificatieverordening kent, evenals zijn voorloper de Kwalificatierichtlijn, twee vormen van asielbescherming: de klassieke vluchtelingenstatus uit het Vluchtelingenverdrag (hoofdstukken III en IV van de Kwalificatieverordening) en de status van subsidiaire bescherming (hoofdstukken V en VI van de Kwalificatieverordening).

Een vluchteling is volgens artikel 3, aanhef, onderdeel 5, van de Kwalificatieverordening een onderdaan van een derde land of een staatloze die wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep gevlucht is uit het eigen land. De vluchteling wordt beschermd omdat hij individueel of als lid van een groep het doelwit is van vervolging om één van genoemde specifieke redenen (vervolgingsgronden). Deze vluchtelingendefinitie uit de Kwalificatieverordening is rechtstreeks ontleend aan het Vluchtelingenverdrag.

Een persoon die voor de subsidiairebeschermingsstatus in aanmerking komt, is ingevolge artikel 3, aanhef, onderdeel 6 van de Kwalificatieverordening een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, maar ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij of zij bij terugkeer een reëel risico zou lopen op ernstige schade. Deze schade kan bestaan uit 'doodstraf of executie' of 'foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen'. Daarnaast kan deze bestaan uit 'ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger', als dit gebeurt 'als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict'. Subsidiaire bescherming loopt grotendeels parallel met de bescherming die voortvloeit uit artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

Sinds de inwerkingtreding van de Vw 2000 in 2001 kent Nederland een zogeheten 'eenstatusstelsel' (uniforme asielstatus). Dit houdt in dat een vreemdeling met de vluchtelingenstatus dezelfde verblijfsvergunning kreeg als een vreemdeling met een subsidiaire beschermingsstatus. De vluchteling en de subsidiair beschermde hebben in Nederland dezelfde rechten, in het bijzonder met betrekking tot het voorzieningenniveau waarop verdragsvluchtelingen aanspraak kunnen maken (werk, integratie, onderwijs, bijstand) en dezelfde mogelijkheden om gezinsleden te laten nareizen. De duur van deze verblijfsvergunning is thans op vijf jaar gesteld. Na ommekomst van vijf jaar kan de vreemdeling een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd of een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen aanvragen. (Op het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt hierna ingegaan).

Het invoeren van het eenstatusstelsel in 2001 werd gezien als een vereenvoudiging van het systeem, omdat dan bij inwilliging van de aanvraag voor een asielverblijfsvergunning voor bepaalde tijd door de IND niet zou hoeven te worden gemotiveerd of de vergunning zou worden verleend op de a-grond (vluchtelingenschap) of de b-grond (subsidiaire bescherming). Naast deze vereenvoudiging en daarmee een mogelijke verkorting van de periode die de IND nodig zou hebben om te beoordelen of de aanvraag kon worden ingewilligd, was van doorslaggevend belang dat met een eenstatusstelsel het zogenaamde doorprocederen werd voorkomen. Vóór de invoering van de Vw 2000 was dit een van de belangrijkste redenen dat de doorstroom in de asielketen stakte. De gedachte achter het eenstatusstelsel was het voorkomen dat een vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus (proces)belang heeft bij het instellen van beroep tegen de vaststelling dat hij niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus. Het is vaste jurisprudentie van de AbRvS onder het eenstatusstelsel dat een belang om door te procederen voor de a-grond ontbreekt indien men in het bezit is van de b-grond. Het eenstatusstelsel werd onder het vorige GEAS ondersteund door artikel 46 van de Procedurerichtlijn – het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel – waarvan de tweede alinea van het tweede lid bepaalde dat indien de subsidiairebeschermingsstatus dezelfde rechten en voordelen bood als de vluchtelingenstatus, een beroep tegen het ongegrond verklaren van een aanvraag om de vluchtelingenstatus als niet-ontvankelijk kan worden beschouwd omdat de aanvrager er onvoldoende belang bij heeft om dergelijke procedures voort te zetten. Deze bepaling keert niet terug in de Procedureverordening van het nieuwe GEAS, het Asiel- en migratiepact dus, de opvolger van de Procedurerichtlijn. Voorts bepaalt artikel 67, tweede lid, van de Procedureverordening dat vreemdelingen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, het recht hebben op een doeltreffende voorziening in rechte tegen een besluit waarin hun asielaanvraag ongegrond is verklaard met betrekking tot de vluchtelingenstatus. Onder het Asiel- en migratiepact moet altijd een inhoudelijke behandeling van het beroep mogelijk zijn wanneer de beslissing op een asielaanvraag wel strekt tot verlening van de subsidiairebeschermingsstatus, maar de vluchtelingenstatus wordt geweigerd. Het belang daarvan wordt onderstreept nu in onderhavig wetsvoorstel wordt geregeld dat aan de nareis door gezinsleden van subsidiair beschermde voorwaarden worden verbonden die niet gelden voor de nareis door gezinsleden van vluchtelingen wanneer de aanvraag tot gezinshereniging is gedaan binnen drie maanden na verlening van de verblijfsvergunning asiel aan de hoofdpersoon. Hierna wordt daar nader op ingegaan.

Tweestatusstelsel als gevolg van de Kwalificatieverordening

Het handhaven van het eenstatusstelsel is niet langer een mogelijkheid onder de Kwalificatieverordening. Het eenstatusstelsel in de Nederlandse Vw 2000 kon bestaan onder het oude regime van de Kwalificatierichtlijn. De criteria voor erkenning als vluchteling dan wel als subsidiair beschermde volgden uit de richtlijn, maar de richtlijn bood ruimte om bij implementatie in nationaal recht een subsidiair beschermde gunstiger en hetzelfde te behandelen als een vluchteling. Een motivering van verlening van de a- of b-status kon daarmee achterwege blijven.

In het nieuwe Asiel- migratiepact worden de regels uit de Kwalificatierichtlijn verheven naar het niveau van een verordening die rechtstreeks werkt. Het gevolg daarvan is dat de criteria voor de erkenning van de vluchtelingenstatus enerzijds en de erkenning van de subsidiairebeschermingsstatus anderzijds voortaan rechtstreeks uit de Kwalificatieverordening volgen. De gronden voor verlening van de verblijfsvergunning asiel op grond van het huidige artikel 29, eerste lid, Vw 2000 moeten dus worden geschrapt. De Kwalificatieverordening geeft verschillende beoordelingskaders voor erkenning en intrekking van de vluchtelingenstatus enerzijds en de erkenning en intrekking van de subsidiairebeschermingsstatus anderzijds. Die beoordelingskaders verschillen inhoudelijk van elkaar. Het verplichte onderscheid tussen beide statussen vloeit daarmee voort uit de Kwalificatieverordening. Omdat de verordening rechtstreeks werkt, kan een lidstaat niet meer in afwijking van de Kwalificatieverordening nationaal bepalen dat het niet uitmaakt of de vreemdeling voldoet aan de criteria voor vluchtelingenschap dan wel subsidiaire bescherming en deze vreemdeling een uniforme asielstatus geven. Een motivering voor afwijzing van de vluchtelingenstatus en verlening van de subsidiairebeschermingsstatus kan niet meer achterwege worden gelaten. De IND moet voortaan rechtstreeks aan de criteria van de Kwalificatieverordening toetsen en motiveren of een vreemdeling vluchteling of subsidiair beschermde is. Ook moet de IND op basis van de criteria uit de verordening bepalen en motiveren of de status moet worden ingetrokken.

Om deze reden moet er in de Vw 2000 formeel onderscheid worden gemaakt tussen beide statussen. Omdat ervoor wordt gekozen de verblijfsvergunning asiel in de Vw 2000 te handhaven, introduceert dit wetsvoorstel een grondslag voor de verblijfsvergunning asiel vluchtelingenschap en een grondslag voor een verblijfsvergunning asiel subsidiaire bescherming. In de volgende paragraaf wordt daar nader op ingegaan.

De Kwalificatieverordening beoogt de rechten en plichten die aan beide statussen zijn verbonden zoveel mogelijk gelijk te trekken. Op een aantal punten laat de verordening de lidstaten ruimte om daarin te differentiëren. Daarbij gaat het om zaken als de geldigheidsduur van de verblijfstitel die gepaard gaat met verlening van de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus en de regels over sociale zekerheid en sociale bijstand.

Daarnaast ontvalt met de Procedureverordening ook de andere belangrijke bestaansredenen aan het eenstatusstelsel. Artikel 67, tweede lid, van de Procedureverordening bepaalt zoals hiervoor aangegeven dat vreemdelingen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, het recht hebben op een doeltreffende voorziening in rechte tegen een besluit waarin hun asielaanvraag ongegrond is verklaard met betrekking tot de vluchtelingenstatus. Naast dat het niet meer mogelijk is de motivering voor afwijzing van de vluchtelingenstatus en de verlening van de subsidiairebeschermingsstatus achterwege te laten, heeft de subsidiair beschermde voortaan dus een aan het Unierecht ontleend recht op beroep bij afwijzing van de vluchtelingenstatus – ongeacht of de lidstaat in kwestie gebruik maakt van de Unierechtelijke ruimte om te differentiëren tussen de twee statussen. Dit wordt onderstreept door het feit dat de Procedureverordening (anders dan artikel 46, tweede lid, van de Procedurerichtlijn) geen grond meer behelst voor de rechter om het beroep van een subsidiair beschermde tegen afwijzing van de vluchtelingenstatus niet-ontvankelijk te verklaren wegens onvoldoende belang bij het voortzetten van de beroepsprocedure. Een vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus verkrijgt en in beroep bij de rechter gaat tegen afwijzing van de vluchtelingenstatus, heeft dus voortaan recht op inhoudelijke behandeling van zijn beroep.

Zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven, wordt de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact in Nederland ingevuld conform het Regeerprogramma 2024. Evenals in het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel dat op 7 maart 2025 is ingediend bij de Tweede Kamer, wordt bij de invoering van het tweestatusstelsel in onderhavig wetsvoorstel de mogelijkheid tot nareis van gezinsleden beperkt tot het kerngezin en worden er aanvullende voorwaarden gesteld aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermde. In paragraaf 4.6. wordt daar nader op ingegaan.

4.3 Verblijfsvergunning asiel

De Kwalificatieverordening (en daarvoor de Kwalificatierichtlijn) gaat ervan uit dat met een positieve beslissing op een asielaanvraag internationale bescherming – zijnde de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus – wordt vastgesteld. Aan die status zijn de rechten en plichten verbonden die volgen uit Hoofdstuk VII van de Kwalificatieverordening. De criteria voor verlening en intrekking van de vluchtelingenstatus dan wel de subsidiairebeschermingsstatus uit de Kwalificatieverordening werken rechtstreeks. In de Nederlandse Vw 2000 is de verblijfsvergunning asiel (huidig

artikel 28, eerste lid, onderdeel a, Vw 2000) de beslissing op een asielaanvraag waarmee de internationale bescherming wordt vastgesteld.

In paragraaf 3.1 is aangegeven dat de verblijfsvergunning asiel in het nationaal recht (artikel 28 Vw 2000) wordt gehandhaafd en komt te gelden als de inwilligende beslissing, bedoeld in artikel 28, op een verzoek om internationale bescherming als bedoeld in artikel 3, onderdeel 12, van de Procedureverordening of op een aanvraag dan wel de ambtshalve inwilligende beslissing tot verlening van verblijf als gezinslid van een vreemdeling die internationale bescherming geniet. Dit wordt in de definitiebepaling (artikel 1) van de Vw 2000 opgenomen. Behoud van de verblijfsvergunning asiel zorgt ervoor dat dit blijft fungeren als het besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb op de aanvraag om internationale bescherming alsook om verblijf als gezinslid (of de ambtshalve beslissing daartoe) waarop de diverse materiële en procedurele regels, inclusief de rechtsbescherming, van zowel het Europese en internationaalrechtelijke niveau, als op het nationale niveau van toepassing zijn. Een groot voordeel daarvan is dat de nationaalrechtelijke systematiek van het asielrecht zo overzichtelijk mogelijk blijft en de daarin noodzakelijke aanpassingen als gevolg het Asiel- en migratiepact beperkt kunnen blijven.

De term 'asiel' heeft in dit verband toelichting. In de oude situatie werd de term 'asiel' gelijkgesteld met internationale bescherming als bedoeld in artikel 2, onderdeel a, van de Kwalificatierichtlijn. Internationale bescherming, voorheen in de zin van de Kwalificatierichtlijn en thans onder de Kwalificatieverordening, is echter voorbehouden aan de vreemdelingen die de vluchtelingenstatus dan wel de subsidiairebeschermingsstatus hebben gekregen. Het verblijfsrecht van gezinsleden kwalificeert niet als 'zuivere' internationale bescherming, maar is afgeleid van de vluchtelingenstatus dan wel de subsidiairebeschermingsstatus van de hoofdpersoon van het gezin. De verblijfsvergunning asiel als bedoeld in het oude artikel 28 Vw 2000 werd tot dusver verleend aan zowel de internationaal beschermde als aan hun gezinsleden (hoewel in de praktijk werd gesproken van een afgeleide asielvergunning voor gezinsleden). Het duidelijk markeren van het verschil tussen internationale bescherming voor vreemdelingen die daarvoor in aanmerking komen en het daarvan afgeleide verblijfsrecht van hun gezinsleden, is relevant omdat de verblijfspositie van gezinsleden op grond van de Kwalificatieverordening afhankelijk is van de verblijfspositie van de hoofdpersoon van het gezin. Gezinsleden die zelf niet in aanmerking komen voor internationale bescherming komen immers niet op zelfstandige titel in aanmerking voor de rechten die het Unierecht toekent aan internationaal beschermde.

Het Asiel- en migratiepact definieert het begrip 'asiel' niet, dus blijft het mogelijk om dit begrip in de nationale wetgeving te blijven gebruiken voor de aanduiding van het verblijf van internationaal beschermde en hun gezinsleden, mits het onderscheid daartussen duidelijk wordt gemarkeerd. Dat gebeurt in dit wetsvoorstel doordat de verblijfsvergunning asiel in artikel 28 Vw 2000 wordt gehandhaafd en in de daarmee samenhangende verleningsgrondslagen in artikel 29 Vw 2000 e.v. voortaan onderscheid wordt gemaakt tussen vreemdelingen die in aanmerking komen voor internationale bescherming, dus de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus enerzijds en hun gezinsleden anderzijds. In de verleningsgrondslagen voor gezinsleden wordt ook gedifferentieerd tussen gezinsleden die met de hoofdpersoon zijn meegereisd en verblijfsrecht ontleen aan de Kwalificatieverordening enerzijds en anderzijds nareizende gezinsleden van vreemdelingen met de vluchtelingenstatus die zich nog in het buitenland bevinden en recht op gezinshereniging ontleen aan de Gezinsherenigingsrichtlijn en nareizende gezinsleden van vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus. De Kwalificatieverordening ondersteunt dit. In overweging 11 bij de Kwalificatieverordening wordt immers gesproken over het 'recht op asiel van asielzoekers en hun begeleidende gezinsleden'. Uit overweging 58 volgt verder dat het recht op verblijf van meegereisde gezinsleden – en de rechten die zij in die hoedanigheid hebben – binnen de werkingssfeer van de Kwalificatieverordening valt en dat de nareizende gezinsleden van vreemdelingen die de vluchtelingenstatus hebben en die onder de Gezinsherenigingsrichtlijn vallen, verblijf moeten kunnen krijgen conform de voorwaarden van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

De criteria voor de erkenning van de vluchtelingenstatus dan wel de subsidiairebeschermingsstatus en voor de intrekking daarvan volgen, zoals hiervoor aangegeven, rechtstreeks uit de Kwalificatieverordening. Hetzelfde geldt voor de criteria voor het verblijf van hun meegereisde gezinsleden. Deze voorwaarden worden dan ook geschrappt uit de Vw 2000 en de onderliggende regelgeving. De criteria voor het verblijf van nareizende gezinsleden van vluchtelingen volgen niet uit de Kwalificatieverordening, maar uit de Gezinsherenigingsrichtlijn. Deze criteria blijven bestaan in de Vw 2000. De criteria voor het verblijf van nareizende gezinsleden van subsidiair beschermde worden voortaan nationaal geregeld binnen de kaders die het EVRM daarvoor geeft. Hierna wordt daar nader op ingegaan.

4.4 Verblijfstitel

Verblijfstitel internationaal beschermde en hun meegereisde gezinsleden

Een wijziging ten opzichte van de huidige situatie heeft betrekking op de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel. De geldigheidsduur wordt niet langer gekoppeld aan de verblijfsvergunning asiel bedoeld in artikel 28 Vw 2000, maar aan de verblijfstitel. De verblijfstitel wordt opgenomen in

artikel 9 Vw 2000 en komt te gelden als het verblijfsdocument waaruit het rechtmatig verblijf bedoeld in artikel 8, aanhef, en onder c, Vw 2000 blijkt.

Eén van de rechten die voortvloeit uit het toekennen van internationale bescherming op grond van artikel 24 van de Kwalificatieverordening is het recht op een verblijfstitel. Uit artikel 3, onderdeel 12, van de Kwalificatieverordening volgt dat onder een verblijfstitel wordt verstaan een machtiging van een lidstaat conform een voorgeschreven model waaruit blijkt dat een onderdaan van een derde land of staatloze legaal op het grondgebied van die lidstaat mag verblijven. Deze verblijfstitel moet een minimale geldigheidsduur hebben. Uit artikel 24, vierde lid, van de Kwalificatieverordening volgt dat aan vluchtelingen een verblijfstitel moet worden verleend die tenminste drie jaar geldig is en daarna (steeds) verlengbaar is met ten minste drie jaar; aan subsidiaire beschermden moet een verblijfstitel worden verleend die tenminste één jaar geldig is en daarna (steeds) verlengbaar is met ten minste twee jaar.

Aan een meegereisd gezinslid dat zelf niet in aanmerking komt voor internationale bescherming wordt een verblijfstitel afgegeven die op dezelfde datum verstrijkt als de datum waarop verblijfstitel van de persoon die internationale bescherming geniet verstrijkt. Deze verblijfstitel kan worden verlengd voor zolang als de verblijfstitel die is afgegeven aan de persoon die internationale bescherming geniet, wordt verlengd. De verblijfstitel die wordt afgegeven aan gezinsleden, is niet langer geldig dan de datum waarop de verblijfstitel van de persoon die internationale bescherming geniet, verstrijkt. Dit volgt uit artikel 23, tweede lid, van de Kwalificatieverordening.

Onder het oude systeem werd aan de verblijfsvergunning asiel en daarmee aan de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus een geldigheidsduur gekoppeld, evenals mogelijkheden tot verlenging daarvan. Dit is niet meer houdbaar om de volgende reden. In de Kwalificatieverordening wordt een onderscheid gemaakt tussen erkenning van de vluchtelingenstatus dan wel de subsidiairebeschermingsstatus enerzijds en de afgifte van een verblijfstitel anderzijds die een machtiging is waaruit het rechtmatig verblijf op het grondgebied van een lidstaat blijkt. De vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus is geldig totdat deze wordt ingetrokken met een daartoe strekkend besluit.³⁰ Indien de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wordt vastgesteld door middel van verlening van een verblijfsvergunning asiel, kan het enkele verlopen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning daarom niet slechts om die reden leiden tot verlies van de verleende internationale bescherming en de daarmee samenhangende rechten.

Dat heeft tot gevolg dat aan de verblijfsvergunning asiel die wordt verleend aan internationaal beschermden en hun meegereisde gezinsleden geen geldigheidsduur meer wordt gekoppeld. De geldigheidsduur wordt voortaan aan de verblijfstitel gekoppeld. Dat wordt hierna nader toegelicht. De verblijfsvergunning asiel bestaat totdat deze met een besluit wordt ingetrokken overeenkomstig de regels voor intrekking van internationale bescherming uit de Kwalificatieverordening.

Uit consistentieoverwegingen wordt dit uitgangspunt ook doorgetrokken naar nareizende gezinsleden van vreemdelingen met de vluchtelingenstatus of met de subsidiairebeschermingsstatus. De geldigheidsduur van het verblijf van nareizende gezinsleden wordt voortaan gekoppeld aan de verblijfstitel en niet meer aan de verblijfsvergunning asiel. Voor nareizende gezinsleden van vreemdelingen met de vluchtelingenstatus geldt op grond van artikel 13, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn dat zij in aanmerking kunnen komen voor een verblijfstitel met een geldigheidsduur van ten minste één jaar, die verlengd kan worden. De geldigheidsduur van de verblijfstitel wordt in de ministeriële regeling vastgesteld. Ingevolge artikel 13, derde lid, kan de geldigheidsduur van de aan de gezinsleden verleende verblijfstitels de datum waarop de verblijfstitel van de gezinshereniger verstrijkt, in beginsel niet overschrijden. Voor nareizende gezinsleden van vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus geldt de Gezinsherenigingsrichtlijn niet, maar wordt dezelfde constructie gehanteerd.

De verblijfstitel die wordt verleend aan vreemdelingen die in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel, wordt opgenomen in artikel 9 Vw 2000 dat regels bevat voor de afgifte van een document of verklaring waaruit het rechtmatig verblijf blijkt. In artikel 9 Vw 2000 worden de regels vervat voor de geldigheidsduur van de verblijfstitel en de verlenging daarvan. Ook wordt een rechtstreekse delegatiegrondslag voorgesteld voor het regelen van de administratieve formaliteiten voor de verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfstitel, zoals vereist in onder andere artikel 24, vierde lid, van de Kwalificatieverordening.

4.5. Geldigheidsduur verblijfstitel wordt verkort van vijf naar drie jaar

De geldigheidsduur van de verblijfstitel voor vreemdelingen met de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus vangt aan op de datum van verlening van de verblijfsvergunning asiel en heeft een initiële geldigheidsduur van drie jaar. Wanneer de geldigheidsduur verstrijkt, kan deze met drie jaar worden verlengd. (Het nieuwe artikel 9, derde lid, Vw 2000).

De geldigheidsduur van de verblijfstitel voor meegereisde en nagereisde gezinsleden vangt aan op de datum van de verlening van de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 44, tweede lid, en verstrijkt

³⁰ HvJ EU 24 juni 2015, C-373/13, ECLI:EU:C:2015:413 (H.T.), punt 95 en AbRvS 9 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1253.

op dezelfde datum als waarop de verblijfstitel van de vreemdeling die de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus heeft, verstrijkt, en kan worden verlengd zolang de geldigheidsduur van de verblijfstitel die is afgegeven aan de vreemdeling die de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus heeft, niet is verstreken. (Het nieuwe artikel 9, vierde lid, Vw 2000).

Artikel 44, tweede lid, Vw 2000 wordt in onderhavig wetsvoorstel gewijzigd in de zin dat de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in de artikelen 29 tot en met 29d Vw 2000, wordt verleend met ingang van de dag na de bekendmaking van de beschikking.

Momenteel wordt de verblijfsvergunning asiel verleend voor een geldigheidsduur van in beginsel vijf jaar. Zoals vermeld in paragraaf 3.1 wordt de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact in Nederland ingevuld conform het Regeerprogramma 2024 van het kabinet-Schoof. Een van de maatregelen uit het Regeerprogramma 2024 is het inkorten van de verblijfsduur bij asiel van vijf jaar naar drie jaar. Evenals in het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet dat op 7 maart 2025 is ingediend bij de Tweede Kamer, wordt in onderhavig wetsvoorstel de geldigheidsduur van de verblijfstitel bij een verblijfsvergunning asiel die wordt verleend aan een vreemdeling met de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wettelijk gemaximeerd op drie jaar. De geldigheidsduur van de verblijfstitel kan vervolgens steeds na drie jaar worden verlengd. De geldigheidsduur van de verblijfstitel bij de verblijfsvergunning asiel die aan meegereisde of nareizende gezinsleden wordt verleend, is gekoppeld aan de geldigheidsduur van de verblijfstitel die de hoofdpersoon verkrijgt.

Met het inkorten van de geldigheidsduur van de verblijfstitel wil de regering het tijdelijke karakter van asielbescherming benadrukken, zoals ook een groot aantal andere lidstaten een kortere duur dan vijf jaar hanteert. De wijziging brengt het Nederlandse asielbeleid meer in lijn met dat van andere lidstaten, met als doel Nederland niet aantrekkelijker te laten zijn dan andere lidstaten als bestemmingsland.

Zoals hiervoor is vermeld bieden de artikel 23, tweede lid en 24, vierde lid, van de Kwalificatieverordening alsook artikel 13, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn de ruimte om aan vreemdelingen met de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus en hun gezinsleden een verblijfstitel met een geldigheidsduur van voornoemde lengte toe te staan.

Het verblijfsrecht wordt vastgesteld bij verlening, dan wel het niet (langer) aanwezig zijn daarvan bij de weigering of intrekking van de verblijfsvergunning asiel. Het enkele verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfstitel kan daarom, als gezegd, niet slechts om die reden leiden tot verlies van het verblijfsrecht en de daarmee samenhangende rechten.

4.6 Verblijf gezinsleden

Het verblijf van gezinsleden van vreemdelingen die de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus hebben, is geregeld in internationale verdragen, Europese en nationale wetgeving. De belangrijkste internationale rechtsbronnen die het Nederlandse beleid beïnvloeden zijn artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de EU, de Kwalificatieverordening, de EU-Gezinsherenigingsrichtlijn en artikel 8 EVRM. De Gezinsherenigingsrichtlijn regelt het recht op gezinshereniging voor derdelanders van buiten de EU en die willen verblijven bij een derdelander die legaal in de EU verblijft. Zoals hierna nader wordt toegelicht is de Gezinsherenigingsrichtlijn is niet van toepassing op de gezinshereniging van subsidiair beschermde. In de Gezinsherenigingsrichtlijn zijn de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name worden erkend in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de EU en artikel 8 EVRM die het recht op bescherming van privé-, familie- en gezinsleven omvatten.

Wat betreft het juridisch regime dat van toepassing is op het verblijf van gezinsleden van een vreemdeling die internationale bescherming geniet is er onderscheid te maken tussen in de eerste plaats de gezinsleden die samen met de hoofdpersoon een gezin vormen voordat die op het grondgebied van de lidstaat aankwam en die in verband met de asielaanvraag op het grondgebied van dezelfde lidstaat aanwezig zijn en die onder de Kwalificatieverordening vallen (meegereisde gezinsleden) en in de tweede plaats de gezinsleden die samen met de hoofdpersoon een gezin vormen voordat die op het grondgebied van de lidstaat aankwam en die zich ten tijde van de aanvraag om gezinshereniging buiten het grondgebied bevinden van de lidstaat van verblijf van de gezinshereniger (nareizende gezinsleden).). Voor deze nareizende gezinsleden gelden voorts verschillende regels voor gezinsleden die verblijf beogen bij een hoofdpersoon die als vluchteling is toegelaten of bij een hoofdpersoon die de subsidiaire beschermingsstatus heeft gekregen.

Overweging 58 van de Kwalificatieverordening is in dit verband relevant. Daaruit volgt dat ten behoeve van de instandhouding van het gezin gezinsleden die zich op het grondgebied van dezelfde lidstaat als de hoofdpersoon bevinden en die zelf niet in aanmerking komen voor internationale bescherming, het recht hebben een verblijfstitel aan te vragen. Die verblijfstitels moeten worden afgegeven, tenzij gezinsleden onder de uitsluitingsgronden vallen of tenzij redenen van nationale veiligheid of openbare orde daaraan in de weg staan. Gezinsleden moeten eveneens de rechten genieten die worden verleend aan de persoon die internationale bescherming geniet, zodra de internationale bescherming is verleend. Onverminderd de bepalingen van de Kwalificatieverordening met betrekking tot de instandhouding van het gezin, moeten gezinsleden van personen die interna-

tionale bescherming genieten, die niet individueel in aanmerking komen voor dergelijke bescherming, een verblijfstitel en rechten krijgen overeenkomstig de Gezinsherenigingsrichtlijn indien de situatie tot het toepassingsgebied van die richtlijn behoort en aan de daarin vastgestelde voorwaarden voor gezinshereniging wordt voldaan.

Uit de considerans bij de Kwalificatieverordening valt dus op te maken dat de verblijfstitel ofwel het verblijfsrecht waar een gezinslid dat onder het toepassingsbereik van die verordening valt (het meereizend gezinslid), in juridisch opzicht verschilt van de verblijfstitel ofwel het verblijfsrecht waar een gezinslid dat onder het toepassingsbereik van de Gezinsherenigingsrichtlijn of een ander regime valt aanspraak op kan maken. Daarom stelt onderhavig wetsvoorstel onderscheiden grondslagen voor de verblijfsvergunning asiël voor verschillende categorieën gezinsleden voor. Die onderscheiden grondslagen en de daaraan verbonden voorwaarden worden hierna nader toegelicht.

Meegereisde gezinsleden

De meegereisde gezinsleden van zowel vluchtelingen als subsidiair beschermden komen voortaan krachtens de Kwalificatieverordening in aanmerking voor een op aanvraag te verlenen verblijfsvergunning asiël als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 jo. artikel 29b Vw 2000.

Uit artikel 3, aanhef en negende lid, van de Kwalificatieverordening volgt dat het hierbij moet gaan om leden van een gezin dat al bestond voordat de asiëlzoeker op het grondgebied van de lidstaat aankwam en welke gezinsleden in verband met de asiëlaanvraag op het grondgebied van dezelfde lidstaat aanwezig zijn. Gezinsleden die ten tijde van de behandeling van de asiëlaanvraag Nederland inreizen, kwalificeren als meegereisde gezinsleden in vorenbedoelde zin.

Voor de meegereisde gezinsleden van zowel vreemdelingen die de vluchtelingenstatus hebben als vreemdelingen die de subsidiairebeschermingsstatus hebben vloeit het recht op verblijf en de daarmee gepaard gaande rechten en verplichtingen voort uit de Kwalificatieverordening. Het gaat daarbij om de gezinsleden bedoeld in artikel 3, aanhef en negende lid, van de Kwalificatieverordening. Artikel 23 van de Kwalificatieverordening bepaalt dat deze gezinsleden van een internationaal beschermde, voor zover zij zelf niet in aanmerking komen voor internationale bescherming en in de lidstaat een verblijfstitel aanvragen, verblijf moeten krijgen (eerste lid) en dat de lidstaat daar een nationale procedure voor in het leven roept. In de praktijk zal in de asiëlprocedure worden beoordeeld of gezinsleden zelfstandig in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiël in verband met de vluchtelingenstatus (artikel 29 (nieuw)) of de subsidiairebeschermingsstatus (artikel 29a (nieuw)). Indien dat niet het geval is, wordt eveneens beoordeeld of zij kwalificeren als meereizend gezinslid als bedoeld in de Kwalificatieverordening. Zij komen in dat geval in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiël als meereizend gezinslid (artikel 29b (nieuw)). Deze procedure zal worden ingeregeld op het niveau van algemene maatregel van bestuur. De duur van het toegestane verblijf is gekoppeld aan de verblijfsduur van de hoofdpersoon van het gezin die internationale bescherming geniet (artikel 23, tweede lid, van de Kwalificatieverordening). Meegereisde gezinsleden hebben ingevolge artikel 23, zesde lid, van de Kwalificatieverordening onder andere recht op toegang tot werk, toegang tot onderwijs en recht op huisvesting.

Nareizende gezinsleden

Nareizende gezinsleden van een vreemdeling die de vluchtelingenstatus heeft, die voldoen aan de voorwaarden van artikel 29c (nieuw), kunnen voortaan op grond van deze bepaling in aanmerking komen voor een ambtshalve te verlenen verblijfsvergunning asiël. Nareizende gezinsleden van een vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus heeft, kunnen voortaan in aanmerking komen voor een ambtshalve te verlenen verblijfsvergunning asiël op grond van artikel 29d (nieuw).

Het gaat hierbij om gezinsleden die willen inreizen nadat aan de hoofdpersoon een verblijfsvergunning asiël is verleend en die in het bezit zijn van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf. Op de nareizende gezinsleden, dat wil zeggen de gezinsleden die zich nog in het buitenland bevinden ten tijde van de aanvraag om gezinshereniging bij een vreemdeling die de vluchtelingenstatus heeft, is niet de Kwalificatieverordening, maar de Gezinsherenigingsrichtlijn van toepassing (artikel 5, derde lid). De Gezinsherenigingsrichtlijn maakt geen onderdeel uit van het Asiël- en migratiepact, maar heeft hier wel grote relevantie omdat het verblijfsrecht van nareizende gezinsleden van de vreemdeling met de vluchtelingenstatus samenhangt met het verblijfsrecht van de de vreemdeling met de vluchtelingenstatus zelf, wiens verblijfsrecht wel volledig door de Kwalificatieverordening van het Asiël- en migratiepact wordt gereguleerd.

In Nederland geldt thans dat door of ten behoeve van gezinsleden van een internationaal beschermde die hem willen nareizen, een machtiging tot voorlopig verblijf in de zin van artikel 2p Vw 2000 (hierna: nareis-mvv) moet worden aangevraagd. De IND beoordeelt of aan de voorwaarden voor nareis is voldaan. Het gezinslid dat een nareis-mvv verkrijgt, kan daarmee naar Nederland reizen. Ambtshalve wordt daarna een verblijfsvergunning asiël verleend (oud artikel 28, eerste lid, onderdeel d, Vw 2000). Tot dusver werd daarbij in verband met het eenstatusstelsel geen onderscheid gemaakt tussen de voorwaarden die werden gesteld aan de nareis van gezinsleden van vluchtelingen en die van subsidiair beschermden.

Het Unierecht staat het echter wel toe dat dit onderscheid wordt gemaakt. De Gezinsherenigingsrichtlijn kent gunstiger voorwaarden toe aan de erkende vluchteling om zijn gezinsleden spoedig over te laten komen, dan aan andere onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de EU-lidstaten verblijven en die hun gezinsleden willen laten overkomen. Ingevolge artikel 12 van de Gezinsherenigingsrichtlijn mogen de in die richtlijn opgenomen voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen, zoals het instellen van een wachttijd van ten hoogste twee jaar legaal verblijf voordat gezinshereniging wordt toegestaan (artikel 8), het beschikken over huisvesting, ziektekostenverzekering, stabiele en regelmatige inkomsten, en integratievoorwaarden (c.q. het basisexamen inburgering buitenland) (artikel 7), niet worden gesteld aan de erkende vluchteling en zijn gezinsleden. Artikel 12, eerste lid, derde alinea van de Gezinsherenigingsrichtlijn staat toe dat de uit artikel 7, eerste lid, genoemde vereisten wel worden gesteld aan de gezinshereniging met vluchtelingen indien het verzoek om gezinshereniging niet is ingediend binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus. Als de erkende vluchteling te laat is met het indienen van een gezinsherenigingsaanvraag (te weten: na ommekomst van de hierboven genoemde termijn van drie maanden) en de termijnoverschrijding niet objectief verschoonbaar is, is het dus nog wel mogelijk om in aanmerking te komen voor gezinshereniging, maar mogen in dat geval de vereisten van artikel 7, eerste lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn worden gesteld (o.a. het hebben van een ziektekostenverzekering en stabiele en regelmatige inkomsten). De te laat ingediende en niet-verschoonbare nareisaanvraag zal dan worden afgewezen, maar de vreemdeling kan dan nog wel een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning voor gezinshereniging indienen. Daarbij worden de voorwaarden die op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn niet mogen worden gesteld aan gezinshereniging van vluchtelingen, niet tegengeworpen. De wachtermijn van twee jaar mag echter in geen geval worden gesteld aan de gezinshereniging van vluchtelingen ingevolge artikel 12, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.³¹

Aanvullende voorwaarden nareizende gezinsleden van subsidiair beschermden

Voor subsidiair beschermden die hun gezinsleden willen laten nareizen schrijft de Gezinsherenigingsrichtlijn de hierboven genoemde gunstiger voorwaarden niet voor, maar hanteerde Nederland deze gunstiger voorwaarden tot dusver wel vanwege het eenstatusstelsel. De Gezinsherenigingsrichtlijn is volgens artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, niet van toepassing op subsidiair beschermden. Het recht op gezinshereniging voor nareizende gezinsleden van subsidiair beschermden is evenwel beschermd door 8 EVRM. Met de introductie van een tweestatusstelsel kiest de regering ervoor om de Gezinsherenigingsrichtlijn niet langer analoog toe te passen op subsidiair beschermden.³²

Een belangrijke reden daarvoor is dat uit de jurisprudentie van de AbRvS en het Hof van Justitie van de EU (hierna: HvJEU) kan worden afgeleid dat gezinshereniging van subsidiair beschermden vaker moet worden toegestaan indien deze verblijfsaanvragen als gevolg van een nationale keuze onder het regime van de Gezinsherenigingsrichtlijn worden behandeld. De Gezinsherenigingsrichtlijn verplicht lidstaten namelijk om in de door de richtlijn vastgestelde gevallen aan kerngezinsleden gezinshereniging toe te staan; de aanvraag mag slechts worden afgewezen op gronden genoemd in de richtlijn (artikel 16). Bij een afwijzing moet een beslisautoriteit een belangenafweging maken volgens artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Uiteraard moet, ook indien de Gezinsherenigingsrichtlijn niet wordt toegepast, een besluit in alle gevallen voldoen aan artikel 8 EVRM, maar verdragsstaten hebben daarbij een ruime beoordelingsmarge om gezinshereniging al dan niet toe te staan. De belangenafweging van artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn en de beoordelingsmarge die is toegestaan onder artikel 8 EVRM komen dus niet overeen waar het gaat om kerngezinsleden van vreemdelingen met de vluchtelingenstatus en de gezinsleden van subsidiair beschermden. Aangenomen wordt dat wanneer een lidstaat ervoor kiest gezinshereniging van subsidiair beschermden onder de Gezinsherenigingsrichtlijn te behandelen, deze gezinsleden dus vaker voor gezinshereniging in aanmerking komen dan het geval is wanneer de aanvraag moet worden beoordeeld volgens het gezinsherenigingskader van (artikel 8 van) het EVRM, het EU-Handvest en algemene beginselen van het Unierecht, waaronder het evenredigheidsbeginsel.³³

Onder artikel 8 EVRM kunnen (binnen redelijke grenzen) extra voorwaarden gesteld worden alvorens

³¹ In dit verband is het arrest van het HvJ EU 7 november 2018, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877 (K. en B.) relevant. Wordt de aanvraag om machtiging tot voorlopig verblijf ná deze periode van drie maanden ingediend, dan mag Nederland de aanvraag van het gezinslid om een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd afwijzen. Het HvJ EU heeft daarbij wel bepaald dat lidstaten moeten beoordelen of de te late indiening van het eerste verzoek op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is.

³² Vergelijk HvJ EU 13 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:192. Daarmee is er in Nederland niet langer een situatie waarin de bepalingen van de richtlijn op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze toepasselijk zijn gemaakt op subsidiair beschermden, zodat de bepalingen over nareis en subsidiair beschermden voortaan buiten het toepassingsbereik van het Unierecht vallen.

³³ AbRvS 5 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:27, AbRvS 29 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:980, en HvJ EU 16 juli 2020, B.M.M. e.a., ECLI:EU:C:2020:577, punt 26, EHRM 3 oktober 2014, Jeunesse, ECLI:CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, paragrafen 107 en 108, en EHRM, B.F. AND OTHERS v. SWITZERLAND, ECLI:CE:ECHR:2023:0704JUD001325818.

de overkomst te accepteren, zoals het verwerven van eigen inkomen, huisvesting en intergratievoorwaarden. Nederland maakt voortaan gebruik van de ruimte die artikel 8 EVRM biedt om strengere voorwaarden te verbinden aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermde die zich nog in het buitenland bevinden. Het gaat daarbij om de invoering van een wachttermijn van twee jaar vanaf het moment van afgifte van de verblijfstitel aan de hoofdpersoon van het gezin die de subsidiairebeschermingsstatus heeft, het vereiste van het hebben van zelfstandige en duurzame inkomsten en huisvesting. Deze voorwaarden zullen door de IND worden getoetst bij de aanvraag voor een nareis-mvv. Dit wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

De belangrijkste consequentie van de invoering van een tweestatusstelsel is daarom dat er strengere voorwaarden kunnen worden verbonden aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermde, die zich nog in het buitenland bevinden op het moment dat de hoofdpersoon een verblijfsvergunning asiel verkrijgt. Deze aangescherpte voorwaarden zijn van toepassing op (gezinsleden van) een vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus en worden niet gesteld aan gezinsleden van vluchtelingen die een verzoek om nareis binnen een termijn van drie maanden hebben ingediend. Nareizende gezinsleden van een vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus heeft, kunnen voortaan in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29d (nieuw), indien:

- a. twee jaar zijn verstreken gerekend vanaf de datum van de afgifte van de verblijfstitel aan de hoofdpersoon die de subsidiairebeschermingsstatus heeft;
- b. de vreemdeling met subsidiaire bescherming zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan; en
- c. de vreemdeling met subsidiaire bescherming beschikt over huisvesting.

Deze aanvullende voorwaarden kunnen een vertragend en mogelijk ook een dempend effect hebben op de nareisinstroom. Deze maatregelen zullen naar verwachting tot gevolg hebben dat er minder (snel) mensen naar Nederland komen op grond van nareis en dat de mensen die hier naartoe komen meer zelfredzaam zijn. Ook beoogt deze maatregel te voorkomen dat minderjarige alleenstaande vreemdeling vooruit te reizen. Hierdoor zal de druk op de IND en de asielopvang afnemen. Bovendien neemt de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemmingsland af en kan ook dat een dalend effect hebben op de asielinstroom, en daarmee minder druk leggen op de asielketen en voorzieningen.

Wachttermijn van twee jaar

Voor wat betreft het instellen van een wachttermijn van twee jaar, ingaande vanaf de verlening van de verblijfsvergunning asiel aan de hoofdpersoon, voordat gezinshereniging wordt toegestaan aan subsidiair beschermde, is de uitspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak *M.T. and others v. Sweden* (22105/18) relevant. De zaak betreft de tijdelijke beperking van nareis in Zweden naar aanleiding van de hoge asielinstroom in 2015: nareis was beperkt tot vreemdelingen met een vluchtelingenstatus en dan alleen voor leden van het kerngezin. Voor subsidiair beschermde was het recht op gezinshereniging opgeschort. Het EHRM oordeelde dat het weigeren van gezinshereniging bij een destijds minderjarige subsidiair beschermde van zijn moeder en broer geen schending van artikel 8 EVRM was en evenmin artikel 14 jo. artikel 8 EVRM (discriminatieverbod) schond.

Nu de gezinshereniging van subsidiair beschermde wordt uitgesloten van toepasselijkheid van de Gezinsherenigingsrichtlijn, is het mogelijk om de wachttermijn van twee jaar te laten aanvangen op het moment van afgifte van de verblijfstitel aan de hoofdpersoon die een verblijfsvergunning asiel in verband met de subsidiairebeschermingsstatus heeft. Artikel 8 van de Gezinsherenigingsrichtlijn is immers niet op deze situatie van toepassing. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat artikel 44, tweede lid, Vw 2000 in onderhavig wetsvoorstel wordt aangepast, zodat de verblijfsvergunning asiel wordt verleend met ingang van de dag na de bekendmaking van de beschikking. Met het invoeren van een wachttermijn van twee jaar krijgt Nederland meer grip op migratie en wordt ruimte gecreëerd binnen de opvang van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: het COA). De wachttermijn zorgt voor een verminderde druk op de asielprocedure en de asielopvang.

Inkomensvereiste

Met het invoeren van een inkomensvereiste neemt de regering als uitgangspunt dat vreemdelingen met subsidiaire bescherming zelfredzaam zijn en geen (financieel) beroep hoeven te doen op de overheid. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over wat wordt verstaan onder het zelfstandig en duurzaam beschikken over voldoende middelen van bestaan. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de voorwaarden die gelden in reguliere zaken. Dit komt neer op een bedrag ten hoogte van het minimumloon. Hiermee wordt verzekerd dat de gezinshereniger in staat zal zijn in de behoeften van hemzelf en zijn gezinsleden te voorzien. Van een alleenstaande minderjarige vreemde-

ling met een (subsidiare beschermings-) status wordt niet verwacht dat aan deze voorwaarde wordt voldaan.

Huisvestingsvereiste

De invoering van het huisvestingsvereiste voor vreemdelingen met subsidiaire bescherming heeft eveneens tot doel dat de vreemdeling met subsidiaire bescherming en diens gezinsleden minder afhankelijk worden van de Nederlandse verzorgingsstaat. Doordat de vreemdeling met subsidiaire bescherming zelf moet voorzien in huisvesting voordat gezinshereniging mogelijk is met gezinsleden, wordt voorkomen dat aan de nareizende gezinsleden opvang door het COA moet worden geboden, in afwachting van huisvesting. Van een alleenstaande minderjarige vreemdeling wordt niet verwacht dat aan deze voorwaarde wordt voldaan.

Beperken nareis tot kerngezin van vreemdelingen met de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus

Momenteel zijn de categorieën gezinsleden die kunnen nareizen onder het Nederlandse nareisbeleid breder dan waartoe de Gezinsherenigingsrichtlijn verplicht. Volgens het Nederlandse nareisbeleid is het mogelijk dat ook de volgende gezinsleden van de hoofdpersoon nareizen: de meerderjarige partner waarmee een duurzame relatie wordt onderhouden en meerderjarige kinderen die zodanig van ouder(s) afhankelijk zijn dat zij om die reden tot diens gezin behoren en pleegkinderen.³⁴ In het verlengde van het invoeren van aanvullende voorwaarden voor de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden, wordt de kring van vreemdelingen die in aanmerking komen voor gezinshereniging via nareis teruggebracht tot die gezinsleden die behoren tot het kerngezin. Deze beperking geldt zowel voor de nareis van gezinsleden van vluchtelingen, als voor de nareis van vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus.

In de loop der jaren is het nareisbeleid, onder andere als gevolg van jurisprudentie, verbreed en complexer geworden, wat met name voor de instroom en de uitvoeringspraktijk van de IND negatieve consequenties heeft. Ook is het beleid hierdoor op onderdelen niet meer in lijn met de oorspronkelijke ratio daarvan. Een voorbeeld hiervan is het nareisbeleid voor meerderjarige kinderen, dat inmiddels niet meer gaat over net meerderjarige kinderen maar eveneens veel oudere meerderjarige kinderen. Ter verbetering hiervan wordt het nareisbeleid versimpeld en beperkt. De regering sluit met de nieuwe, beperktere definitie van het kerngezin aan bij de minimale normen van de Gezinsherenigingsrichtlijn en borgt dat nareis slechts nog mogelijk is bij gezinsleden die behoren tot het kerngezin van de vreemdeling. Onder het kerngezin wordt verstaan:

- a. de meerderjarige echtgenoot;
- b. het biologische of geadopteerde minderjarige kind;
- c. de ouders, indien de houder van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd een alleenstaande minderjarige vreemdeling is;
- d. de minderjarige broer of zus, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is, die broer of zus gelijktijdig met een ouder, bedoeld in onderdeel c, de aanvraag heeft ingediend en ten laste komt van die ouder.

Bovenstaande definitie van het kerngezin betekent dat de mogelijkheid voor meerderjarige kinderen en pleegkinderen om als nareizend gezinslid in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, wordt geschrapt. Ook wordt de mogelijkheid voor ongehuwde partners om te kunnen nareizen geschrapt.

Deze maatregel moet ervoor zorgen dat nareis zoveel mogelijk beperkt wordt tot het kerngezin met kinderen tot 18 jaar, uiteraard binnen de grenzen van de Grondwet, grondrechten, het Europese en internationale recht en ongeschreven rechtsbeginselen. Dit zal naar verwachting tot gevolg hebben dat er minder mensen naar Nederland komen op grond van nareis. Als er minder mensen nareizen, zal de druk op de IND en de asielopvang afnemen, en daarmee ook de druk op de huisvesting, de zorg en het onderwijs. Bovendien neemt de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemmingsland af.

De beperking van de mogelijkheid tot nareis als gezinslid tot gehuwde partners en minderjarige kinderen laat onverlet dat ongehuwde levenspartners en meerderjarige kinderen die feitelijk tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 EVRM. In dat geval kan de vergunninghouder een daartoe strekkende artikel 8 EVRM-aanvraag indienen. Daarbij wordt telkens een individuele belangenafweging verricht (mits er sprake is van gezinsleven).

Deze maatregel ziet louter op nareis, ter uitvoering van het Regeerprogramma 2024, en heeft geen

³⁴ Pleegkinderen zijn geen facultatieve categorie die volgt uit de richtlijn; deze categorie volgt uit nationaal beleid.

betrekking op meereizende gezinsleden van internationaal beschermden wier verblijfsrecht voortvloeit uit artikel 23 van de Kwalificatieverordening.

Wat betreft de leeftijd van huwelijkspartners is het op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn³⁵ in theorie mogelijk om in bepaalde gevallen een minimumleeftijd van 21 jaar te hanteren binnen de categorie echtgenoot/echtgenote. Binnen de reguliere gezinshereniging wordt deze voorwaarde gesteld, maar deze geldt niet als het huwelijk al was voltrokken vóórdat de partners naar Nederland kwamen. Bovendien mag deze voorwaarde alleen worden gebruikt om de 'integratie te bevorderen en gedwongen huwelijken te voorkomen'. Om die reden wordt de minimumleeftijd voor echtgenoot/echtgenote gehandhaafd op 18 jaar of ouder.

Op dit moment is gezinshereniging voor minderjarige broers en zussen van een alleenstaande minderjarige vreemdelingen niet mogelijk in het kader van nareis, maar krijgen minderjarige broers en zussen, die anders alleen achter zouden blijven in het land van herkomst, wel toegang en verblijf in Nederland via artikel 8 EVRM. De belangenafweging die wordt gedaan bij artikel 8 EVRM zal in het kader van de relatie tussen ouders en kinderen, indien de ouders niet gescheiden zijn, vrijwel altijd in het voordeel van de vreemdeling uitpakken. Hierdoor lopen er op dit moment bij de IND twee processen (nareisprocedure en artikel 8 EVRM-procedure) naast elkaar en dat zorgt voor inefficiëntie en meer druk op de IND. Daarnaast verkrijgen de minderjarige broers en zussen die in dit kader kunnen herenigen een ander verblijfsrecht. Het toevoegen van minderjarige broers en zussen heeft als doel om de procedure te versimpelen en recht te doen aan de notie van het kerngezin. Zij krijgen dan een nareisvergunning, in plaats van verblijf i.v.m. artikel 8 EVRM. De minderjarige broers/zussen zouden immers op basis van (Europese) wet- en regelgeving hoe dan ook verblijf bij hun ouders krijgen (hun verblijfsrecht is afhankelijk van dat van de ouder). Als voorwaarde geldt dat de asielaanvraag gelijkwaardig met die van de ouder moet zijn ingediend.

Gezinshereniging op grond van artikel 8 EVRM

Het is van belang om te vermelden dat het beperken van nareis tot het kerngezin niet per definitie betekent dat deze gezinsleden geen verblijf in Nederland kunnen krijgen. De gezinsleden die onder deze categorieën vallen kunnen namelijk om toegang en verblijf in Nederland via artikel 8 EVRM verzoeken. Bij toetsing aan artikel 8 EVRM wordt, indien aannemelijk is dat er sprake is van een gezinsband, een belangenafweging gemaakt waarbij de belangen van de vreemdeling moeten worden afgezet tegen de belangen van de Nederlandse staat. Het belang van het kind is één van de belangen die moet worden meegewogen.

4.7 Afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd

Sinds de invoering van de Vw 2000 in 2001 krijgen asielzoekers die in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus in Nederland eerst een asielvergunning voor bepaalde tijd voor een periode van vijf jaar. Gedurende die vijf jaar kan de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus en de daarmee samenhangende vergunning worden ingetrokken wanneer de asielstatushouder geen internationale bescherming meer nodig heeft. Dat is met name aan de orde indien de situatie in het land van herkomst ten goede wijzigt, bijvoorbeeld na het einde van een oorlog. Na vijf jaar ononderbroken rechtmatig verblijf te hebben gehad, kan de asielstatushouder een aanvraag indienen voor een asielvergunning voor onbepaalde tijd (artikelen. 33 t/m 35 Vw 2000). Op het moment van die aanvraag moet de asielstatushouder nog steeds internationale bescherming nodig hebben. Bovendien moet de asielstatushouder geslaagd zijn voor het inburgeringsexamen. Als de asielvergunning voor onbepaalde tijd eenmaal is verkregen, kan de vluchtelingen- of subsidiairebeschermingsstatus niet langer worden ingetrokken wanneer de gronden voor de oorspronkelijke asielverlening zijn komen te vervallen – bijvoorbeeld wanneer de situatie in het land van herkomst ten goede wijzigt.³⁶

Het handhaven van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd waarbij de asielstatus niet meer kan worden ingetrokken is niet langer mogelijk onder het nieuwe Asiel- en migratiepact. Hiervoor is uiteengezet dat de Kwalificatieverordening de beoordelingskaders stelt voor erkenning en intrekking van de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus. De IND moet voortaan rechtstreeks aan de criteria van de Kwalificatieverordening toetsen of een vreemdeling vluchteling of subsidiair beschermde is. Ook moet de IND op basis van de rechtstreeks werkende criteria uit de Kwalificatieverordening (artikel 14 resp. artikel 19) bepalen of de status moet worden ingetrokken, in het bijzonder in het geval dat de omstandigheden op grond waarvan de vluchtelingen- of subsidiairebeschermingssta-

³⁵ Artikel 4, vijfde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

³⁶ Deze vergunning kan (net als de vergunning voor bepaalde tijd) wel om andere redenen worden ingetrokken, bijvoorbeeld wanneer de statushouder een misdrijf pleegt of als blijkt dat hij onjuiste gegevens heeft verstrekt.

tus is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is. Dit sluit aan bij de opvatting dat asielbescherming per definitie tijdelijk is en enkel dient te worden geboden indien deze bescherming noodzakelijk is, zoals ook nadrukkelijk naar voren komt in de Europese wetgeving en de jurisprudentie van het HvJEU.³⁷

Dit betekent dat zo lang de beschermingsbehoefte van de vreemdeling blijft bestaan en niet een van de andere intrekkingsgronden van artikel 14 of 19 van de Kwalificatieverordening aan de orde is, (bijvoorbeeld indien de vreemdeling valse documenten heeft ingediend) hij de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus behoudt. Indien de geldigheidsduur van de verblijfstitel verstrijkt, heeft dat dus geen invloed op de status zelf.

Na de afschaffing van de asielvergunning voor onbepaalde tijd, blijven er mogelijkheden over voor een asielstatushouder en zijn gezinsleden om een verblijfsrecht te krijgen. De asielvergunning voor bepaalde tijd kan worden verlengd wanneer de gronden hiervoor nog aanwezig zijn. Daarnaast kan verblijfsrecht verkregen worden op grond van de EU-verblijfsvergunning voor de langdurig ingezetene, op grond van artikel 8 EVRM of door verkrijging van het Nederlanderschap.

EU-langdurig ingezetenenstatus

Asielstatushouders kunnen er na ommekomst van de hierboven genoemde vijf jaar ononderbroken rechtmatig verblijf voor kiezen een aanvraag in te dienen voor een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen op grond van Richtlijn 2003/109/EG inzake de verlening van de langdurig ingezetenenstatus.³⁸ De regels uit deze richtlijn zijn geïmplementeerd in artikel 45a Vw 2000 e.v. Het uitgangspunt van deze status van 'EU-langdurig ingezetene' is dat een derdelander die reeds langdurig verblijft (vijf jaar) in een lidstaat zoveel mogelijk de rechten moet kunnen uitoefenen die gelijk staan aan die van een burger van de EU. De status van langdurig ingezetene die wordt verworven door verlening van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen is in beginsel permanent (artikel 45a, tweede lid, Vw 2000). Het voordeel van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen is dat de vreemdeling zich daarmee gemakkelijker binnen de EU kan bewegen (het recht op mobiliteit binnen de EU) dan met een vergunning voor onbepaalde tijd.

Als voorwaarden voor de verlening van de EU-vergunning als langdurig ingezetene worden, naast een rechtmatig verblijf van ten minste vijf jaar, in artikel 5 en artikel 6 van de Richtlijn langdurig ingezetenen gesteld dat de vreemdeling regelmatige inkomsten en een ziektekostenverzekering moet hebben alsook dat hij aan integratievoorwaarden (het inburgeringsexamen) heeft voldaan.

Artikel 8 EVRM

Ook kunnen de asielstatushouder en zijn gezinsleden een beroep doen op het recht op familie- en gezinsleven van artikel 8 EVRM. Indien de situatie in het land van herkomst na bijvoorbeeld tien of twintig jaar ten goede wijzigt, zal de asielverblijfsvergunning moeten worden ingetrokken en dienen de asielstatushouder en zijn eventueel hier geboren kinderen alsnog terug te keren. Hierbij geldt echter wel de nuancering dat dan eerst nog (ambtshalve) door de IND moet worden getoetst of men geen verblijfsrecht kan ontlenen aan artikel 8 EVRM.

Artikel 8 EVRM en artikel 7 Handvest van de grondrechten van de EU waarborgen het recht van eenieder op de eerbiediging van zijn familie- en gezins- en privéleven. Artikel 8 EVRM is evenwel geen absoluut recht en dit recht geeft de vreemdeling geen recht op domiciliekeuze. Volgens de rechtspraak van het EHRM moet in deze zaken dan ook een belangenafweging worden gemaakt tussen enerzijds het Nederlandse algemeen belang dat is gediend bij het uitvoeren van een restrictief toelatingsbeleid (migratiecontrole) en anderzijds het belang van de vreemdeling bij een gecontinueerd verblijf (uitoefenen van gezins- en privéleven). Dat vraagt altijd een individuele beoordeling, waarin alle voor die belangenafweging van betekenis zijnde feiten en omstandigheden kenbaar moeten worden betrokken. Relevante factoren die in de belangenafweging moeten worden meegewogen zijn onder andere de duur van het verblijf in Nederland tot dan toe; de nationaliteit en gezinssituatie van betrokkenen en de intensiteit van sociale, culturele en familiebanden in Nederland. Waar ook kinderen betrokken zijn, moet hun leeftijd en het belang en welzijn van het kind worden meegewogen.

Nederlanderschap

Het is onder voorwaarden ook mogelijk om na een ononderbroken verblijf van vijf jaar toelating en hoofdverblijf het Nederlanderschap te verkrijgen op grond van artikel 7 en artikel 8, eerste lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

³⁷ HvJ EU 18 december 2014, C-542/13, ECLI:EU:C:2014:2452 (M'Bodj) en HvJ EU 23 mei 2019, C 720/17, ECLI:EU:C:2019:448 (Bilali).

³⁸ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen.

5. Uitvoering Procedureverordening (EU) 2024/1348

5.1 Algemeen

Het derde onderdeel van het GEAS is de Procedureverordening: 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. De Procedureverordening heeft tot doel een gemeenschappelijke asielprocedure vast te stellen die van toepassing is op alle verzoeken om internationale bescherming die in de lidstaten worden ingediend. De Procedureverordening bevat algemene en bijzondere waarborgen voor asielzoekers die de lidstaten in acht moeten nemen bij de behandeling van verzoeken om internationale bescherming. Zo hebben asielzoekers recht op een persoonlijk onderhoud over hun asielaanvraag, hebben zij recht op kosteloze juridische counseling bij de behandeling van hun asielaanvraag alsmede op een doeltreffende voorziening in rechte en gefinancierde rechtsbijstand tijdens de beroepsfase. Voorts schrijft de Procedureverordening voor op welke wijze en binnen welke termijn op een asielaanvraag moet worden beslist en wordt het kader bepaald voor het beleid inzake veilige landen van herkomst en veilige derde landen. Voorts bepaalt de Procedureverordening wanneer een asielverzoek volgens de versnelde behandelingsprocedure of de asielgrensprocedure moet worden afgedaan. Toepassing van de asielgrensprocedure is bijvoorbeeld verplicht in het geval de asielzoeker aan de buitengrens de autoriteiten opzettelijk heeft willen misleiden, bijvoorbeeld door het verstrekken van valse informatie of documenten, of als er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat hij een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of openbare orde. De Procedureverordening vervangt de Procedurerichtlijn 2013/32/EU.

De Procedureverordening bestaat uit zes hoofdstukken. Hieronder volgt een korte beschrijving van elk hoofdstuk. Hoofdstuk I bevat de algemene bepalingen inzake het onderwerp van de Procedureverordening (artikel 1), het toepassingsgebied (artikel 2), de definities (artikel 3), de opdracht aan de lidstaat om de bevoegde autoriteiten aan te wijzen die belast zijn met de uitvoering van de Procedureverordening (artikel 4), de mogelijkheid tot het verlenen van bijstand aan de bevoegde autoriteiten (artikel 5), de rol van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (artikel 6) en het vertrouwelijkheidsbeginsel (artikel 7).

Hoofdstuk II behelst de fundamentele beginselen en waarborgen die gelden tijdens de asielprocedure. Afdeling I heeft betrekking op de rechten en plichten van verzoekers: de algemene waarborgen voor verzoekers, zoals het recht om in voor de asielzoeker (redelijkerwijs) te begrijpen taal te worden ingelicht over het recht om een individuele asielaanvraag in te dienen en over de rechten en plichten die daarbij gelden (artikel 8); de verplichtingen van asielzoekers, zoals de verplichting om volledig samen te werken met de bevoegde autoriteiten bij de behandeling van zijn asielaanvraag (artikel 9) en het recht van de asielzoeker om op het grondgebied van de lidstaat te verblijven gedurende de behandeling van zijn asielaanvraag (artikel 10).

Afdeling II ziet op het persoonlijk onderhoud waarbij de asielzoeker in de gelegenheid moet worden gesteld zijn aanvraag toe te lichten voordat er een beslissing wordt genomen, namelijk het recht op een onderhoud over de ontvankelijkheid van de asielaanvraag (artikel 11), het recht op een inhoudelijk onderhoud over de gegrondheid van de asielaanvraag (artikel 12), de vereisten die gelden voor het persoonlijk onderhoud (artikel 13) en de verplichting een verslag en geluidsopname te maken van het persoonlijk onderhoud (artikel 14).

Afdeling III behelst de regels over het verstrekken van juridische counseling en rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging. Asielzoekers hebben recht op juridische counseling, rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging (artikel 15), lidstaten moeten de asielzoeker kosteloze juridische counseling bieden tijdens de in hoofdstuk III bedoelde administratieve fase van de asielprocedure (artikel 16), tijdens de beroepsprocedure bij de rechter zorgen de lidstaten voor kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging voor de verzoeker (artikel 17). De reikwijdte van de juridische counseling en rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging (artikel 18) en voorwaarden voor het verstrekken daarvan (artikel 19) vormen het sluitstuk van deze afdeling.

Afdeling IV omvat de regels over bijzondere waarborgen tijdens de asielprocedure. Lidstaten beoordelen de behoefte aan bijzondere procedurele waarborgen per geval en zorgen indien nodig voor ondersteuning van asielzoekers (artikelen 20 en 21) in het algemeen en minderjarigen (artikel 22) en niet-begeleide minderjarigen (artikel 23) in het bijzonder.

Afdeling V heeft betrekking op het medisch onderzoek (artikel 24) en de leeftijdsbeoordeling van minderjarigen (artikel 25).

Hoofdstuk III behelst het kader voor de administratieve asielprocedure. Afdeling I ziet op de toegang tot de procedure en omvat regels over de wijze waarop een asielaanvraag wordt gedaan (artikel 26), de registratie van een asielaanvraag (artikel 27), de indiening daarvan (artikel 28), de door de lidstaat aan de asielzoeker te verstrekken documenten (artikel 29), de toegang tot de asielprocedure in detentiecentra en aan grensdoorlaatposten (artikel 30), verzoeken namens volwassenen die bijstand nodig hebben om rechtshandelingen te verrichten (artikel 31) en begeleide minderjarigen (artikel 31) en asielaanvragen van niet-begeleide minderjarigen (artikel 33). Afdeling II regelt de behandelingspro-

cedure en bepaalt de wijze van behandeling van asielaanvragen (artikel 34) en de duur van de behandelingsprocedure (artikel 35).

Afdeling III stelt voorschriften inzake de beslissingen betreffende verzoeken, namelijk regels over o.a. de eis van schriftelijke kennisgeving en motivering van de beslissing (artikel 36), de afwijzing van een verzoek en uitvaardiging van een terugkeerbesluit (artikel 37), de beoordeling van de ontvankelijkheid van het verzoek (artikel 38), de gegrondheid van het verzoek (artikel 39), de expliciete intrekking van verzoeken (artikel 40) of impliciete intrekking van verzoeken (artikel 41).

Afdeling IV ziet op de speciale procedures, namelijk de versnelde behandelingsprocedure (artikel 42), de voorwaarden voor de toepassing van de asielgrensprocedure (artikel 43), regels over beslissingen in het kader van de asielgrensprocedure (artikel 44), de verplichte toepassing van de asielgrensprocedure (artikel 45), de toereikende capaciteit op het niveau van de Unie (artikel 46) en van een lidstaat (artikel 47), de maatregel die van toepassing is indien de toereikende capaciteit van een lidstaat is bereikt (artikel 48), de kennisgeving daarvan (artikelen 49 en 50), de termijnen waarbinnen moet worden beslist indien de asielgrensprocedure wordt toegepast (artikel 51), het in de asielgrensprocedure bepalen van de verantwoordelijke lidstaat en herplaatsing (artikel 52), uitzonderingen op de toepassing van de asielgrensprocedure (artikel 53), de aanwijzing van locaties voor de uitvoering van de asielgrensprocedure (artikel 54), regels over volgende verzoeken (artikel 55) en de uitzondering op het recht om te blijven bij volgende verzoeken (artikel 56).

Afdeling V ziet op de 'veilige land'-begrippen, namelijk het begrip 'doeltreffende bescherming' (artikel 57), het begrip 'eerste land van asiel' (artikel 58), het begrip 'veilig derde land' (artikel 59), de aanwijzing op het niveau van de Unie als veilig derde land (artikel 60), het begrip 'veilig land van herkomst' (artikel 61), aanwijzing op het niveau van de Unie als veilig land van herkomst (artikel 62) en schorsing en verwijdering daarvan (artikel 63) alsmede de aanwijzing op nationaal niveau van derde landen als veilig derde land of als veilig land van herkomst (artikel 64).

Hoofdstuk IV bevat de regels over de procedures voor de intrekking van internationale bescherming, namelijk de verplichting tot intrekking van internationale bescherming wanneer er nieuwe elementen of bevindingen naar voren zijn gekomen waaruit blijkt dat er redenen zijn om te heroverwegen of de vreemdeling in aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig de artikelen 14 en 19 van de Kwalificatieverordening (artikel 65) en de procedurele regels die daarbij gelden (artikel 66). Hoofdstuk V heeft betrekking op de beroepsprocedures en bepaalt dat asielzoekers en vreemdelingen van wie de internationale bescherming wordt ingetrokken, recht hebben op een doeltreffende voorziening in rechte (artikel 67), regelt de schorsende werking van beroep (artikel 68) en bepaalt dat lidstaten in het nationale recht redelijke termijnen moeten vaststellen waarbinnen de rechter moet beslissen in een beroepsprocedure.

Hoofdstuk VI bevat de slotbepalingen. Dit hoofdstuk bevat regels over de mogelijkheid voor overheidsinstanties om bestuursrechtelijke of rechterlijke beslissingen zoals voorzien in de nationale wetgeving aan te vechten (artikel 72), samenwerking tussen de lidstaten, de Commissie en het Asielagentschap (artikel 71), gegevensopslag (artikel 72) en de wijze waarop in de Procedureverordening opgenomen termijnen moeten worden berekend (artikel 73). Voorts bevat het slothoofdstuk bepalingen over bevoegdheidsdelegatie (artikel 74), overgangsmaatregelen (artikel 75), financiële ondersteuning voor de lidstaten (artikel 76), toezicht en evaluatie door de Commissie (artikel 77), de intrekking van de Procedurerichtlijn 2013/32/EU (artikel 78) en de bepaling inzake de inwerkingtreding en toepassing van de Procedureverordening (artikel 79).

5.2 *Schrappen nationale procedureregels*

Zoals in de vorige paragraaf is uiteengezet omvat de Procedureverordening een vrijwel integraal kader voor de procedure die moet worden gevolgd bij de behandeling van een asielaanvraag en de waarborgen die daarbij gelden ten aanzien van de aanvrager. Deze regels werken rechtstreeks vanaf het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact. Daarmee vormen de procedurele regels van de Procedureverordening voortaan het kader voor de te volgen asielprocedure. Daartoe worden uit de nationale regelgeving de procedurele regels geschrapt die voortaan rechtstreeks uit de Procedureverordening volgen. Voorbeelden zijn de regels over de betrokkenheid van een tolk, het medisch onderzoek en het leeftijdsonderzoek. Hetzelfde uitgangspunt geldt voor de procedurele regels uit de Asiel- en migratiebeheerverordening (wordt hierna toegelicht).

Een andere belangrijke consequentie van het rechtstreeks van toepassing worden van de asielprocedureregels uit de Procedureverordening is dat aanvullende nationale regels die niet langer noodzakelijk zijn voor de asielprocedure, uit de Vw 2000 en het Vb 2000 worden geschrapt. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de maatregel uit het Regeerprogramma 2024 dat de nationale asielprocedure sterk wordt vereenvoudigd en dat onverplichte procedurestappen, waaronder de voornemenprocedure, worden geschrapt. Momenteel bevatten de Vw 2000 en de onderliggende regelgeving een aantal extra processtappen en waarborgen voor de asielaanvrager die verder gaan dan hetgeen het recht van de EU vereist. Een voorbeeld daarvan is als gezegd de voornemenprocedure (artikelen 39 Vw 2000 en onderliggende regelgeving) waarbij een asielaanvrager in de gelegenheid wordt gesteld te reageren op het voornemen van de Immigratie- en naturalisatiedienst (hierna: IND) om een negatieve beslissing op de asielaanvraag te nemen (te weten: afwijzing van de asielaanvraag of de afwijzing van de

aanvraag tot verlenging van de verblijfsvergunning). Hierna wordt hier nader op ingegaan. Ook bevat het Vb 2000 uitgebreide en gedetailleerde regels voor de te doorlopen stappen van de (algemene en verlengde) asielprocedure, waaronder het verplichte aanmeldgehoor (artikel 3.108d Vb 2000), de verplichte rust- en voorbereidingstermijn en verplichte procesdagen (artikel 3.108 Vb 2000 e.v.). De Procedureverordening kent een eigen stelsel aan waarborgen, waarbij een aantal nieuwe verplichte waarborgen wordt geïntroduceerd (bijvoorbeeld het opnemen van het persoonlijk onderhoud of gehoor).

Naast dat de Procedureverordening voornoemde nationale processtappen niet vereist bij de behandeling van een asielaanvraag, staan deze momenteel de benodigde flexibiliteit en slagkracht van de IND in de weg. De IND kampt met grote achterstanden in de behandeling van asielzaken; het schrappen van aanvullende nationale regels moet de IND helpen de doorstroom te vergroten bij de behandeling van asielzaken. Beoogd wordt de asielprocedure maximaal te flexibiliseren op een wijze die voldoet aan de Procedureverordening en daarmee nog steeds een zorgvuldige behandeling van de asielaanvraag garandeert. De IND kan daardoor waar nodig maatwerk toepassen en een betere balans vinden in de tijdsinvestering die nodig is voor een goede en zorgvuldige behandeling van de asielzaak. Het aanpassen van de bestaande procedures wordt ook ondersteund door het Common Implementation Plan van de Europese Commissie waarin wordt aangegeven dat dit lidstaten de kans biedt om de huidige uitdagingen die zien op lange asielprocedure en niet tijdige besluitvorming aan te pakken.³⁹

De noodzaak hiertoe is groter geworden door het Asiel- en migratiepact vanwege het feit dat de Procedureverordening de termijnen waarbinnen een besluit op de asielaanvraag moet zijn aangenomen aanzienlijk verkort (artikel 35), een verdere versnelling van de behandeling verplicht stelt in een aantal type zaken (artikel 42) en een verplichte asielgrensprocedure voorschrijft die binnen 12 weken moet zijn afgerond (artikel 45 en 51, tweede lid). Hieronder wordt daar nader op ingegaan. Zoals aangegeven door de Europese Commissie bieden de veranderingen die zijn geïntroduceerd in de Procedureverordening en de procedurele aspecten van de Kwalificatieverordening de lidstaten de mogelijkheid om de huidige uitdagingen in verband met langdurige asielprocedures en bestaande achterstanden aan te pakken.⁴⁰ Op grond hiervan is de regering tot de conclusie gekomen dat het behoud van de aanvullende nationale verplichte processtappen niet langer houdbaar is.

Op een aantal punten vereist de Procedureverordening niettemin nationale invulling van procedurele regels, in het bijzonder ten aanzien van de termijnen die gelden voor het instellen van beroep bij de rechter en de termijnen waarbinnen de rechter uitspraak moet doen. Ter zake van een aantal punten laat de Procedureverordening ruimte voor nationale invulling, zoals de mogelijkheden voor de Minister van Asiel en Migratie om een asielaanvraag kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk te verklaren. Deze onderwerpen worden hieronder nader besproken.

5.3 Afschaffen voornemenprocedure

Afschaffen voornemen in de asielprocedure

In het Regeerprogramma 2024 is opgenomen dat de nationale asielprocedure sterk wordt vereenvoudigd en dat onverplichte procedurestappen, waaronder de voornemenprocedure, worden geschrapt. Met het afschaffen van de voornemenprocedure wordt beoogd om de Nederlandse asielprocedure zoveel mogelijk in lijn te brengen met die van de overige EU-lidstaten, zonder afbreuk te doen aan het verdedigingsbeginsel en het recht om gehoord te worden (artikel 41, tweede lid, van het EU-Handvest van de grondrechten). Hoewel Nederland niet de enige EU-lidstaat is die een voornemenprocedure hanteert, is in een grote meerderheid van de lidstaten geen sprake van een dergelijke procedure. Uit de uitspraak van het HvJEU van 22 november 2012 (C-277/11) blijkt dat er geen verplichting voor de IND bestaat om de aanvrager te informeren over de intentie om een aanvraag af te wijzen maar dat de aanvrager wel naar behoren gehoord moet zijn omtrent de asielmotieven. In een arrest van 26 juli 2017 (C-348/16) heeft het Hof uiteengezet dat dit betekent dat de aanvrager in de gelegenheid moet worden gesteld zijn opmerkingen te maken voordat een besluit wordt vastgesteld, met als doel hem de mogelijkheid te bieden een onjuistheid recht te zetten of feiten betreffende zijn persoonlijke situatie aan te voeren.⁴¹

Uitgangspunt is en blijft dat elke asielzoeker wordt gehoord voorafgaande aan een beslissing over de gegrondheid van een de asiellaanvraag. In dit gehoor krijgt de asielzoeker uitgebreid de gelegenheid om zijn motieven naar voren te brengen. Als de door de aanvrager aangevoerde elementen om welke reden ook niet volledig, actueel of relevant zijn, moet de IND actief met de aanvrager samenwerken om alle elementen te verzamelen die het verzoek kunnen staven. Dit betekent onder andere dat de IND

³⁹ Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum, 12 juni 2024, COM(2024)251.

⁴⁰ Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum, 12 juni 2024, COM(2024)251.

⁴¹ HvJ EU 22 november 2012 (C-277/11), ECLI:EU:C:2012:744, HvJ EU 26 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:591.

de vreemdeling tegemoet komt door actuele informatie over het land van herkomst te verzamelen en bijvoorbeeld documenten te vertalen of daar waar nodig onderzoek te doen.

Uit artikel 12 van de Procedureverordening (en uit artikel 16 van de oude Procedurerichtlijn) volgt dat de asielzoeker in de gelegenheid moet worden gesteld om uitleg te geven over eventueel ontbrekende elementen en/of over inconsistenties of tegenstrijdigheden in zijn verklaringen. Indien verklaringen onduidelijk zijn of sprake is van tegenstrijdigheden, dient de aanvrager hiermee geconfronteerd te worden. Bij het afschaffen van de voornemenprocedure in de asielprocedure, zal de IND, aan het eind van het gehoor, nóg nadrukkelijker vragen of alle elementen in voldoende mate naar voren zijn gekomen en of de aanvrager voldoende in de gelegenheid is geweest om te reageren op omstandigheden die de geloofwaardigheid negatief kunnen beïnvloeden.

Het uitgangspunt blijft dat het dossier volledig is en vóór het besluit wordt genomen er geen onduidelijkheid bestaat over de verklaringen van de aanvrager waarop het besluit – mede – wordt gebaseerd. Zo wordt zoveel mogelijk bewerkstelligd dat de rechter de redenen kan toetsen waarom de IND de asielaanvraag niet heeft gehonoreerd. De volgende inspanningen zullen dit uitgangspunt waarborgen.

Aanvragers die behandeld worden in de versnelde procedure worden in het gehoor erop gewezen dat hun aanvraag waarschijnlijk wordt afgewezen onder meer vanwege veilig land van herkomst, een land met een inwilligingspercentage lager dan 20% of omdat zich anderszins omstandigheden voordoen die leiden tot de afdoening kennelijke ongegrondheid. Om die reden is het aan de aanvrager om in het gehoor aannemelijk te maken dat asielbescherming toch noodzakelijk is.

Indien zich na het gehoor en de correcties en aanvullingen nieuwe relevante feiten en omstandigheden voordoen zal per zaak worden nagegaan of dit aanleiding geeft om de aanvrager aanvullend te horen of om een schriftelijke reactie te vragen. Hierbij kan gedacht worden aan een aanzienlijke verandering van de situatie in het land van herkomst, een onderzoeksresultaat dat na het gehoor binnen is gekomen of tegenstrijdigheden/inconsistenties waar de aanvrager nog onvoldoende op heeft kunnen reageren.

Ook kan de aanvrager gevraagd worden om te reageren op een onderzoeksresultaat dat nog niet beschikbaar was tijdens het gehoor. Dit zal alleen nodig zijn indien dit onderzoeksresultaat gebruikt wordt bij de motivering van de afwijzing van de aanvraag.

In het besluit op de aanvraag wordt inzichtelijk uiteengezet dat en waarom de aanvraag niet voor inwilliging in aanmerking komt en daarbij wordt rekening gehouden met de verklaringen die vreemdeling tijdens het gehoor heeft afgelegd, de uitleg die de aanvrager heeft gegeven voor ontbrekende elementen, inconsistenties en tegenstrijdigheden. De ervaring van de IND leert dat in een grote meerderheid van zaken het voornemen gehandhaafd blijft en de zienswijze ook niet tot een ander oordeel leidt.

Belangrijk argument tegen het afschaffen van de voornemenprocedure is dat hierdoor meer niet zorgvuldig voorbereide besluiten aan de rechter worden voorgelegd, wat uiteindelijk leidt tot niet efficiënte procedures. De regering meent dat ook zorgvuldig op een asielaanvraag beslist kan worden zonder voornemenprocedure. Gedurende de gehele asielprocedure vinden diverse filtermomenten plaats ten behoeve van de kwaliteit. De beoordeling door de IND van een asielaanvraag is een eerste stap in dit filtersysteem. Door het wegvallen van de voornemenprocedure verschuift een deel van die filtering door naar de beroepsfase. Dit draagt bij aan een meer tijdige besluitvorming, snellere duidelijkheid voor de aanvrager en een efficiënte procedure. Om te voorkomen dat toch zaken bij de rechter terecht komen die daar evident niet thuishoren, bijvoorbeeld omdat een besluit onzorgvuldig voorbereid is, worden beroepszaken nu al waar mogelijk gescreend door de IND. Deze filtering vindt – voor zover mogelijk – zelfs plaats nog voordat er een zittingsdatum bekend is. Die screening door de IND wordt met het oog op het vervallen van het voornemen geïntensiveerd. Dat maakt dat in beroep snel kan worden onderkend of een besluit, gelet op de beroepsgronden, nadere toelichting behoeft in de vorm van een verweerschrift of dat toch nader onderzoek noodzakelijk is. Wanneer sprake is van een besluit dat evident gebrekkig is en deze gebreken niet op relatief eenvoudige wijze in beroep kunnen worden hersteld, zal dit besluit worden ingetrokken om te voorkomen dat rechtbanken onnodig worden belast.

Gedurende de gehoren zal de vreemdeling de mogelijkheid moeten krijgen om omstandigheden aan te voeren waarom hij in aanmerking dient te komen voor ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning of waarop hij van mening is dat is op grond van artikel 64 Vw uitzetting achterwege blijft. Dit wordt anders dan nu het geval is een standaard onderdeel van het gehoor.

Voornemenprocedure bij voorgenomen intrekkingen

Uit artikel 66, eerste lid, van de Procedureverordening (artikel 45 van de oude Procedurerichtlijn) volgt dat de beslissingsautoriteit verplicht is een vreemdeling er schriftelijk van in kennis te stellen dat zij de verleende internationale bescherming heroverweegt en van de redenen voor die heroverweging. Tevens moet de vreemdeling de kans worden geboden om, tijdens een persoonlijk onderhoud of in een schriftelijke verklaring, de redenen voor te leggen waarom de internationale bescherming niet mag worden ingetrokken. Derhalve dient in de intrekkingprocedure wel een procedure te worden gevolgd waarbij de asielstatushouder schriftelijk wordt geïnformeerd.

Er is voor gekozen om de huidige procedure in geval van voorgenomen intrekkingen te handhaven en de vreemdeling na het uitbrengen van het voornemen eerst in de gelegenheid te stellen om een schriftelijke zienswijze uit te brengen en vervolgens, als het voornemen bestaat de intrekking door te zetten, in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord.

Zienswijze bij aanvraag langdurig ingezetene

De voornemenprocedure vervalt ook in het geval dat de aanvraag om een langduriggezetene-status van een asielstatushouder wordt afgewezen. De vreemdeling wordt in dat geval overeenkomstig artikel 4:7 Awb in de gelegenheid gesteld een zienswijze naar voren te brengen.

5.4 Aanwijzing beslissingsautoriteit en andere bevoegde autoriteiten

Artikel 4 van de Procedureverordening vereist dat de lidstaat in het nationale recht een beslissingsautoriteit aanwijst die de taken uitvoert die voortvloeien uit de Procedureverordening en de Kwalificatieverordening. In het nieuwe artikel 27a Vw 2000 wordt in het eerste lid bepaald dat de minister van Asiel en Migratie overeenkomstig artikel 4, eerste en derde lid, van de Procedureverordening als beslissingsautoriteit en bevoegde autoriteit wordt belast met de uitoefening van taken en bevoegdheden aan die autoriteiten worden toegekend door de Procedureverordening, de Asiel- en migratiebeheerverordening en de Kwalificatieverordening. Het gaat daarbij met name om het ontvangen en behandelen van verzoeken om internationale bescherming, voeren van een persoonlijk onderhoud of gehoor, het nemen van beslissingen over verzoeken om internationale bescherming en over de intrekking daarvan, alsmede het registreren van verzoeken om internationale bescherming.

Artikel 4, tweede lid, van de Procedureverordening vereist dat de lidstaten daarnaast andere bevoegde nationale autoriteiten belasten met de taak om verzoeken om internationale bescherming te ontvangen en verzoekers te informeren over de vraag waar en hoe zij overeenkomstig artikel 28 van de Procedureverordening een verzoek kunnen indienen. Tot die andere nationale autoriteiten behoren ten minste de politie, de immigratiediensten, grenswachters en de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor detentiecentra of opvangfaciliteiten. In het tweede lid van het nieuwe artikel 27a Vw 2000 worden daartoe aangewezen: de minister van Asiel en Migratie – verantwoordelijk voor de IND, de minister van Justitie en Veiligheid – verantwoordelijk voor de penitentiaire inrichtingen –, de korpschef van politie, het COA, de ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de naleving en de uitvoering van de Schengengrenscodes (SGC) en de wettelijke voorschriften met betrekking tot de grensbewaking, bedoeld in artikel 46 Vw 2000, alsmede de ambtenaren die zijn belast met het vreemdelingentoezicht, bedoeld in artikel 47 Vw 2000. Het gaat hier om een voortzetting van de bestaande situatie.

In artikel 4, zesde lid, van de Procedureverordening is neergelegd dat de lidstaten kunnen bepalen dat andere autoriteiten dan de beslissingsautoriteit verantwoordelijk zijn voor de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat in het kader van de Asiel- en migratiebeheerverordening. Hiervoor wordt niet gekozen en om die reden wordt in het nieuwe artikel 27a Vw 2000 tevens aangegeven dat de minister van Asiel en Migratie verantwoordelijk is voor de taken en bevoegdheden die voortvloeien uit de Asiel- en migratiebeheerverordening. Hiermee is ook artikel 22, zesde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening geïmplementeerd dat vereist dat een persoonlijk onderhoud moet worden uitgevoerd door een krachtens het nationale recht gekwalificeerde persoon.

Nadere concretisering van de toekenning van bevoegdheden en de noodzakelijke differentiatie daarin zal gebeuren op een lager niveau van regelgeving (op grond van de delegatiegrondslag van artikel 27a, derde lid, Vw 2000) en op het niveau van het organisatie- en mandaatbesluit van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Asiel en Migratie.

5.5 Bevoegdheidsgrondslagen afdoening van de asielaanvraag

De huidige Vw 2000 behelst specifieke bevoegdheidsgrondslagen voor het afdoen van de asielaanvraag en de gronden die tot toepassing van deze bevoegdheden kunnen leiden. Een aantal daarvan is aan de Vw 2000 toegevoegd ter implementatie van de Procedurerichtlijn in 2015.⁴² Artikel 28, eerste lid, Vw 2000 bepaalt dat de Minister van Asiel en Migratie bevoegd is de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (deze kwalificatie verdwijnt in verband met de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd) in te willigen (artikel 29 Vw 2000), af te wijzen als ongegrond (artikel 31 Vw 2000), af te wijzen als kennelijk ongegrond (artikel 30b Vw 2000), niet in behandeling te nemen (artikel 30 Vw 2000), niet-ontvankelijk te verklaren (artikel 30a Vw 2000) dan wel buiten behandeling te stellen (artikel 30c Vw 2000).

Deze bevoegdheidsgrondslagen worden – naast de algemene bevoegdheidsbepaling van het nieuwe artikel 27a Vw 2000 – behouden in onderhavig wetsvoorstel en in overeenstemming gebracht met de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening. In paragraaf 3.1 is uitgelegd dat dit noodzakelijk is om de werking van de systematiek van het asielrecht in de Nederlandse rechtsorde

⁴² Kamerstukken II 2014/15, 34 088, nr. 3.

overzichtelijk, toegankelijk en werkbaar te houden. In het bijzonder is dit noodzakelijk voor een goede aansluiting op de regels over termijnen voor het beroep bij de rechter, die de lidstaten ingevolge artikel 69 van de Procedureverordening in het nationaal recht dienen vorm te geven en een goede toepassing van de (verplichte) asielgrensprocedure. Beide onderwerpen worden hierna nader toegelicht.

De materiële gronden voor de toepassing van deze bevoegdheden, dat wil zeggen de inhoudelijke gronden waarop een asielaanvraag moet of kan worden ingewilligd, dan wel afgewezen als ongegrond of kennelijk ongegrond, niet in behandeling wordt genomen, niet-ontvankelijk kan worden verklaard of buiten behandeling wordt gesteld, volgen voortaan rechtstreeks uit de Kwalificatieverordening, de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening. De materiële gronden voor toepassing van voornoemde bevoegdheden worden dan ook uit de Vw 2000 geschrapt. De materiële gronden voor verlening van de verblijfsvergunning asiel aan nareizende gezinsleden worden wel in de Vw 2000 geregeld, omdat die voorwaarden niet voortvloeien uit de Kwalificatieverordening, maar uit de Gezinsherenigingsrichtlijn (waarvoor implementatie in nationaal recht is vereist) voor zover die zien op nareis bij vluchtelingen en uit het nationale recht voor zover het ziet op nareis bij subsidiair beschermden. In de artikelsgewijze toelichting worden deze wijzigingen nader toegelicht. Volledigheidshalve wordt hier opgemerkt dat de artikelen 38 en 39, vierde lid, van de Procedureverordening de lidstaten uitdrukkelijk de mogelijkheid bieden om in het nationaal recht te regelen dat een asielaanvraag niet-ontvankelijk dan wel kennelijk ongegrond kan worden verklaard.

Wanneer een van de gronden van artikel 38 van de Procedureverordening van toepassing is, bijvoorbeeld wanneer een derde land als een eerste land van asiel of als veilig derde land voor de aanvrager kan worden beschouwd, kan in het nationaal recht worden opgenomen dat de asielaanvraag niet-ontvankelijk wordt verklaard. Dat gebeurt in de voorgestelde aanpassing van artikel 30a Vw 2000. Artikel 39, vierde lid, van de Procedureverordening biedt de lidstaat de mogelijkheid om in het nationaal recht te bepalen dat een ongegronde aanvraag kennelijk ongegrond kan worden verklaard als op het tijdstip van afronding van de behandeling een van de gevallen bedoeld in artikel 42, eerste en derde lid, van de Procedureverordening van toepassing is. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij misleiding of misbruik, dan wel gevaar voor de nationale veiligheid of openbare orde. Nederland maakt gebruik van deze mogelijkheden, ook om een goede uitvoering van de verplichte asielgrensprocedure te kunnen realiseren.

5.6 Verschillende behandelingsprocedures en beslistermijnen

De Procedureverordening introduceert verschillende verplichte behandelingsprocedures voor de behandeling van de asielaanvraag. Aan deze verschillende behandelingsprocedures zijn termijnen gekoppeld waarbinnen het onderzoek naar de ontvankelijkheid of gegrondheid van een asielaanvraag moet plaatsvinden en daar een beslissing over moet zijn genomen (artikel 34, tweede lid en artikel 35).

Ontvankelijkheidsprocedure, binnen twee maanden afgerond

Ten eerste wordt een behandelingsprocedure geïntroduceerd voor aanvragen waarbij een van de gronden voor niet-ontvankelijkverklaring aan de orde kan zijn (artikel 38, eerste lid, onderdelen a tot en met d, en artikel 38, tweede lid), zoals dat een derde land als een eerste land van asiel of als veilig derde land voor de aanvrager kan worden beschouwd (eerste lid). Voor deze zaken geldt dat zij zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen twee maanden dienen te zijn afgerond (artikel 35, eerste lid), waarbij verlenging met niet meer dan twee maanden mogelijk is in de gevallen bedoeld in artikel 35, tweede lid (hoge instroom binnen dezelfde periode, bij complexe feitelijke of juridische kwesties of als de vertraging te wijten is aan de aanvrager). De aanvraag kan niet-ontvankelijk worden verklaard op grond van het voorgestelde artikel 30a Vw 2000. Er kan ook een inhoudelijke behandeling over de gegrondheid van de aanvraag plaatsvinden. In dat geval geldt de termijn voor de niet-versnelde behandelingsprocedure van 6 maanden (artikel 35, vierde lid, zie hieronder).

Niet-ontvankelijkverklaring is verplicht in het geval van volgende verzoeken als bedoeld in artikel 38, tweede lid, van de Procedureverordening.

Asielaanvraag na terugkeerbesluit, binnen tien werkdagen afgerond

Ten tweede moet in het geval er een terugkeerbesluit is uitgevaardigd en de situatie van artikel 38, eerste lid, onderdeel e, aan de orde is (de asielzoeker doet een asielaanvraag buiten de gestelde termijn en er zijn sindsdien geen nieuwe relevante elementen naar voren gekomen), het besluit binnen tien werkdagen zijn genomen (artikel 35, eerste lid).

Versnelde behandelingsprocedure, binnen drie maanden afgerond

Ten derde geldt in het geval dat de versnelde behandelingsprocedure van artikel 42 van toepassing is, bijvoorbeeld in geval van misleiding of kwade trouw, dan wel gevaar voor de nationale veiligheid of openbare orde, dat het besluit zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen drie maanden moet zijn

genomen (artikel 35, derde lid). Wanneer op het tijdstip van afronding van de behandeling een van de gevallen bedoeld in artikel 42, eerste of derde lid, van de Procedureverordening aan de orde is waarop de versnelde behandelingsprocedure moet worden toegepast, kan de aanvraag worden afgewezen als kennelijk ongegrond (op grond van het voorgestelde artikel 30b Vw 2000). Artikel 42, tweede lid, staat toe dat complexe zaken overeenkomstig artikel 35, vierde lid, worden voortgezet.

Niet-versnelde behandelingsprocedure, binnen zes maanden afgerond

Ten vierde geldt voor de niet-versnelde behandelingsprocedure waarin de gegrondheid van een aanvraag wordt onderzocht een termijn van zes maanden (artikel 35, vierde lid), die kan worden verlengd met niet meer dan zes maanden in de gevallen bedoeld in het vijfde lid (hoge instroom binnen dezelfde periode, bij complexe feitelijke of juridische kwesties of als de vertraging te wijten is aan de aanvrager). Artikel 35, zevende lid, geeft nog een verlengingsmogelijkheid bij vertraging vanwege een onzekere situatie in het land van herkomst (besluitmoratorium). Het besluit moet in dit geval zijn genomen binnen 21 maanden.

Deze bepaling heeft tot gevolg dat artikel 42 Vw 2000 inzake termijnen voor de behandeling van een asielaanvraag wordt geschrapt. Artikel 43 Vw 2000 inzake de bevoegdheid voor de minister van Asiel- en migratie om een besluitmoratorium in te stellen wordt in overeenstemming gebracht met artikel 35, zevende lid, van de Procedureverordening.

Behandeltermijnen na vernietiging van het besluit door de rechter

Artikel 35, achtste lid, van de Procedureverordening bepaalt dat de lidstaten termijnen vaststellen voor de afhandeling van een behandelingsprocedure indien een rechterlijke instantie het besluit op de asielaanvraag vernietigt en terugverwijst. Die termijnen moeten korter zijn dan de in artikel 35 vastgelegde termijnen. De beslistermijn voor dergelijke 'zij-instroomzaken' dient in het nationaal recht vastgesteld te worden en moet korter zijn dan de genoemde beslistermijnen van twee, drie en zes maanden. In het voorgestelde nieuwe artikel 83bc Vw 2000 wordt geregeld dat indien de rechtbank toepassing geeft aan artikel 8:72, vierde lid, onderdeel b, Awb, een beslistermijn wordt gehanteerd van ten hoogste vijf maanden voor zaken met een oorspronkelijke beslistermijn van zes maanden als bedoeld in artikel 35, vierde lid, van de Procedureverordening, ten hoogste tien weken voor zaken waarbij de oorspronkelijk termijn drie maanden was als bedoeld in artikel 35, derde lid, van de Procedureverordening en ten hoogste zes weken voor zaken waarin de oorspronkelijke beslistermijn twee maanden was als bedoeld in artikel 35, eerste lid, van de Procedureverordening. Het gaat hier om maximale termijnen waarbinnen de rechter zijn beoordelingsruimte behoudt.

5.7 Beroep bij de rechter in asielprocedure

5.7.1 Termijn uitspraak beroep in eerste aanleg

Artikel 69 van de Procedureverordening bepaalt dat, onverminderd de adequate en volledige behandeling van een beroep, de lidstaten in hun nationale recht redelijke termijnen vaststellen waarbinnen beslissingen door de rechterlijke instantie moeten worden onderzocht overeenkomstig artikel 67, eerste lid, van de Procedureverordening (het recht op een doeltreffende voorziening in rechte). Onderhavig wetsvoorstel (het voorgestelde artikel 83b) sluit aan bij de bestaande termijnen in de Vw 2000 waarbinnen de rechtbank uitspraak doet op het beroep van een asielaanvrager.

Uitspraaktermijn 23 weken

De termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak doet op het beroep van een asielaanvrager blijft op 23 weken staan indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 is verleend op grond van artikel 29a Vw 2000 (de subsidiairebeschermingsstatus), de aanvraag is afgewezen als ongegrond op grond van artikel 31 Vw 2000 of de verblijfsvergunning asiel is ingetrokken op grond van artikel 32 Vw 2000. Uit artikel 67, tweede lid, van de Procedureverordening volgt dat vreemdelingen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, recht hebben op een doeltreffende voorziening in rechte tegen een besluit waarin hun asielaanvraag ongegrond is verklaard met betrekking tot de vluchtelingenstatus. Voor deze zaken zal de termijn ook op 23 weken worden gesteld.

Uitspraaktermijn vier weken

Voorts blijft de termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak doet op het beroep van de asielaanvrager op vier weken staan indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 Vw 2000, niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a Vw 2000, is afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b Vw 2000 of buiten behandeling is gesteld op grond van artikel 30c Vw 2000.

Voor asielaanvragen die zijn behandeld in de asielgrensprocedure, geldt een afwijkende termijn van maximaal zes weken. In paragraaf 5.8 wordt dit nader toegelicht.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat de termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak doet in een beroepsprocedure tegen een ambtshalve genomen overdrachtsbesluit op grond van artikel 62b Vw 2000 ook op vier weken wordt vastgesteld (het nieuwe artikel 83b, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000).

Uitsluiting van beroep bij intrekking in bepaalde gevallen

Artikel 67, eerste lid, laatste alinea, van de Procedureverordening staat de lidstaten toe in hun nationale recht te bepalen dat geen beroep bij de rechter kan worden ingesteld tegen een besluit tot intrekking van de internationale bescherming (artikel 67, eerste lid, onderdeel d) wanneer de vreemdeling ondubbelzinnig afziet van zijn of haar erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, onderdaan is geworden van een lidstaat of vervolgens in een andere lidstaat internationale bescherming heeft gekregen. Onderhavig wetsvoorstel neemt deze uitzondering op in het voorgestelde artikel 80 Vw 2000.

Artikel 80 Vw 2000 brengt niet met zich dat een vreemdeling een dergelijk intrekkingbesluit niet in rechte aan de orde kan stellen. Als een vreemdeling beroep instelt tegen het besluit tot afsluiting dat met toepassing van het nieuwe artikel 32, zesde lid, Vw 2000 is genomen, zal dat beroep in beginsel niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. In het kader van de beoordeling van de ontvankelijkheid van dat beroep kan de vreemdeling echter aanvoeren dat geen van de drie situaties aan de orde is en de afsluiting derhalve berust op een foutieve vaststelling. Als hij daarin in het gelijk wordt gesteld, zal het beroep ontvankelijk zijn en zal de rechter de IND opdragen de afsluiting ongedaan te maken. Wordt hij in het ongelijk gesteld, dan zal het beroep niet-ontvankelijk zijn. Gebruikmaking van deze in de Procedureverordening voorziene mogelijkheid beperkt de omvang van het geschil derhalve tot de vraag of aan de betreffende voorwaarden tot afsluiting is voldaan en voorkomt nodeloos complexe en inhoudelijke discussies over de afsluiting. Zowel de IND als de rechtspraak worden daarmee ontlast.

Beoordelingskader voor de rechter (toetsing ex nunc)

Het beoordelingskader voor de rechter uit artikel 83 Vw 2000 e.v. wordt gehandhaafd om de redenen zoals uitgelegd in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de toelichting. Om de koppeling met de Procedureverordening te expliciteren, wordt in artikel 83a Vw 2000 inzake de omvang van de toetsing door de rechter, verwezen naar artikel 67, derde lid, van de Procedureverordening (toetsing ex nunc).

5.7.2 Termijn voor instellen beroep

Artikel 67, zevende lid, van de Procedureverordening bepaalt dat de lidstaten in het nationale recht ten aanzien van asielaanvragers, vreemdelingen van wie de verblijfsvergunning asiel wordt ingetrokken en vreemdelingen die in aanmerking komen voor de subsidiairebeschermingsstatus, maar niet voor de vluchtelingenstatus, de termijn vaststellen waarbinnen beroep kan worden ingesteld tegen de in artikel 67, eerste lid, van de Procedureverordening bedoelde beslissingen. Daarbij geldt dat de termijn voor het instellen van beroep moet worden gesteld op minimaal vijf dagen en maximaal tien dagen voor aanvragen die in de verkorte procedure zijn behandeld en minimaal twee weken en maximaal één maand in alle andere gevallen.

Voorts vereist artikel 43, tweede lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening dat in het nationaal recht de termijn voor het instellen van beroep bij de rechter moet worden vastgesteld op ten minste een week maar niet meer dan drie weken na de kennisgeving van een overdrachtsbesluit.

Termijn instellen beroep – twee weken

De termijn waarbinnen in de standaardprocedure beroep moet worden ingesteld wordt in overeenstemming met artikel 67, zevende lid, onderdeel b, van de Procedureverordening in het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel b, Vw 2000 verkort van vier weken naar twee weken indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 is afgewezen als ongegrond op grond van artikel 31 Vw 2000, dan wel is verleend op grond van artikel 29a Vw 2000 (subsidiaire bescherming) of de verblijfsvergunning asiel is ingetrokken op grond van artikel 32 Vw 2000. Er wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de termijn voor het instellen van beroep op twee weken in plaats van vier weken te stellen, om de doorloop in de asielketen te bevorderen. Dit betreft een maatregel ter uitvoering van het Regeerprogramma 2024.

Termijn instellen beroep – een week

De termijn waarbinnen beroep moet worden ingesteld blijft in overeenstemming met artikel 67, zevende lid, onderdeel a, van de Procedureverordening in het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel a, Vw 2000 op één week (de huidige termijn dus) staan indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30, eerste lid,

Vw 2000 (en dat op grond van artikel 44a Vw 2000 te gelden heeft als een overdrachtsbesluit in de zin van de Asiel- en migratiebeheerverordening), niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a Vw 2000, is afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b Vw 2000 of buiten behandeling is gesteld op grond van artikel 30c, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000 dan wel buiten behandeling is gesteld op grond van artikel 30c, eerste lid, onderdeel a, Vw 2000 en het beroep zich richt tot het daarmee samenhangende terugkeerbesluit (meeromvattende beschikking als bedoeld in artikel 45, eerste lid, Vw 2000).

De termijn waarbinnen beroep moet worden ingesteld in de verkorte procedure van de asielgrensprocedure bedraagt op grond van het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel a, Vw 2000 ook één week indien de aanvraag in de asielgrensprocedure niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 Vw 2000, niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a Vw 2000 of is afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b Vw 2000.

In het huidige artikel 69, vierde lid, Vw 2000 is reeds geregeld dat de beroepstermijn één week bedraagt indien het beroep zich richt tegen een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 62b Vw 2000. Aan artikel 43, tweede lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening wordt dus uitvoering gegeven door de termijn voor het instellen van beroep vast te stellen op één week in het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel a, onderdeel 1°, Vw 2000, dat betrekking heeft op het besluit tot het niet in behandeling nemen van de asielaanvraag op grond van artikel 30 Vw 2000 en dat heeft te gelden als overdrachtsbesluit op grond van artikel 44a, eerste lid, Vw 2000, en door middel van het bestaande artikel 69, vierde lid, Vw 2000 dat betrekking heeft op het ambtshalve genomen overdrachtsbesluit in de zin van artikel 62b Vw 2000.

5.7.3 Schorsende werking van het beroep in eerste aanleg

Artikel 68 van de Procedureverordening en artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening bevatten een uitputtend kader voor de schorsende werking van het beroep in eerste aanleg en nopen daarom tot aanpassing van artikel 82 Vw 2000, welk artikel de regels stelt over schorsende werking in onder andere asielzaken. Ingevolge artikel 79 Vw 2000 is artikel 82, eerste lid, Vw 2000 ook van toepassing op zaken die langdurig ingezetenen betreffen en op besluiten als bedoeld in artikel 43 Vw 2000 (het besluitmoratorium) en artikel 45, vierde lid, Vw 2000 (besluitmoratorium). De Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening stellen ten aanzien van dergelijke beroepsprocedures geen regels, dus de bestaande regels uit artikel 82 Vw 2000 moeten voor deze zaken behouden blijven.

Voor onderhavig wetsvoorstel is relevant dat de hoofdregel voor schorsende werking voor het beroep tegen asielbesluiten is opgenomen in artikel 68, tweede lid, van de Procedureverordening: asielaanvragers en vreemdelingen van wie de internationale bescherming wordt ingetrokken hebben het recht op het grondgebied van de lidstaten te blijven tot de termijn waarbinnen zij hun recht op een doeltreffende voorziening in rechte voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg kunnen uitoefenen, verstrijkt en, indien dat recht binnen de vastgestelde termijn werd uitgeoefend, in afwachting van de uitkomst van de voorziening in rechte (automatische schorsende werking). Ingevolge het eerste lid worden de gevolgen van een terugkeerbesluit automatisch geschorst wanneer de asielaanvrager of vreemdeling van wie de internationale bescherming wordt ingetrokken overeenkomstig artikel 68 het recht of de toestemming heeft om te blijven.

Voor asielzaken die onder het bereik van artikel 68 van de Procedureverordening vallen, geldt voortaan dus de hoofdregel uit artikel 68, eerste en tweede lid, van de Procedureverordening. Dit wordt aan artikel 82, eerste lid, Vw 2000 toegevoegd.

Het derde lid van artikel 68 van de Procedureverordening bevat de uitzonderingen op de hoofdregel. Onverminderd het beginsel van non-refoulement mag de behandeling van het beroep niet worden afgewacht onder meer wanneer de aanvragen die zijn behandeld in de versnelde behandelingsprocedure of asielgrensprocedure (met uitzondering van niet-begeleide minderjarigen) en in geval van intrekking van de internationale bescherming op bepaalde gronden. Het vierde lid bepaalt dat de rechter bevoegd is om in die gevallen op verzoek of ambtshalve te oordelen dat de aanvrager of vreemdeling van wie de internationale bescherming wordt ingetrokken wel op het grondgebied mag blijven totdat de rechter uitspraak heeft gedaan op het beroep.

Uit artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening volgt dat het beroep (of bezwaar) tegen het overdrachtsbesluit de uitvoering daarvan niet opschort indien de vreemdeling zijn recht om opschortende werking te verzoeken aan de rechter niet heeft uitgeoefend. De lidstaten zorgen ervoor dat er een doeltreffend rechtsmiddel beschikbaar is door de overdracht op te schorten totdat de beslissing over het eerste opschortingsverzoek is gegeven.

Indien het beroep geen automatische schorsende werking heeft, geldt op grond van artikel 8:81 van de Awb dat de aanvrager zich tot de bestuursrechter kan wenden met een verzoek om hangende het beroep een verzoek om een voorlopige voorziening te treffen. Artikel 68, vierde lid, van de Procedureverordening en artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening kunnen in Nederland dus worden uitgevoerd via de regeling voor het treffen van een voorlopige voorziening in artikel 8:81

e.v. van de Awb. Aan artikel 82, tweede lid, Vw 2000 wordt toegevoegd dat het eerste lid niet van toepassing is, indien artikel 68, derde lid, van de Procedureverordening (het voorgestelde onderdeel a) of artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening (het voorgestelde onderdeel b) van toepassing is. In die gevallen kan de bestuursrechter worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen op de voet van artikel 8:81 Awb.

In artikel 68, vijfde lid, onderdeel a, van de Procedureverordening staat dat de asielaanvrager of de vreemdeling van wie de internationale bescherming wordt ingetrokken ten minste vijf dagen krijgt om een verzoek in te dienen om op het grondgebied te mogen blijven in afwachting van de uitkomst van de voorziening in rechte. Gelet daarop wordt in het nieuwe artikel 69, vijfde lid, Vw 2000 geregeld dat het verzoek om een voorlopige voorziening, als bedoeld in artikel 68, vierde lid, van de Procedureverordening, wordt ingediend binnen een week na de bekendmaking van het besluit tot afwijzing van de asielaanvraag of het besluit tot intrekking van de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in de artikelen 29 of 29a, in de gevallen, bedoeld in artikel 68, derde lid, van de Procedureverordening. Deze termijn loopt gelijk met de termijn voor het instellen van het beroep in asielzaken die in de verkorte procedure zijn behandeld en dient om de doorlooptijden in dergelijke zaken te bevorderen. De bedoeling is dat het verzoek om een voorlopige voorziening gelijktijdig met het instellen van het beroep wordt ingediend bij de rechtbank.

Uit artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening volgt dat in het nationaal recht een redelijke termijn moet worden vastgelegd na de kennisgeving van het overdrachtsbesluit, die in ieder geval niet langer mag zijn dan de door de lidstaten op grond van tweede lid van artikel 43 vastgestelde termijn voor het instellen van beroep bij de rechter (die termijn wordt vastgesteld op één week in het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel a, onderdeel 1°, Vw 2000 (besluit tot niet in behandeling nemen op grond van artikel 30, eerste lid, Vw 2000, dat heeft te gelden als overdrachtsbesluit in de zin van artikel 44a, eerste lid, Vw 2000) en volgt daarnaast uit het bestaande artikel 69, vierde lid, Vw 2000 voor het ambtshalve overdrachtsbesluit op grond van artikel 62b Vw 2000), waarin de vreemdeling een rechterlijke instantie kan verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van zijn of haar beroep of bezwaar.

De lidstaten mogen in hun nationale recht bepalen dat het verzoek om de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten samen met het beroep bij de rechter moet worden ingediend. De lidstaten zorgen ervoor dat er een doeltreffend rechtsmiddel beschikbaar is door de overdracht op te schorten totdat de beslissing over het eerste opschortingsverzoek is gegeven. In het nieuwe artikel 69, zesde lid, Vw 2000 wordt geregeld dat het verzoek om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening gelijktijdig wordt ingediend met het beroepschrift tegen een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 44a, of artikel 62b. Effectief betekent dat dat hier een termijn van een week na de kennisgeving voor geldt. Daarnaast wordt in het nieuwe artikel 69, zesde lid, Vw 2000 opgenomen dat overeenkomstig artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening de uitvoering van een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 44a of 62b niet wordt opgeschort indien de vreemdeling geen verzoek om een voorlopige voorziening heeft ingediend. Hiermee wordt de verhouding tot artikel 8:81 Awb bepaald.

Ook wordt in een voorgesteld nieuw artikel 83ba Vw 2000 uitvoering gegeven aan artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening waaruit volgt dat een beslissing over het al dan niet opschorten van de uitvoering van het overdrachtsbesluit wordt genomen binnen een maand na de datum waarop de bevoegde rechterlijke instantie dat verzoek heeft ontvangen. Indien opschortende werking wordt toegekend, tracht de rechterlijke instantie binnen een maand na de beslissing om opschortende werking toe te kennen, een beslissing ten gronde te nemen over het beroep of het bezwaar.

De procedure voor het verzoek om voorlopige voorziening en de procedure voor het doen van uitspraak in de hoofdzaak uit de Awb zijn hier van toepassing. Artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening werkt rechtstreeks, maar om een goede aansluiting op de systematiek van de Awb te borgen wordt een nieuw artikel 83ba Vw 2000 voorgesteld. In het voorgestelde eerste lid wordt geregeld dat in afwijking van artikel 8:84 Awb de voorzieningenrechter overeenkomstig artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening uitspraak doet binnen een maand na ontvangst van het verzoek om voorlopige voorziening dat strekt tot opschorting van de gevolgen van een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 44a of artikel 62b. Deze uitspraaktermijn voor de voorzieningenrechter wordt dus verplicht door de Uniewetgever. In het voorgestelde tweede lid wordt geregeld dat indien de voorzieningenrechter de voorlopige voorziening heeft toegewezen, de rechtbank overeenkomstig artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening binnen een maand uitspraak tracht te doen in de hoofdzaak.

5.7.4 Hoger beroep bij de AbRvS

Ten tijde van het in consultatie geven van dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van de bestaande situatie ten aanzien van het hoger beroep bij de AbRvS. Dat betekent dat geen wijzigingen worden aangebracht in de bepalingen in de Vw 2000 (hoofdstuk 7, afdeling 4) inzake het hoger beroep.

Hoger beroep heeft geen schorsende werking

Ingevolge artikel 68, zevende lid, van de Procedureverordening heeft het hoger beroep geen schorsende werking; indien de vreemdeling hoger beroep instelt mag hij de uitkomst van het hoger beroep dus niet in Nederland afwachten. Wel heeft hij de mogelijkheid om in voorkomende gevallen een voorlopige voorziening te vragen. Hij mag de uitkomst van de procedure wel in Nederland afwachten indien het verzoek om voorlopige voorziening daartoe wordt toegewezen. Dit betekent wel, dat naar verwachting in een groot deel van de hoger beroepszaken een voorlopige voorziening zal worden gevraagd. De mogelijkheden in de Vw 2000 om zaken ongemotiveerd (artikel 91, tweede lid) of buiten zitting af te doen (artikel 8:57 Awb jo. artikel 94, zevende lid) zijn daarom ook noodzakelijk onder het Asiel- en migratiepact.

5.8 (Verplichte) asielgrensprocedure

Naast de behandelprocedures die hiervoor zijn besproken, bevat de Procedureverordening een asielgrensprocedure waarvan de toepassing in een aantal gevallen mogelijk en in sommige gevallen verplicht is. In Nederland is de asielgrensprocedure of grensprocedure in 2015 ingevoerd ter implementatie van de Procedurerichtlijn. De asielgrensprocedure is geregeld in artikel 3, derde tot en met zevende lid, Vw 2000 en artikel 3.109b Vb 2000. Kortgezegd is het doel van de asielgrensprocedure om een snelle beoordeling te maken van de kans van slagen van een asielaanvraag. De aanvrager hoeft in dat geval niet te worden toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat van de EU en het Schengen-gebied en er kan aan de grens worden gewerkt aan zijn terugkeer. Voor een uitgebreide beschrijving van de asielgrensprocedure wordt verwezen naar de toelichting bij het wetsvoorstel tot implementatie van de Procedurerichtlijn.⁴³ Voor een goede werking van de asielgrensprocedure wordt de huidige wettelijke systematiek in stand gelaten en in overeenstemming gebracht met artikel 43 e.v. van de Procedureverordening.

Kort samengevat werkt de asielgrensprocedure momenteel als volgt. De vreemdeling meldt zich aan de buitengrenzen van de EU, in Nederland, op een doorlaatpost van de aangewezen lucht- en maritieme havens, zoals de luchthaven Schiphol of de zeehaven van Rotterdam. De SGC verplicht in bepaalde gevallen tot weigering van de toegang tot het grondgebied van de Unie (artikel 13 jo. artikel 5 SGC). Indien niet voldaan is aan de vereisten voor toegang zoals neergelegd in de SGC, en artikel 3 van de Vw 2000, wordt de toegang bij besluit geweigerd. Hierop kan grensdetentie volgen op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, Vw 2000. Indien de vreemdeling een asielaanvraag indient, wordt zijn asielaanvraag getoetst in de asielgrensprocedure van artikel 3, derde tot en met zevende lid, Vw 2000.⁴⁴ Het besluit omtrent de weigering van toegang tot Nederland wordt uitgesteld; een reeds genomen besluit tot toegangsweigering vervalt indien de vreemdeling na het nemen van dat besluit heeft aangegeven een asielaanvraag te willen indienen (artikel 3, vierde lid, Vw 2000). Op grond van artikel 6, derde lid, Vw 2000 wordt de asielzoeker grensdetentie opgelegd voor de duur van de asielgrensprocedure.

Artikel 3, derde lid, Vw 2000 bepaalt dat de aanvraag in de asielgrensprocedure wordt getoetst aan de grond voor het niet in behandeling nemen als bedoeld in artikel 30 Vw 2000, de gronden voor niet-ontvankelijkverklaring, genoemd in artikel 30a Vw 2000 en de gronden voor afwijzing wegens kennelijke ongegrondheid, genoemd in artikel 30b Vw 2000. (In paragraaf 6.4 is toegelicht dat deze bevoegdheden tot afdoening van de asielaanvraag behouden blijven en in overeenstemming worden gebracht met het Asiel- en migratiepact, mede om een goede uitvoering van de (verplichte) asielgrensprocedure te kunnen realiseren).

De termijn waarbinnen een beslissing moet worden genomen over het in behandeling nemen, de ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid van de asielaanvraag duurt ten hoogste vier weken. Als er geen sprake is van een aanvraag die binnen vier weken afgehandeld kan worden wegens niet in behandeling nemen, niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid, worden de uitgestelde toegangsweigering en de grensdetentie opgeheven en wordt de asielaanvraag behandeld in de asielprocedure op het grondgebied van Nederland (artikel 3, zesde lid, Vw 2000 jo. artikel 3.109b, eerste en derde lid, Vb 2000). Dit gebeurt tenzij er bijzondere redenen zijn om de grensdetentie voort te zetten op een van de andere gronden voor inbewaringstelling. Hierbij kan gedacht worden aan situaties waarin sprake is van een risico op onderduiken indien de asielprocedure niet wordt afgehandeld in bewaring, of situaties waarin gevreesd moet worden voor inbreuken op nationale veiligheid en openbare orde (bijvoorbeeld bij verdenking van gedragingen bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag of terroristische misdrijven).

⁴³ Kamerstukken II 2014/15, 34 088, nr. 3.

⁴⁴ Grensdetentie volgt alleen indien terugreis niet onmiddellijk of op zeer korte termijn kan plaatsvinden en indien er geen lounge (transitzone) aanwezig is waar de geweigerde vreemdeling kan wachten op de terugvlucht/vaart. In dat geval wordt een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, Vw 2000. In andere gevallen volstaat de vrijheidsbeperkende maatregel van artikel 6, eerste lid, Vw 2000. Als voorbeeld, op Schiphol kan de vreemdeling in de lounge wachten, op Maastricht Aachen Airport bestaat die mogelijkheid niet; kan de vreemdeling niet onmiddellijk terug aan boord, dan moet grensdetentie worden toegepast. Binnen het maritieme domein kan de vreemdeling ook vaak gewoon aan boord blijven van het schip.

Nieuwe situatie onder Asiel- en migratiepact

De asielgrensprocedure wordt voortaan geregeld in artikel 43 tot en met 54 van de Procedureverordening. Artikel 43 van de Procedureverordening bepaalt de voorwaarden voor de toepassing van de asielgrensprocedure. Artikel 43 bepaalt dat een lidstaat een asielaanvraag kan behandelen in een asielgrensprocedure in de volgende gevallen:

- a) na de indiening van een verzoek aan een doorlaatpost aan de buitengrens of in een transitzone;
- b) na een aanhouding in verband met een onrechtmatige overschrijding van de buitengrens;
- c) na een ontschepping op het grondgebied van een lidstaat volgend op een opsporings- en reddingsoperatie;
- d) na een herplaatsing overeenkomstig artikel 67, lid 11, van Verordening (EU) 2024/1351.

Artikel 44 van de Procedureverordening stelt regels over de beslissingen in het kader van de asielgrensprocedure. Voor onderhavig wetsvoorstel is het eerste lid relevant: daarin is bepaald dat wanneer een asielgrensprocedure wordt toegepast, een beslissing kan worden genomen over a) de ontvankelijkheid van een verzoek overeenkomstig artikel 38 van de Procedureverordening en b) de gegrondheid van een verzoek indien een van de in artikel 42, eerste lid, onderdelen a tot en met g en j, en artikel 42, derde lid, onderdeel b, van de Procedureverordening zich voordoen.

Wat betreft artikel 44, eerste lid, onderdeel a, van de Procedureverordening inzake de ontvankelijkheidsbeoordeling regelt het bestaande artikel 3, derde lid, onderdelen a en b, Vw 2000 al dat een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel in de asielgrensprocedure kan worden getoetst aan de grond voor het niet in behandeling nemen als bedoeld in artikel 30 Vw 2000 (een andere lidstaat is op grond van de Asiel- en migratiebeheerverordening verantwoordelijk voor de behandeling van de asielaanvraag) of de gronden voor niet-ontvankelijk verklaren als bedoeld in artikel 30a Vw 2000 (de gevallen genoemd in artikel 38 van de Procedureverordening).

Ter uitvoering van artikel 44, eerste lid, onderdeel b, van de Procedureverordening wordt aan artikel 3, derde lid, onderdeel c, Vw 2000 toegevoegd dat een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel in de asielgrensprocedure kan worden getoetst aan de gronden voor afwijzing wegens kennelijke ongegrondheid, genoemd in artikel 30b Vw 2000, 'met dien verstande dat een van de in artikel 42, eerste lid, onderdelen a tot en met g, en j, en artikel 42, derde lid, onderdeel b, van de Procedureverordening genoemde gevallen van toepassing is'. Op deze wijze wordt het verband tussen artikel 44, eerste lid, onderdeel b, van de Procedureverordening en de toepassing daarvan in artikel 3, derde lid, Vw 2000 geëxpliciteerd.

De Procedureverordening brengt twee belangrijke wijzigingen aan in de regels voor de grensprocedure ten opzichte van de regels die golden onder de Procedurerichtlijn. De eerste belangrijke wijziging is de volgende. Waar de Procedurerichtlijn de behandeling van een asielaanvraag in een asielgrensprocedure als facultatieve optie hanteerde, verplichten artikel 45, eerste lid, jo. artikel 43, eerste lid en artikel 42, eerste lid, onderdelen c, f of j, van de Procedureverordening tot versnelde behandeling van de asielaanvraag in de asielgrensprocedure in drie gevallen (kort samengevat):

- in geval van misleiding of kwade trouw (artikel 42, eerste lid, onderdeel c);
- indien er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de aanvrager een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of openbare orde (artikel 42, eerste lid, onderdeel f); of
- indien de aanvrager afkomstig is uit een derde land waarvoor volgens Eurostat voor de hele EU een inwilligingspercentage van 20% of minder geldt (artikel 42, eerste lid, onderdeel j).

Naast dat toepassing van de asielgrensprocedure in een aantal gevallen uit hoofde van artikel 45, eerste lid, van de Procedureverordening verplicht wordt, is de tweede belangrijke wijziging dat er een korte termijn gesteld wordt waarin de asielgrensprocedure moet zijn afgerond. Artikel 51, tweede lid, eerste alinea, van de Procedureverordening bepaalt namelijk dat de asielgrensprocedure moet worden voltooid binnen een termijn van ten hoogste 12 weken vanaf het tijdstip waarop de asielaanvraag wordt geregistreerd totdat de aanvrager niet langer het recht heeft om te blijven en geen toestemming krijgt om te blijven.⁴⁵ In de Nederlandse context betekent dit dat de aanvraagprocedure en de beroepsprocedure binnen die termijn moeten worden afgerond.

Artikel 51, tweede lid, tweede alinea, van de Procedureverordening schrijft voor dat lidstaten bepalingen moeten vaststellen betreffende de looptijd van de behandelingsprocedure van het verzoek, van de behandeling door een rechterlijke instantie van een verzoek om een voorlopige voorziening en, indien van toepassing, van de beroepsprocedure. De vastgestelde termijnen moeten ervoor zorgen dat al deze procedurele stappen binnen 12 weken na de registratie van het verzoek worden afgerond. Na die termijn krijgt de asielzoeker ingevolge artikel 51, tweede lid, van de Procedureverordening toegang tot het grondgebied van de betrokken lidstaat, behalve wanneer artikel 4 van de Asiel- en migratiebeheerverordening van toepassing is.

Ter uitvoering van deze bepaling wordt in het voorgestelde artikel 3, zesde lid, Vw 2000 bepaald dat de beschikking op de asielaanvraag moet zijn gegeven binnen vijf weken na de registratie daarvan. Indien na het verstrijken van deze termijn van vijf weken nog niet is beslist over het in behandeling nemen,

⁴⁵ Als de aanvrager is herplaatst uit een andere lidstaat, of als de Crisis- en overmachtverordening van toepassing is, kunnen de termijnen worden verlengd.

de ontvankelijkheid of de kennelijke ongegrondheid van de aanvraag, verkrijgt de vreemdeling van rechtswege toegang tot Nederland, onder opheffing van de maatregel, bedoeld in artikel 6, derde lid. Opheffing van de grensdetentie is thans geregeld in artikel 3.109b Vb 2000, maar wordt als rechtsgevolg van het niet nemen van een beslissing op de asielaanvraag tot wetsniveau verheven.

Toegangsweigering

Zo lang de vreemdeling kan worden aangemerkt als aanvrager die in Nederland mag verblijven wordt nog geen besluit tot weigering van de toegang als bedoeld in artikel 14 Schengengrenscore uitgevaardigd. Dit betekent dat, conform de huidige systematiek, het uitvaardigen van een besluit tot weigering van de toegang zo spoedig mogelijk wordt uitgevaardigd indien de vreemdeling niet langer als verzoeker kan worden aangemerkt. De vreemdeling kan nog wel als verzoeker worden aangemerkt, nadat een beslissing op de asielaanvraag is gegeven, in de volgende situaties: gedurende de beroepstermijn, tenzij het de vreemdeling niet is toegestaan de uitspraak op een ingediend verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening af te wachten, na het tijdig indienen van beroep terwijl uitzetting achterwege dient te blijven totdat uitspraak is gedaan op beroep, na het tijdig indienen van beroep waarbij tevens een voorlopige voorziening is gevraagd en terwijl uitzetting achterwege dient te blijven totdat uitspraak is gedaan op het verzoek om voorlopige voorziening dan wel tot de beslissing op het beroepschrift indien een voorlopige voorziening is toegewezen. Pas nadat een besluit tot toegangsweigering is uitgevaardigd, wordt ook de vrijheidsontnemende maatregel als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, juncto het zesde lid, Vw 2000 opgelegd.

Beroep bij de rechter asielgrensprocedure

De termijn waarbinnen beroep moet worden ingesteld bedraagt op grond van het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel a, Vw 2000 één week indien de aanvraag in de asielgrensprocedure niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 Vw 2000, niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a Vw 2000 of is afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b. Indien de aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning asiel, als bedoeld in artikel 28 Vw 2000, is behandeld in de asielgrensprocedure asiel doet de rechtbank uitspraak binnen zes weken (het voorgestelde artikel 83b, tweede lid, Vw 2000). Deze termijn kan niet worden verlengd. Het gaat hierbij om aanvragen die niet in behandeling zijn genomen op grond van artikel 30 Vw 2000, niet-ontvankelijk zijn verklaard op grond van artikel 30a Vw 2000 of zijn afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b Vw 2000.

Op deze manier kan de asielgrensprocedure worden afgerond binnen 12 weken, zoals artikel 51, tweede lid, van de Procedureverordening vereist. Indien het beroep ongegrond wordt verklaard, wordt de terugkeer van de vreemdeling voorbereid in de nationale terugkeergrensprocedure, bedoeld in artikel 6, zesde lid, Vw 2000.

Hoger beroep is mogelijk conform bestaande regels voor hoger beroep. Zoals hiervoor is aangegeven heeft het instellen van hoger beroep geen automatische schorsende werking, maar kan de asielzoeker wel een verzoek om voorlopige voorziening indienen (artikel 68, zevende lid, van de Procedureverordening).

5.9 Juridisch advies, counseling, rechtsbijstand

Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Procedureverordening hebben asielzoekers het recht om daadwerkelijk een juridisch adviseur of een andere counselor te raadplegen in alle fasen van de procedure over met hun asielaanvraag samenhangende aangelegenheden. Aangenomen wordt dat met een juridisch adviseur wordt bedoeld op een persoon of instantie die door de asielzoeker zelf wordt aangezocht en bekostigd. Uit artikel 15, tweede lid, van de Procedureverordening volgt namelijk dat de asielzoeker 'het recht heeft om op eigen kosten zijn of haar juridisch adviseur of een andere counselor' te kiezen. Hoewel de Procedureverordening geen duidelijke afbakening geeft van beide begrippen, is hieruit af te leiden dat een juridisch adviseur op eigen kosten door de asielzoeker zelf kan worden aangezocht, in tegenstelling tot de juridische counselor die hem van overheidswege van advies moet voorzien en door de lidstaat wordt aangeboden en bekostigd. Artikel 15, tweede lid, van de Procedureverordening bepaalt dat een asielzoeker, onverminderd zijn recht om op eigen kosten een juridisch adviseur of andere counselor te kiezen, op grond van artikel 16 recht heeft op kosteloze juridische counseling tijdens de in hoofdstuk III van de Procedureverordening bedoelde procedure voor de behandeling van de asielaanvraag en op grond van artikel 17 van de Procedureverordening recht heeft op kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging in de in hoofdstuk V bepaalde beroepsprocedure.

Artikel 19, eerste lid, van de Procedureverordening bepaalt dat de kosteloze juridische counseling, rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging wordt verstrekt door juridisch adviseurs of andere counselors die krachtens het nationale recht zijn erkend of toegelaten om de asielzoeker counseling te verstrekken, bij te staan of te vertegenwoordigen of door niet-gouvernementele organisaties die krachtens het nationale recht zijn geaccrediteerd om juridische diensten of vertegenwoordiging aan

asielzoekers te bieden. De lidstaten moeten specifieke procedureregels vaststellen voor de indiening en behandeling van verzoeken om kosteloze juridische counseling, rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging. De lidstaten kunnen daarbij de bestaande regels toepassen op voorwaarde dat deze regels niet restrictiever zijn dan de regels voor soortgelijke binnenlandse verzoeken of de toegang tot kosteloze juridische counseling of kosteloze rechtsbijstand of vertegenwoordiging niet onmogelijk of buitensporig moeilijk maken (artikel 19, tweede lid). De lidstaten moeten ook regels stellen over het uitsluiten of beperken van de kosteloze juridische counseling, rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging (artikel 19, derde en vierde lid).

Artikel 21, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening kent de asielzoeker op wie deze verordening van toepassing is eveneens het recht toe een krachtens het nationale recht erkende of toegelaten juridisch adviseur of andere counselor te raadplegen tijdens de uit de verordening voortvloeiende procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat. Ter zake van die procedure heeft de asielzoeker recht op kosteloze juridische counseling (tweede lid). Lidstaten dienen voornoemde regels over de erkenning en toelating, de procedure alsmede het uitsluiten en beperken van juridisch advies en kosteloze juridische counseling ook ter zake van deze doelgroep nader te reguleren (derde, vierde, vijfde en zevende lid).

In het voorgestelde artikel 36 Vw 2000 wordt een rechtstreekse delegatiegrondslag opgenomen voor de minister van Asiel en Migratie om overeenkomstig artikel 19 van de Procedureverordening en artikel 21 van de Asiel- en migratiebeheerverordening bij ministeriële regeling regels te stellen over de erkenning of toelating van juridisch adviseurs of andere counselors die de vreemdeling tijdens de behandeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 en de intrekking daarvan (artikel 66, vierde lid, Procedureverordening), kosteloze juridische counseling verstrekken, bijstaan of vertegenwoordigen, de accreditatie van niet-gouvernementele organisaties die de vreemdeling juridische diensten of vertegenwoordiging bieden alsmede over de procedurele regels voor de indiening en het in behandeling nemen van verzoeken om kosteloze juridische counseling en wettelijke vertegenwoordiging, waaronder regels over het uitsluiten of beperken daarvan.

De Wet op de rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 voorzien thans in een regeling voor financiering van rechtsbijstand tijdens de administratieve of bestuurlijke fase van de behandeling van de asielaanvraag en tijdens de (hoger) beroepsprocedure bij de rechter. De regeling voor gefinancierde rechtsbijstand tijdens de (hoger) beroepsprocedure bij de rechter wordt vooralsnog gehandhaafd. Ten tijde van de voorbereiding van dit wetsvoorstel wordt het voornemen van de regering om de rechtsbijstand af te schaffen in de administratieve (bestuurlijke) fase namelijk nog nader uitgewerkt.

De taken, verplichtingen en bevoegdheden van de juridisch adviseur, counselor, rechtsbijstandverlener en de wettelijk vertegenwoordiger vloeien rechtstreeks voort uit de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening. Daar worden in onderhavig wetsvoorstel geen uitvoeringsregels voor gesteld.

6. Uitvoering Asiel- en migratiebeheerverordening (EU) 2024/1351

6.1 Algemeen

De Asiel- en migratiebeheerverordening⁴⁶ voorziet in een alomvattende aanpak van asiel- en migratiebeheer, die interne en externe componenten moet bundelen op basis van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, op een wijze die billijk is ten aanzien van onderdanen van derde landen en staatlozen en die in overeenstemming is met het internationaal recht en het recht van de Unie, met inbegrip van de grondrechten. De doeltreffendheid van een dergelijke aanpak staat of valt met het gezamenlijk aanpakken en consequent en geïntegreerd uitvoeren van alle componenten (overwegingen 1 en 2 bij de Asiel- en migratiebeheerverordening).

Er is Europeesrechtelijk voor gekozen de Dublinverordening⁴⁷ te vervangen en het bestaande systeem in een breder kader te verankeren. Op deze manier wordt rekening gehouden met de algehele overheidsaanpak, wat kan zorgen voor samenhang en doeltreffendheid van de acties en maatregelen van de Unie en haar lidstaten. Hierbij wordt tevens voorzien in een nieuw solidariteitsmechanisme dat flexibel en responsief van opzet is en de lidstaten de keuze biedt tussen een aantal solidariteitsmaatregelen, afhankelijk van de verschillende situaties die zich voordoen als gevolg van de diverse migratieproblemen waarmee de lidstaten worden geconfronteerd.⁴⁸

De Asiel- en migratiebeheerverordening bestaat uit zeven delen en twee bijlagen. Hieronder volgt een korte beschrijving van elk deel.

Deel I ziet op de algemene bepalingen inzake het onderwerp van de Asiel- en migratiebeheerverorde-

⁴⁶ Ook aangeduid als 'Asylum and Migration Management Regulation' (AMMR).

⁴⁷ Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend.

⁴⁸ COM(2020) 610 final, 2020/0279(COD), 23 september 2020, p. 1–2.

ning (artikel 1) en de definities (artikel 2). Deel II bevat het gemeenschappelijk kader voor asiel- en migratiebeheer en bestaat uit twee hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk ziet op de alomvattende aanpak en het tweede hoofdstuk bevat de bepalingen inzake de jaarlijkse cyclus inzake migratiebeheer. Deel III heeft betrekking op de criteria en mechanismen voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat en bestaat uit zeven hoofdstukken.

Hoofdstuk I van Deel III ziet op algemene beginselen en waarborgen en bevat bepalingen die zien op toegang tot de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming (artikel 16), verplichtingen van de verzoeker en medewerking met de bevoegde autoriteiten en de gevolgen van niet-nakoming van deze verplichtingen (artikelen 17 en 18), recht op informatie (artikel 19), toegankelijkheid van informatie (artikel 20), recht op juridische counseling (artikel 21), het persoonlijk onderhoud (artikel 22) en waarborgen voor minderjarigen (artikel 23).

Nieuw hierbij is dat voorafgaand aan de verantwoordelijkheidsvaststelling in voorkomend geval moet worden onderzocht of er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de vreemdeling een bedreiging vormt voor de binnenlandse veiligheid, indien nog geen veiligheidscontrole is uitgevoerd of gegronde redenen zijn om dit nogmaals te doen. Als van een dergelijke bedreiging sprake is, vindt geen overdracht (op basis van een overnameverzoek) of herplaatsing naar een andere lidstaat plaats (artikel 16, vierde lid). Voorts wordt de vreemdeling expliciet de verplichting opgelegd om in de lidstaat van eerste binnenkomst, of in de lidstaat die een verblijfstitel of visum heeft afgegeven, het verzoek om internationale bescherming te doen. Tevens wordt vastgelegd in welke lidstaat de vreemdeling geacht wordt aanwezig te zijn. Als de vreemdeling zich in een andere lidstaat bevindt, dan heeft hij in die andere lidstaat slechts beperkt recht op opvangvoorzieningen. Verder wordt het voor de vreemdeling verplicht om volledige medewerking te verlenen bij het verzamelen van de biometrische gegevens, het vaststellen van de verantwoordelijke lidstaat en de uitvoering van de overdracht. Informatie die relevant is voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat en die te laat is aangeleverd, wordt alleen in aanmerking genomen indien de vreemdeling bewijs levert dat bepalend is voor de juiste toepassing van deze verordening (artikelen 17 en 18). Daarnaast is nieuw dat vreemdelingen het recht krijgen op kosteloze juridische counseling in het kader van de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat (artikel 21).

Hoofdstuk II van deel III bevat de criteria voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat. Net als in de Dublinverordening zijn de verantwoordelijkheidscriteria van toepassing in de volgorde waarin zij in dit hoofdstuk voorkomen, waarbij het peilmoment is gewijzigd van moment van indiening van het verzoek om internationale bescherming naar het moment van registratie van het verzoek (artikel 24). De verantwoordelijkheidscriteria zien achtereenvolgens op niet-begeleide minderjarigen (artikel 25), gezinsleden die wettig in een lidstaat verblijven (artikel 26), gezinsleden die om internationale bescherming verzoeken (artikel 27), de gezinsprocedure (artikel 28), afgifte van verblijfstitels of visa (artikel 29), diploma's of andere kwalificaties (artikel 30), visumvrijstelling (artikel 31), verzoeken in een internationale transitzone van een luchthaven (artikel 32) en binnenkomst (artikel 33). Wanneer er op basis van deze criteria geen verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, is de eerste lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming werd geregistreerd verantwoordelijk voor de behandeling ervan (artikel 16, tweede lid).

Hierbij wordt opgemerkt dat de volgorde van de criteria ten opzichte van de Dublinverordening is gewijzigd (artikelen 31, 32 en 33), dat er een nieuw criterium is toegevoegd (artikel 30) en dat sommige criteria inhoudelijk zijn aangepast (artikel 25, 26, 29 en 33). De belangrijkste inhoudelijke wijziging is dat bij ontstentenis van gezinsleden, broers of zussen of familieleden in een andere lidstaat, een niet-begeleide minderjarige kan worden overgedragen aan de lidstaat waar diens verzoek om internationale bescherming voor het eerst is geregistreerd, indien dat in het belang van het kind is (artikel 25, vijfde lid). Hiertoe dienen, voor het nemen van een overdrachtsbesluit, in het kader van de individuele belangenafweging alle relevante feiten en omstandigheden, inclusief de standpunten van het kind, te worden betrokken en deze vervolgens kenbaar af te wegen. Daaruit moet blijken dat overdracht in het belang van het kind is. Bovendien moet, voordat de overdracht kan plaatsvinden, de ontvangende lidstaat bevestigen dat alle passende maatregelen onverwijld zullen worden genomen (artikel 23, vijfde lid).

De andere inhoudelijke wijzigingen betreffen een uitbreiding van de gezinsleden die wettig in een lidstaat verblijven, een verlenging van de termijnen waarop de verantwoordelijkheid kan worden gebaseerd na een nietigverklaring, herroeping of intrekking dan wel het verlopen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning of visum en het verlengen van de termijn na illegale binnenkomst waarop de verantwoordelijkheid kan worden gebaseerd. Tevens is de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid te baseren op (illegaal) verblijf van een onafgebroken periode van ten minste vijf maanden in een lidstaat, komen te vervallen.

Hoofdstuk III van deel III ziet op afhankelijke personen (artikel 34) en discretionaire clausules (artikel 35). De artikelen 34 en 35 komen inhoudelijk overeen met de artikelen 16 en 17 van de Dublinverordening met dien verstande dat nu ook een ernstig psychisch trauma van de verzoeker aanleiding kan zijn om afhankelijkheid aan te nemen in de zin van artikel 34.

Hoofdstuk IV van deel III heeft betrekking op de verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat, waarvan de belangrijkste verplichting is om een verzoeker over te nemen dan wel een vreemdeling terug te nemen (artikel 36). Een belangrijke wijziging is dat een Eurodac-treffer niet langer slechts

dient als bewijs voor de verantwoordelijkheidsvaststelling (waarbij het bewijs ook op andere wijze kon worden geleverd), maar dat de Eurodac-treffer op zichzelf het verantwoordelijkheids criterium is geworden. Alleen als de in kennis gestelde lidstaat kan aantonen dat sprake is van een onjuiste aanwijzing als verantwoordelijke lidstaat, kan hiervan worden afgeweken (artikel 36, eerste lid, onder b, en artikel 41, derde lid).

Tevens is de verantwoordelijke lidstaat nu ook verplicht om een toegelaten persoon die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan of die irregulier verblijft in een andere lidstaat dan de lidstaat die de betrokken persoon heeft toegelaten overeenkomstig de Uniekaderverordening (EU) 2024/1350, of die internationale bescherming of een humanitaire status heeft toegekend in het kader van een nationale hervestigingsregeling, terug te nemen (artikel 36, eerste lid, onder c). Hierbij is van belang dat de verantwoordelijkheid voor deze personen, indien zij niet tijdig worden overgedragen, dan dus ook verschuift naar de lidstaat waar het nieuwe verzoek om internationale bescherming werd ingediend. Het voorstel van de Commissie om een uitzondering te maken op het overgaan van de verantwoordelijkheid na het verstrijken van de overdrachtstermijn ingeval van verleende internationale bescherming is tijdens de onderhandelingen niet gehandhaafd.⁴⁹ In artikel 37 is het beëindigen en overgaan van de verantwoordelijkheid opgenomen.

Hoofdstuk V van deel III ziet op de procedures en bestaat uit zes afdelingen. Afdeling I (Begin van de procedure) bevat een artikel waarin is opgenomen dat de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat onverwijld moet beginnen na registratie van het verzoek (artikel 38). Afdeling II (Procedures voor overnameverzoeken) omvat bepalingen over de indiening van een overnameverzoek (artikel 39) en de beantwoording van een overnameverzoek (artikel 40). Deze procedure komt grotendeels overeen met de huidige procedure voor overnameverzoeken met dien verstande dat de termijnen voor het versturen en beantwoorden van een overnameverzoek zijn verkort. Afdeling III (Procedures voor kennisgevingen inzake terugname) bevat een nieuwe regeling voor terugnameverzoeken (artikel 41). Terugnameverzoeken zijn omgevormd tot eenvoudige kennisgevingen inzake terugname, aangezien uit de Eurodac-treffer duidelijk zal blijken welke lidstaat verantwoordelijk is. De in kennis gestelde lidstaat krijgt de gelegenheid bezwaar te maken tegen de kennisgeving op de grond dat de regels voor verschuiving en beëindiging van de verantwoordelijkheid van toepassing zijn⁵⁰ of dat de kennisgeving is gebaseerd op een onjuiste aanwijzing van de verantwoordelijke lidstaat. Een andere belangrijke wijziging is dat een overschrijding van de termijn voor het versturen van een kennisgeving niet leidt tot het vervallen van de verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat. Afdeling IV (Procedurele waarborgen) heeft betrekking op de kennisgeving van een overdrachtsbesluit en de rechtsmiddelen (artikel 43). Een overdrachtsbesluit moet uiterlijk twee weken na de aanvaarding of bevestiging worden genomen (de verordening verbindt geen gevolgen aan het niet nemen van een overdrachtsbesluit binnen twee weken na aanvaarding of bevestiging), de vreemdeling moet onverwijld in kennis worden gesteld van het besluit (artikel 42) en de vreemdeling kan hier vervolgens een rechtsmiddel tegen indienen. Waar de Dublinverordening nog ruimte liet aan de lidstaten om de beroepsprocedure nationaal in te richten, is die ruimte in de Asiel- en migratiebeheerverordening verder beperkt (artikel 43).

Een belangrijke wijziging is dat de draagwijdte van het beroep bij de rechter voortaan is beperkt tot een beoordeling of er sprake is van een reëel risico op onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de EU, of van omstandigheden na het overdrachtsbesluit die bepalend zijn voor de juiste toepassing van de Asiel- en migratiebeheerverordening, en of er inbreuk is gemaakt op de artikelen 25 tot en met 28 en artikel 34, in het geval van personen die op grond van artikel 36, eerste lid, onder a, zijn overgenomen.

Afdeling V regelt de bewaring van vreemdelingen ten behoeve van de overdracht. Er wordt voorzien in een grondslag voor de bewaring (artikel 44) en er wordt voorzien in kortere termijnen voor de Dublinprocedure indien de vreemdeling gedurende (een gedeelte van) de procedure in bewaring wordt gehouden (artikel 45). Hierbij is nieuw dat er niet langer vereist is dat sprake is van een significant risico op onttrekking. Een onderduikrisico of bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde is voldoende als grondslag voor bewaring. Hierbij moet dan uiteraard nog steeds aan de andere voorwaarden worden voldaan.

Afdeling VI ziet op overdrachten en bevat gedetailleerde voorschriften en termijnen voor de overdracht (artikel 46) en een regeling voor de kosten van overdrachten (artikel 47). Ten opzichte van de Dublinverordening worden de mogelijkheden om de overdrachtstermijn te verlengen bij frustreren van de overdracht verruimd. Ook ten aanzien van de kosten van overdrachten is er voor bepaalde categorieën een belangrijke wijziging. Waar in de Dublinverordening alle kosten worden gedragen door de overdragende lidstaat, voorziet de Asiel- en migratiebeheerverordening in een bijdrage in de kosten van overdracht van € 500 overeenkomstig artikel 20 van Verordening (EU) 2021/1147.⁵¹

Tevens bevat afdeling VI bepalingen die zien op uitwisseling van relevante informatie voordat een

⁴⁹ Artikel 27, eerste lid, tweede alinea, van COM(2020) 610 final, 2020/0279(COD), 23 september 2020, p. 1–2.

⁵⁰ COM(2020) 610 final, 2020/0279(COD), 23 september 2020, p. 28.

⁵¹ Verordening (EU) 2021/1147 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie.

overdracht wordt verricht (artikel 48), uitwisseling van voor de veiligheid relevante informatie voordat een overdracht wordt verricht (artikel 49) en uitwisseling van gezondheidsgegevens voordat een overdracht wordt verricht (artikel 50). Nieuw hierbij is de verplichting om aan de verantwoordelijke lidstaat te melden dat er informatie aanwezig is die ziet op de nationale veiligheid of de openbare orde. Onder de Dublinverordening is het niet toegestaan om dergelijke informatie te delen.

Hoofdstuk VI van deel III heeft betrekking op administratieve samenwerking en bevat bepalingen over informatie-uitwisseling (artikel 51), bevoegde autoriteiten en middelen (artikel 52), administratieve regelingen (artikel 53) en het netwerk van verantwoordelijke eenheden (artikel 54). In hoofdstuk VII wordt voorzien in een conciliatieprocedure of verzoeningsprocedure, waarbij lidstaten die onderling moeilijkheden ondervinden, op verzoek van één of meer van hen, onverwijld overleggen om passende oplossingen te vinden. Als dit overleg niet leidt tot een oplossing, kan de Commissie aanbevelingen doen richting de betrokken lidstaten.

Deel IV bevat het Solidariteitsmechanisme en bestaat uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk I ziet op het Solidariteitsmechanisme, hoofdstuk II bevat de procedurevoorschriften met betrekking tot herplaatsing en omvat de procedurevoorschriften voor de verantwoordelijkheidscompensatie. Het laatste hoofdstuk van deel IV bevat een bepaling over de financiële steun na herplaatsing.

Deel V heeft betrekking op algemene bepalingen die zien op gegevensbeveiliging en -bescherming (artikel 72), geheimhouding (artikel 73), sancties (artikel 74), berekening van termijnen (artikel 75), territoriale werkingssfeer (artikel 76), comitéprocedure (artikel 77), uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie (artikel 78), toezicht en evaluatie (artikel 79) en statistieken (artikel 80). Deze bepalingen komen grotendeels overeen met de bepalingen in de Dublinverordening. Deel VI heeft betrekking op wijzigingen van andere handelingen van de Unie. Er wordt een wijziging aangebracht in Verordening (EU) 2021/1147 (artikel 81), waarbij de financiële bijdragen waarin de Asiel- en migratiebeheerverordening voorziet worden toegevoegd aan het Europese fonds voor asiel, migratie en integratie. Tevens wordt een wijziging aangebracht in Verordening (EU) 2021/1060⁵² (artikel 82). In deel VII zijn de overgangs- en slotbepalingen opgenomen. Dit betreft bepalingen over de intrekking van de Dublinverordening (artikel 83), overgangsmaatregelen (artikel 84), inwerkingtreding en toepassing (artikel 85).

6.2 Uitvoering Asiel- en migratiebeheerverordening in onderhavig wetsvoorstel

De voorganger van de Asiel- en migratiebeheerverordening, de Dublin III-verordening (EU, nr. 604/2013), is in de Nederlandse wetgeving geïntegreerd in de wet tot wijziging van de Vw 2000 en de Awb ter uitvoering van de verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PbEU 2013, L 180).⁵³ In de toelichting is vermeld dat het materiële beoordelingskader rechtstreeks wordt ontleend aan de verordening; wijzigingen daarin krijgen vorm door feitelijke handelingen in de uitvoeringspraktijk. Dat uitgangspunt blijft gelden voor de Asiel- en migratiebeheerverordening.

Bij voornoemde wetswijziging zijn, teneinde de aansluiting van de verordening op het bestaande stelsel te borgen, op een aantal onderwerpen wel specifieke uitvoeringsregels gesteld in de Vw 2000 (die nader zijn uitgewerkt in het Vb 2000). Dit heeft met name betrekking op de inbedding van het overdrachtsbesluit in de artikelen 44a (op aanvraag) en 62b (ambtshalve), de gronden voor bewaring en het beroep bij de rechter in de systematiek van de Vw 2000 en de Awb. Zoals in paragraaf 3 is uitgelegd ligt het uitgangspunt van aansluiting op de bestaande wettelijke systematiek ook aan onderhavig wetsvoorstel ten grondslag; de bestaande uitvoeringsregels uit voornoemde wet worden behouden en waar nodig omgezet naar de Asiel- en migratiebeheerverordening.

In aanvulling daarop worden in het onderhavige wetsvoorstel ter uitvoering van de Asiel- en migratiebeheerverordening regels gesteld over de volgende zaken. De verplichting om in het nationale recht de termijn voor het instellen van beroep bij de rechter tegen de overdracht vast te stellen (artikel 43, tweede lid), wordt vastgesteld. Ook moeten de termijnen worden vastgesteld die betrekking hebben op het verzoek om opschortende werking, waarbinnen de rechter oordeelt (artikel 43, derde lid). Verder worden de regels aangescherpt ten aanzien van vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming of bewaring bij een onderduikrisico, en gelden kortere termijnen voor de beroepsprocedure bij de rechter (artikelen 9 tot en met 13 van de herschikte Opvangrichtlijn). Tot slot heeft het overdrachtsbesluit, indien verzoeker in een andere lidstaat is dan die waar hij op grond van artikel 17, vierde lid, vereist wordt aanwezig te zijn, tot gevolg dat een asielzoeker geen recht meer heeft op de opvangvoorzieningen als bedoeld in de artikelen 17 tot en met 20 van de herschikte Opvangrichtlijn (artikel 18, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening). Deze punten worden toegelicht bij de bespreking

⁵² Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid.

⁵³ Kamerstukken II 2012/13, 33 699, nr. 3.

van de desbetreffende onderwerpen in deze toelichting.

Versoberde opvang na overdrachtsbesluit

Uit artikel 18, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening volgt dat de asielzoeker vanaf het moment van kennisgeving van een besluit tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat geen recht heeft op de opvangvoorzieningen als vermeld in de artikelen 17 tot en met 20 van de herschikte Opvangrichtlijn (toegang tot de arbeidsmarkt, tot taalcursussen, inburgeringscursussen of beroepsopleidingscursussen en tot materiële opvangvoorzieningen zoals huisvesting, voedsel en kleding) in een andere lidstaat dan die waar hij op grond van artikel 17, vierde lid van de Asiel- en migratiebeheerverordening aanwezig dient te zijn. Artikel 21 van de herschikte Opvangrichtlijn bepaalt dat vanaf het moment dat een asielzoeker in kennis is gesteld van een besluit om hem over te brengen naar de verantwoordelijke lidstaat overeenkomstig de Asiel- en migratiebeheerverordening, hij geen recht meer heeft op de in artikelen 17 tot en met 20 van de herschikte Opvangrichtlijn uiteengezette opvangvoorzieningen in een andere lidstaat dan die waar hij geacht wordt zich te bevinden uit hoofde van de Asiel- en migratiebeheerverordening.

Dit rechtsgevolg wordt in het voorgestelde artikel 44a, eerste lid, onderdeel d, Vw 2000 toegevoegd aan de rechtsgevolgen van het overdrachtsbesluit zoals in die bepaling opgenomen. Bepaald wordt dat de vreemdeling wiens asielaanvraag niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30, eerste lid, Vw 2000, welk besluit heeft te gelden als overdrachtsbesluit geen recht heeft op de opvangvoorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen bedoeld in artikel 17 tot en met 20 van de Opvangrichtlijn, toegekend bij of krachtens de Wet COA of bij of krachtens een ander wettelijk voorschrift. Voorts wordt ter implementatie van artikel 21, tweede alinea, van de herschikte Opvangrichtlijn in het voorgestelde artikelonderdeel opgenomen dat dit in het overdrachtsbesluit wordt vermeld.

Artikel 18, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening stelt wel als voorwaarde dat de asielzoeker conform artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de Screeningsverordening en de artikelen 5 en 21 van de herschikte Opvangrichtlijn van tevoren in kennis moet zijn gesteld van de gevolgen. Daar wordt in de praktijk uitvoering aan gegeven met feitelijk handelen.

Aan het voorgestelde artikel 44a, eerste lid, onderdeel d, Vw 2000 wordt ter uitvoering en implementatie van artikel 18, eerste lid, tweede alinea, van de Asiel- en migratiebeheerverordening en artikel 21, eerste alinea, van de herschikte Opvangrichtlijn toegevoegd dat de minister van Asiel en Migratie daarbij een minimale levensstandaard van ononderbroken toegang tot huisvesting, voedsel en kleding waarborgt. De minister van Asiel en Migratie blijft verantwoordelijk om een minimale levensstandaard te waarborgen, die ononderbroken toegang tot huisvesting, voedsel en kleding inhoudt. Dit zijn elementaire behoeften waarin moet blijven worden voorzien ingevolge het artikel 18, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening, artikel 21 van de herschikte Opvangrichtlijn, het Handvest voor de grondrechten van de EU en andere internationale verplichtingen.

Rechtsmiddelen

Tegen het overdrachtsbesluit staat rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter open. Aangezien het beperken van opvangvoorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen van rechtswege het gevolg is van het overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 44a, eerste lid, Vw 2000, kan de rechter zich ook een oordeel vormen over de rechtmatigheid hiervan. Hiermee wordt ook gevolg gegeven aan artikel 29, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn dat o.a. bepaalt dat tegen de beperking van opvangvoorzieningen beroep bij de rechter moet openstaan. Gelet op artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening kan de vreemdeling een verzoek om voorlopige voorziening indienen en de rechter verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep.

7. Implementatie herschikte Opvangrichtlijn (EU) 2024/1346

7.1. Algemeen

De herschikte Opvangrichtlijn voorziet in normen voor de opvang in de lidstaten van verzoekers om internationale bescherming, of, in voor Nederland meer gebruikelijke terminologie, asielzoekers. De richtlijn bestaat uit zes hoofdstukken. Hieronder volgt een korte beschrijving van elk hoofdstuk. Hoofdstuk I bevat het onderwerp van de richtlijn (artikel 1), de belangrijkste definities (artikel 2), het toepassingsgebied (artikel 3) en de discretionaire bevoegdheid van lidstaten om ten gunste van de vreemdeling af te wijken van de bepalingen van de richtlijn (artikel 4). Hoofdstuk II bevat algemene bepalingen betreffende opvangvoorzieningen. Dit betreft bepalingen over een informatieverplichting voor lidstaten om de vreemdeling in te lichten over de geldende

voordelen en over de na te komen verplichtingen in verband met de opvangvoorzieningen (artikel 5), de afgifte van documenten (artikel 6), de organisatie van de opvangsystemen (artikel 7), de toewijzing van asielzoekers aan een geografisch gebied (artikel 8), beperkingen van de bewegingsvrijheid (artikel 9), bewaring van asielzoekers (artikel 10), waarborgen voor asielzoekers in bewaring (artikel 11), voorwaarden met betrekking tot bewaring (artikel 12), bewaring van asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften (artikel 13), de opvang van gezinnen (artikel 14), medisch onderzoek (artikel 15), scholing van en onderwijs aan minderjarigen (artikel 16), werkgelegenheid (artikel 17), taalcursussen en beroepsopleiding (artikel 18), algemene bepalingen betreffende de materiële opvangvoorzieningen en gezondheidszorg (artikel 19), de regeling voor materiële opvangvoorzieningen (artikel 20), opvangvoorzieningen in een andere lidstaat dan die waar de asielzoekers geacht wordt zich te bevinden (artikel 21) en gezondheidszorg (artikel 22).

Hoofdstuk III, bestaande uit een enkel artikel, artikel 23, bevat bepalingen met betrekking tot beperking of intrekking van materiële opvangvoorzieningen.

Hoofdstuk IV handelt over asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften. Het bevat het beginsel dat lidstaten rekening houden met de specifieke situatie van asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften (artikel 24), bepalingen over de beoordeling van bijzondere opvangbehoeften (artikel 25), bepalingen over minderjarigen (artikel 26), niet-begeleide minderjarigen (artikel 27) en slachtoffers van foltering en geweld (artikel 28).

Hoofdstuk V, bestaande uit een enkel artikel, artikel 29, handelt over rechtsmiddelen om in beroep te gaan tegen beslissingen met betrekking tot toekenning, intrekking of beperking van opvangvoorzieningen en beslissingen tot weigering van toestemming als bedoeld in artikel 8, vijfde lid, eerste alinea, of beslissingen op grond van artikel 9 die individuele gevolgen hebben voor verzoekers.

Hoofdstuk VI bevat maatregelen om het opvangsysteem doeltreffender te maken. Het bevat de verplichting voor lidstaten om de Commissie mee te delen welke autoriteiten zijn belast met de nakoming van de opvangverplichtingen (artikel 30), om relevante mechanismes vast te stellen om te waarborgen dat passende regels worden vastgesteld voor het sturen, bewaken en controleren van het niveau van de opvangvoorzieningen (artikel 31), om een noodplan op te stellen voor wanneer de lidstaat met een onevenredig aantal asielzoekers wordt geconfronteerd (artikel 32) en om passende maatregelen te treffen met betrekking tot personeel en middelen (artikel 33). Verder wordt geregeld dat de Commissie uiterlijk op 12 juni 2028, en vervolgens om de vijf jaar, verslag uitbrengt over de toepassing van de richtlijn (artikel 34), dat lidstaten de verplichting hebben tot omzetting van de richtlijn (artikel 35), dat de huidige Opvangrichtlijn 2013/33/EU wordt ingetrokken (artikel 36), wanneer de richtlijn in werking treedt (artikel 37) en dat de lidstaten de adressaten van de richtlijn zijn (artikel 38).

Reikwijdte implementatie

De herschikte Opvangrichtlijn behelst een aantal inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de Opvangrichtlijn uit 2013, welke wijzigingen in onderhavig wetsvoorstel in de nationale wetgeving worden geïmplementeerd. De belangrijkste daarvan zijn de volgende. Ten eerste biedt artikel 8 van de herschikte Opvangrichtlijn een mogelijkheid om asielzoekers toe te wijzen aan een geografisch gebied, om te zorgen voor een snelle, efficiënte en effectieve verwerking van hun verzoeken of voor de geografische spreiding van asielzoekers. De regering wil de mogelijkheid hebben om hier gebruik van te kunnen maken en kiest daarom voor implementatie in artikel 55.0a, eerste lid, Vw 2000.

Ten tweede worden de mogelijkheden uitgebreid om asielzoekers en met name asielzoekers die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen (de opvolger van de Dublinverordening) tijdens de asielprocedure te beperken in hun bewegingsvrijheid (ofwel een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen), wanneer er sprake is van een risico op onderduiken. In het verlengde daarvan wordt het ten derde in meer gevallen mogelijk om deze laatste groep asielzoekers in bewaring te stellen bij een onderduikrisico (dat risico hoeft niet langer 'significant te zijn') en verliezen zij, indien zij niet in de lidstaat zijn waar zij vereist worden te zijn, het recht op opvangvoorzieningen als bedoeld in de artikelen 17 tot en met 20 nadat een overdrachtsbesluit is genomen (dit wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij aanpassing van artikel 44a Vw 2000).

Ten vierde worden de termijnen waarbinnen de rechter dient te oordelen over een vrijheidsontnemende maatregel ofwel bewaring ingekort. Deze wijzigingen en de implementatie daarvan worden hierna nader besproken.

Tot slot bevat de herschikte Opvangrichtlijn een aanpassing van de regels over materiële opvangvoorzieningen waar asielzoekers aanspraak op kunnen maken. Deze aanpassingen zullen hun beslag krijgen in sectorale wetgeving en op het niveau van een ministeriële regeling (waaronder de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 en de Regeling eigen bijdrage asielzoekers 2008) en worden bij de wijziging daarvan nader besproken.

7.2 Vrijheidsontneming asielzoekers op grond van artikel 59b Vw 2000

De herschikte Opvangrichtlijn heeft – evenals zijn voorganger – onder meer betrekking op de vrijheidsontneming ofwel bewaring van asielzoekers. Artikel 44, vierde lid, van de Asiel- en migratie-

beheerverordening bepaalt dat de artikelen 11, 12 en 13 van de herschikte Opvangrichtlijn over de bewaringsomstandigheden en de waarborgen die bij bewaring gelden van toepassing zijn op de bewaring van asielzoekers die onder deze verordening vallen. Het Asiel- en migratiepact geeft aanleiding tot herziening van de wettelijke regeling inzake de termijnen voor bewaring van asielzoekers op grond van artikel 59b Vw 2000.

Vreemdelingenbewaring is een bestuursrechtelijk instrument om onrechtmatig binnenreizen van Nederland te voorkomen en een effectief terugkeerbeleid te bevorderen. Anders dan bij strafrechtelijke detentie gaat het niet om leedtoevoeging, maar om het beschikbaar houden van de vreemdeling ter voorkoming van het (verder) inreizen van Nederlands of Europees grondgebied of ter fine van uitzetting. Vooropgesteld wordt dat rechtmatig verblijvende vreemdelingen, waaronder asielzoekers tijdens de behandeling van de asielaanvraag, in beginsel niet in bewaring worden gesteld. Nederland is hierbij gebonden aan het EVRM, in het bijzonder aan artikel 5, eerste lid aanhef en onder f. Uit die bepaling volgt dat een ieder recht heeft op vrijheid en veiligheid van zijn persoon en dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen, behalve overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure, in het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is. Slechts indien sprake is van een welomschreven belang, dat binnen de grenzen van artikel 5, eerste lid onderdeel f, EVRM als grondslag voor bewaring kan worden aangemerkt, zal een rechtmatig verblijvende vreemdeling in bewaring worden gesteld.

Dit belang dient te worden aangetoond aan de hand van objectieve omstandigheden van het geval en dient in alle gevallen te zijn verbonden met het belang van het voorkomen van het verkrijgen van toegang of om het verblijf te kunnen beëindigen na een afwijzende beschikking op de verblijfsaanvraag. Omdat bewaring een maatregel is die ingrijpt in het recht op bewegingsvrijheid van de vreemdeling, is deze maatregel aan strikte eisen verbonden. De herschikte Opvangrichtlijn somt in artikel 10, vierde lid limitatief de gronden voor inbewaringstelling op en bevat voorts de verplichting tot het opnemen van de gronden voor bewaring in de nationale wetgeving. Kenmerkend voor de systematiek onder de herschikte Opvangrichtlijn is dat de vreemdeling in verschillende situaties met verschillende oogmerken in bewaring kan worden gesteld. Voor deze verschillende situaties en oogmerken biedt de richtlijn afzonderlijke gronden voor bewaring. Dit betreft een voortzetting van de huidige Opvangrichtlijn uit 2013.

Vreemdelingenbewaring is een inbreuk op de bewegingsvrijheid van de vreemdeling. Een dergelijke beperking is slechts toegestaan indien deze noodzakelijk is met het oog op een welomschreven maatschappelijk belang en proportioneel is met het oog op het realiseren van dit belang. Hierom kan bewaring slechts plaatsvinden indien er geen lichter middel voorhanden is, dat even effectief is. Deze algemene vereisten gelden voor alle vormen van bewaring, en zijn een nadere specificatie van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij de uitoefening van de bevoegdheid tot bewaring. Bewaring dient met onmiddellijke ingang te worden opgeheven wanneer het doel daarvoor niet langer bestaat, en er geen andere grond voor het voortzetten van de inbewaringstelling bestaat. Ook dient de bewaring onmiddellijk te worden opgeheven wanneer de vreemdeling heeft aangegeven Nederland te willen verlaten en hiervoor de gelegenheid bestaat.

Wat betreft de duur van de bewaring bevatten de huidige noch de herschikte Opvangrichtlijn regels over hoelang de bewaring maximaal mag duren. Uit artikel 11, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn volgt dat een asielzoeker slechts in bewaring wordt gehouden voor een zo kort mogelijke termijn en slechts zo lang als de in artikel 10, vierde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn genoemde redenen van toepassing zijn. Uit het noodzakelijkheidsbeginsel vloeit voort dat bewaring niet langer duurt dan noodzakelijk met het oog op het beoogde doel. Het is aan de nationale wetgever om termijnen te stellen.

Thans kent de Vw 2000 een gedifferentieerde regeling voor de duur van de bewaring, waarbij verschillende termijnen voor verschillende grondslagen gelden, kort samengevat in beginsel vier weken, met mogelijkheid van verlenging tot zes weken in het geval een voornemenprocedure wordt toegepast en verdere verlenging tot ten hoogste drie maanden in het geval de vreemdeling beroep bij de rechter instelt. De aanname was destijds dat deze termijnen in de praktijk zouden volstaan. Indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of openbare orde kan de bewaring zes maanden duren, met een mogelijkheid tot verlenging van ten hoogste negen maanden indien sprake is van complexe feitelijke en juridische omstandigheden die betrekking hebben op de behandeling van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28; en een zwaarwegend belang van openbare orde of nationale veiligheid. De termijn van zes maanden en de mogelijkheid van verlenging van maximaal negen maanden sluiten aan op de termijnen voor het nemen van een besluit zoals neergelegd in de Procedurerichtlijn. Bij het bepalen van deze termijn is een verband gelegd tussen de termijn voor bewaring in voornoemde gevallen en de termijnen die gelden voor de behandeling van de asielaanvraag alsmede mogelijkheden tot verlenging daarvan.⁵⁴ Dit uitgangspunt – er is een verband tussen de duur van de behandeling van de asielaanvraag en de gronden voor bewaring in de fase van de asielprocedure dat een vreemdeling asielzoeker is – ligt ook

⁵⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34 088, nr. 3.

ten grondslag aan het voorstel voor een nieuwe maximale wettelijke termijn voor bewaring. De redenen om een asielzoeker in bewaring te kunnen stellen uit de herschikte Opvangrichtlijn doen zich immers voor gedurende de behandeling van de asielaanvraag. Voor een goede werking en uitvoering van het Asiel- en migratiepact is het wenselijk en verdedigbaar om de termijnen voor bewaring te laten aansluiten op de termijnen uit artikel 35 van de Procedureverordening waarbinnen een asielaanvraag moet worden behandeld. Voor standaardgevallen waarin de gegrondheid van een asielaanvraag wordt onderzocht (zaken waarin niet de versnelde behandelingsprocedure van toepassing is) bepaalt artikel 35, vierde lid, van de Procedureverordening dat de behandeling van de asielaanvraag binnen zes maanden moet zijn afgerond. Deze termijn kan op grond van artikel 35, vijfde lid, met maximaal zes maanden worden verlengd onder de in dat lid bedoelde voorwaarden.

Ter implementatie van artikel 11, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn en in opvolging van artikel 35, vierde en vijfde lid, van de Procedureverordening wordt voorgesteld de termijn voor bewaring van asielzoeker in artikel 59b Vw 2000, tweede en derde lid, Vw 200 als volgt te regelen. In het tweede lid wordt opgenomen dat de bewaring krachtens het eerste lid, zo kort mogelijk duurt, uitsluitend zo lang de in het eerste lid genoemde gronden van toepassing zijn en niet langer dan zes maanden duurt. In het derde lid wordt geregeld dat de bewaring met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd indien er sprake is van a) complexe feitelijke of juridische kwesties of b) de vertraging in de behandeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel, als bedoeld in artikel 28 Vw 2000, duidelijk en uitsluitend kan worden toegeschreven aan het feit dat de vreemdeling de krachtens artikel 9 van de Procedureverordening op hem rustende verplichtingen niet nakomt.

Bij de implementatie van de huidige Opvangrichtlijn werd aangenomen dat in de meeste gevallen een termijn van zes weken zou volstaan. In de praktijk is echter gebleken dat het voorkomt dat de wettelijke maximumtermijn het niet toestaat de bewaring voort te zetten, terwijl de gronden daarvoor nog wel aanwezig zijn. Dat verkleint de slagkracht van de uitvoeringsdiensten. De reden voor wijziging van artikel 59b, tweede en derde lid, Vw 2000 is erin gelegen om gevallen waarin de grond voor bewaring nog steeds aan de orde is, een ruimere termijn voor het voortduren van bewaring te creëren en daarvoor aan te sluiten bij de termijnen uit het Asiel- en migratiepact (artikel 35 Procedureverordening) waarbinnen de asielaanvraag moet worden beoordeeld.

Een voorbeeld van een geval waarin een langere bewaringsduur noodzakelijk kan zijn is dat het gedurende de behandeling van het beroep bij de rechter nodig is om de gegevens vast te stellen die ten grondslag liggen aan de asielaanvraag en die niet zouden kunnen worden verkregen indien de aanvrager niet in bewaring zou worden gehouden, met name wanneer sprake is van een onderduikrisico. Daartoe wordt artikel 59b, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000 in overeenstemming gebracht met artikel 10, vierde lid, onderdeel b, van de herschikte Opvangrichtlijn. De aanname ten tijde van de implementatie van de oude Opvangrichtlijn was dat de bewaring op grond van het huidige artikel 59b, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000 zou kunnen worden verlengd met drie maanden na beoordeling van de asielaanvraag gedurende de beroepsprocedure. Naar aanleiding van jurisprudentie van de AbRvS is echter het tegendeel gebleken.⁵⁵ Om onduidelijkheid weg te nemen over het kunnen laten voortduren van de bewaring gedurende de beroepsfase op deze grondslag, wordt artikel 59b, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000 aangepast zoals hiervoor omschreven.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de bewaring in alle gevallen zes maanden duurt en met zes maanden wordt verlengd. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om een maximale termijn; in alle gevallen moet een individuele beoordeling plaatsvinden aan de hand van de omstandigheden van het geval; moet de bewaring zo kort mogelijk duren en mag de bewaring uitsluitend zo lang duren als een van de bewaringsgronden van toepassing is. Uit artikel 59c, eerste lid, Vw 2000 volgt dat een vreemdeling slechts in bewaring wordt gesteld voor zover geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. In het Vb 2000 wordt daar ter implementatie van artikel 11, tweede lid, van de herschikte Opvangrichtlijn aan toegevoegd dat in het besluit tot bewaring op grond van artikel 59a of 59b de feitelijke en juridische gronden worden vermeld waarop de bewaring is gebaseerd en de reden dat geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. Op deze wijze zal de termijn van de bewaring en de redenen die daaraan ten grondslag worden gelegd toetsbaar zijn voor de rechter.

Elementaire waarborgen

Aan het slot van artikel 59b Vw 2000 wordt een lid toegevoegd om een aantal elementaire waarborgen met betrekking tot de bewaring expliciet te maken. In het voorgestelde vierde lid wordt ter implementatie van artikel 10, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn opgenomen dat de vreemdeling niet in bewaring wordt gesteld om de enkele reden dat hij een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 heeft ingediend of op basis van zijn nationaliteit. Ook wordt ter implementatie van genoemde bepaling opgenomen dat bewaring niet bestraffend van aard mag zijn. De norm dat de bewaring alleen mag worden gebaseerd op de in artikel 10, vierde lid,

⁵⁵ AbRvS 4 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:230 (r.o. 3.1 en 3.2) en AbRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1710 (r.o. 10.3).

van de herschikte Opvangrichtlijn genoemde gronden, volgt uit het uitputtende karakter van de implementatie daarvan in artikel 59b Vw 2000.

Waarborgen minderjarigen

Voorts wordt ter implementatie van artikel 13, tweede lid, van de herschikte Opvangrichtlijn in het voorgestelde vijfde lid van artikel 59b Vw 2000 opgenomen dat een minderjarige vreemdeling niet in bewaring wordt gesteld, behoudens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen uitzonderlijke omstandigheden, wanneer minder dwingende alternatieven niet doeltreffend kunnen worden toegepast en slechts in laatste instantie en voor zo kort mogelijke duur wanneer de bewaring naar het oordeel van de minister van Asiel en Migratie in het belang van de minderjarige vreemdeling is. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden op grond van artikel 60 Vw 2000 nadere regels gesteld over de bewaring van de minderjarige vreemdeling en de waarborgen die daarbij gelden. Dat de bewaring van minderjarigen op grond van artikel 59b Vw 2000 slechts in laatste instantie is toegestaan voor zover geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, volgt reeds uit artikel 59c Vw 2000.

7.3 Vrijheidsbeperking, vrijheidsontneming en meldplicht bij onderduikrisico

7.3.1 Vrijheidsbeperking bij onderduikrisico

De herschikte Opvangrichtlijn (artikel 9) breidt de mogelijkheden uit om asielzoekers en met name asielzoekers die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen (de opvolger van de Dublin III-verordening) tijdens de asielprocedure te beperken in hun bewegingsvrijheid in situaties waarin sprake is van een onderduikrisico. De huidige Opvangrichtlijn 2013/33/EU bevatte reeds de mogelijkheid tot beperking van de bewegingsvrijheid van asielzoekers (artikel 7) om redenen van openbaar belang, openbare orde of indien nodig voor een snelle behandeling en een doeltreffende controle van het verzoek om internationale bescherming. Artikel 9, eerste lid van de herschikte Opvangrichtlijn versoepelt deze norm ten aanzien van asielzoekers en bepaalt dat 'indien nodig de lidstaten kunnen besluiten dat een verzoeker enkel mag verblijven op een specifieke, voor de huisvesting van verzoekers aangepaste plaats, om redenen van openbare orde of om doeltreffend te voorkomen dat de verzoeker onderduikt, wanneer er een onderduikrisico is, met name als het gaat om: a) verzoekers die overeenkomstig artikel 17, vierde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening verplicht zijn om zich in een andere lidstaat te bevinden, of b) verzoekers die zijn overgebracht naar de lidstaat waar zij overeenkomstig artikel 17, vierde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening verplicht zijn zich te bevinden, nadat zij zijn ondergedoken en zich naar een andere lidstaat hebben begeven'.

De beperking van de bewegingsvrijheid van asielzoekers op grond van de herschikte Opvangrichtlijn geschiedt in Nederland op grond van de vrijheidsbeperkende maatregel (ofwel het gebiedsgebod of gebiedsverbod) van artikel 56 Vw 2000 en artikel 5.1 Vb 2000. De vrijheidsbeperkende maatregel kan de vreemdeling op grond van artikel 56 Vw 2000 worden opgelegd indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert. De vreemdeling die in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd krijgt, wordt in de regel voor de duur van de vrijheidsbeperkende maatregel geplaatst op een specifieke locatie. Het toepassingsbereik van de vrijheidsbeperkende maatregel van het huidige artikel 56 Vw 2000 strekt zich blijkens het eerste lid uit tot vreemdelingen die die a) geen rechtmatig verblijf hebben en b) rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8, met uitzondering van de onderdelen b, d en e.

Het toepassingsbereik van de versoepelde regels van artikel 9 van de herschikte Opvangrichtlijn beperkt zich tot asielzoekers, met name asielzoekers die onder artikel 17, vierde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen. Daarbij gaat het dus om vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben op grond van de artikelen 8, onderdelen f, g, h of m. In aanvulling op de bestaande grondslag van artikel 56, eerste lid, Vw 2000 voor oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel in het belang van de openbare orde of nationale veiligheid, incorporeert dit wetsvoorstel, ter implementatie van artikel 9 van de herschikte Opvangrichtlijn een grondslag voor het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel aan vreemdelingen wanneer sprake is van een onderduikrisico. Daarbij worden, op basis van de bestaande delegatiegrondslag, overeenkomstig punt 24 van de considerans van de herschikte Opvangrichtlijn, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur objectieve criteria gedefinieerd voor het vaststellen van een onderduikrisico. Indien de vreemdeling onder de Asiel- en migratiebeheerverordening valt, brengt dit met zich mee dat de vreemdeling zich eerder heeft onttrokken aan het overheidstoezicht, en dat er dus in beginsel sprake is van een onderduikrisico. In paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de toelichting is vermeld dat zoveel mogelijk harmonisatie wordt beoogd van de regels inzake vrijheidsbeperking ter zake van asielzoekers die onder de Opvangrichtlijn vallen en van vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen. Met het oog op terugkeer is bewaring van de vreemdeling mogelijk op basis van de Terugkeerrichtlijn; de vrijheidsbeperkende maatregel uit hoofde van artikel 56 Vw 2000 geldt daarbij als minder ingrijpend alternatief in o.a. het geval waarin sprake is van het risico op onderduiken (artikelen 7, derde lid, en 15 van de Terugkeerrichtlijn. Op het niveau van algemene maatregel van bestuur wordt nadere uitwerking

gegeven aan de beoogde harmonisatie van de regelgeving ter zake van vrijheidsbeperking van asielzoekers die onder de Opvangrichtlijn vallen en zij die onder de Terugkeerrichtlijn vallen in het geval waarin sprake is van een risico op onderduiken.

7.3.2 Vrijheidsontneming bij onderduikrisico

In het verlengde van het voorgaande introduceert artikel 10, vierde lid, onderdeel c, van de herschikte Opvangrichtlijn een grond voor bewaring van de asielzoeker om ervoor te zorgen dat de asielzoeker de hem bij een individueel besluit als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn opgelegde juridische verplichtingen nakomt, in gevallen waarin hij niet aan de verplichtingen van de vrijheidsbeperkende maatregel heeft voldaan en het onderduikrisico blijft bestaan. In artikel 59b Vw 2000 inzake de bewaringsgronden voor asielzoekers wordt deze grond toegevoegd in het voorgestelde artikel 59b, eerste lid, onderdeel e, Vw 2000.

7.3.3 Meldplicht bij onderduikrisico

Artikel 9, tweede lid, van de herschikte Opvangrichtlijn verschaft de lidstaten de bevoegdheid om de asielzoeker een meldplicht op te leggen. Uit punt 20 van de considerans volgt dat de meldplicht kan worden opgelegd indien er een risico bestaat dat de asielzoeker onderduikt of indien dat noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat de asielzoeker de vrijheidsbeperkende maatregel naleeft. Op grond van artikel 54, eerste lid, onderdeel f, Vw 2000 (periodieke aanmelding) is de meldplicht nader uitgewerkt voor gevallen waarin er een onderduikrisico bestaat.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat in onderhavig wetsvoorstel geen nieuwe implementatie plaatsvindt van artikel 10, vijfde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn, omdat in het nationale recht reeds alternatieven voor bewaring zijn geregeld. Zo krijgt de vreemdeling op grond van artikel 54, eerste lid, onderdeel f, van de Vw 2000 in samenhang met artikel 4.51 Vb 2000 in beginsel wekelijkse meldplicht bij de korpschef opgelegd; kan de vreemdeling een gebiedsgebod (vrijheidsbeperkende maatregel) opgelegd krijgen op grond van artikel 56 Vw 2000 of kan een verplichting worden opgelegd tot het stellen van zekerheid op grond van artikel 54, eerste lid, onderdeel h, in samenhang met artikel 4.52a Vb 2000.

7.3.4 Beroep bij de rechter tegen vrijheidsbeperkende maatregel

Artikel 29, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn vereist dat tegen beslissingen met individuele gevolgen voor asielzoekers op grond van artikel 9 beroep kan worden ingesteld bij een rechterlijke instantie. Voor de rechtsmiddelen wordt aangesloten bij de bestaande rechtsgang voor vrijheidsbeperkende maatregelen. Ingevolge artikel 93, eerste lid, Vw 2000 jo. artikel 7:1 Awb en bijlage 1 Regeling rechtstreeks beroep van de Awb staat tegen een besluit tot oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel als bedoeld in artikel 56 Vw 2000 rechtstreeks beroep open bij de bestuursrechter.⁵⁶ Dit geldt eveneens bij afwijzing van een verzoek tot opheffing van de vrijheidsbeperkende maatregel. Uit artikel 69, eerste lid, Vw 2000 volgt een termijn voor het indienen van een beroepsschrift van vier weken. Artikel 69, derde lid, Vw 2000 is dus niet van toepassing. Het instellen van het beroep heeft geen automatische schorsende werking. De vreemdeling zal dus een verzoek om voorlopige voorziening moeten indienen om de werking van het besluit te laten schorsen. Voor de termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak moet doen geldt artikel 8:66, eerste lid, van de Awb, namelijk zes weken na sluiting van het onderzoek. Deze termijn kan in bijzondere omstandigheden worden verlengd met zes weken (artikel 8:66, tweede lid, Awb).

Tegen de uitspraak van de rechtbank of van de voorzieningenrechter van de rechtbank over een vrijheidsbeperkende maatregel staat ingevolge artikel 84, aanhef en onder a, Vw 2000 geen hoger beroep open.

Artikel 29, tweede tot en met zesde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn vereisen dat er gratis rechtsbijstand wordt verleend aan de vreemdeling in de beroepsfase. De bestaande regels van de Wet op de rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 inzake de verlening van rechtsbijstand in de beroeps- en hoger beroepsfase blijven in stand.

7.4 Beroep bij de rechter bij vrijheidsontneming

De herschikte Opvangrichtlijn heeft zoals hiervoor aangegeven – evenals zijn voorganger – onder meer betrekking op de bewaring van asielzoekers. Artikel 44, vierde lid, van de Asiel- en migratiebepalingen bepaalt dat de artikelen 11, 12 en 13 van de herschikte Opvangrichtlijn over de

⁵⁶ In het voorstel voor de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Kamerstukken I 2017/18, 34 309) wordt in artikel 99, onderdeel S door wijziging van artikel 93 Vw 2000 buiten twijfel gesteld dat de regeling inzake het rechtstreeks beroep ook van toepassing is wanneer de vreemdeling beroep instelt tegen afwijzing van het verzoek om opheffing van de vrijheidsbeperkende maatregel bij voortdurende daarvan.

bewaringsomstandigheden en de waarborgen die bij bewaring gelden van toepassing zijn op de bewaring van asielzoekers die onder deze verordening vallen. Artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn en daarmee ook artikel 44 van de Asiel- en migratiebeheerverordening strekken tot een gewijzigd systeem voor het beroep bij de rechter bij vrijheidsontneming. Artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn vereist dat de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming of bewaring van asielzoekers, waaronder asielzoekers die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen, met spoed ambtshalve of op verzoek van de vreemdeling wordt getoetst door de rechter.

Thans geldt op grond van artikel 94 Vw 2000 dat de rechtbank uiterlijk op de achtentwintigste dag na de bekendmaking van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel op de gronden van de artikelen 6 en 6a bij grensdetentie, bewaring op de gronden van de artikelen 58 en 59 bij uitzetting en tijdens de asielprocedure op de gronden van de artikelen 59a en 59b Vw 2000, hiervan in kennis wordt gesteld, tenzij de vreemdeling voordien zelf beroep heeft ingesteld. Zodra de rechtbank de kennisgeving heeft ontvangen wordt de vreemdeling geacht beroep te hebben ingesteld en strekt het beroep tevens tot een verzoek om toekenning van schadevergoeding. Het onderzoek ter zitting vindt uiterlijk op de veertiende dag na ontvangst van het beroep dan wel de kennisgeving plaats en de schriftelijke uitspraak wordt binnen zeven dagen na de sluiting van het onderzoek gedaan.

Artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn geeft de mogelijkheid ervoor te zorgen dat, wanneer de bewaring wordt bevolen door een administratieve instantie, de lidstaten er ambtshalve of op verzoek van de verzoeker, of beide, voor zorgen dat de rechtmatigheid van de bewaring door de rechter met spoed wordt getoetst.

Artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn verkort de beroepsprocedure in het geval van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel. Indien de rechtmatigheid van de bewaring ambtshalve wordt getoetst, wordt deze toetsing zo snel mogelijk afgerond, rekening houdend met de omstandigheden van elk geval, en uiterlijk 15 dagen of, in uitzonderlijke omstandigheden, uiterlijk 21 dagen na de aanvang van de bewaring. Indien de verzoeker om toetsing verzoekt, wordt een dergelijke toetsing zo snel mogelijk afgerond, rekening houdend met de omstandigheden van elk geval, en uiterlijk 15 dagen of, in uitzonderlijke omstandigheden, uiterlijk 21 dagen na de aanvang de betreffende procedures.

In dit wetsvoorstel wordt artikel 94, eerste lid, Vw 2000 aangepast aan de keuze van de regering om enkel ambtshalve beroep open te stellen tegen een vrijheidsontnemende maatregel. De vreemdeling hoeft daardoor niet zelf beroep in te stellen. In verband met de kortere uitspraaktermijn in bewaringszaken wordt in artikel 94, eerste lid, van de Vw 2000 opgenomen dat de minister van Asiel en Migratie de rechtbank onverwijld in kennis stelt van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel na de bekendmaking daarvan.

Aanvankelijk werd beoogd zowel de ambtshalve toetsing door de rechter als de mogelijkheid voor de vreemdeling om zelf beroep in te stellen, open te houden. Naar aanleiding van de consultatiereacties, in het bijzonder met betrekking tot de uitvoerbaarheid, kiest de regering ervoor alleen nog de ambtshalve toetsing door de rechter te behouden, waarbij de rechtbank onverwijld na de bekendmaking in kennis wordt gesteld van het besluit tot oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel. Dit levert namelijk minder administratieve lasten op voor de uitvoering en de rechtspraak en zorgt ervoor dat de kortere uitspraaktermijn optimaal kan worden benut.

De verplichting om onverwijld na het besluit tot oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel een kennisgeving te doen uitgaan naar de rechtspraak, moet ervoor zorgen dat de rechtbank zo snel als mogelijk op de hoogte wordt gesteld van het besluit tot oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel. De termijn voor de rechtbank om ambtshalve uitspraak te doen binnen 15 dan wel 21 dagen in het geval van uitzonderlijke omstandigheden vangt ingevolge artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn immers aan na aanvang van de bewaring, dus spoed van de zijde van de minister van Asiel en Migratie is geboden. Bij de invoering van deze handelwijze zal de tijdigheid van de kennisgeving prioriteit krijgen. De regering gaat er thans van uit dat de bewaringsmaatregel automatisch bij oplegging door de AVIM, KMar, DTenV of de IND zelf, via de IND (procesvertegenwoordiging) direct bij de rechtspraak aankomt. Op deze wijze is geborgd dat de bewaringsrechter onverwijld op de hoogte komt van de oplegging van de bewaringsmaatregel en deze ambtshalve toetst. De noodzaak om de mogelijkheid open te houden dat de vreemdeling ook zelf beroep kan indienen, komt daarmee dan te vervallen. Van belang is dat artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn bepaalt dat indien de rechterlijke toetsing niet binnen 21 dagen is afgerond, de vreemdeling onmiddellijk wordt vrijgelaten. Daar wordt artikel 94, vijfde lid, Vw 2000 op aangepast (zie hieronder).

Het voormelde laat onverlet dat zodra de rechtbank de kennisgeving heeft ontvangen, de vreemdeling wordt geacht beroep te hebben ingesteld. De regeling van artikel 94, tweede en derde lid, Vw 2000 dat het beroep tevens strekt tot een verzoek om toekenning van schadevergoeding (artikel 94, eerste lid, laatste volzin, Vw 2000) en mede geacht wordt een beroep te omvatten tegen een besluit tot toegangsweigering (artikel 94, tweede en derde lid, Vw 2000) kan daarmee in stand blijven.

In artikel 94, vierde lid, Vw 2000 vervalt de verplichting dat de zitting uiterlijk op de veertiende dag na ontvangst van het beroepschrift dan wel de kennisgeving plaatsvindt. Gelet op de kortere uitspraaktermijn is het aan de rechtbank zelf om een passend moment voor de zitting te bepalen. De herschikte

Opvangrichtlijn verplicht de rechtbank ook niet om de zitting op een bepaald moment te laten plaatsvinden.

In artikel 94, vijfde lid, tweede volzin, Vw 2000 wordt ter implementatie van artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn geregeld dat de termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak doet ten hoogste 15 dagen, dan wel ten hoogste 21 dagen bedraagt in uitzonderlijke omstandigheden en aanvangt op de dag van de oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel, bedoeld in artikel 94, eerste lid, Vw 2000. In de derde volzin van het vijfde lid wordt geïmplementeerd dat de vrijheidsontnemende maatregel, als bedoeld in de artikelen 6, 6a, 59a of 59b, onmiddellijk wordt opgeheven, indien de rechtbank geen uitspraak heeft gedaan binnen 21 dagen na de dag van de oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel. Indien de rechtbank deze termijn overschrijdt in het beroep tegen een vrijheidsontnemende maatregel als bedoeld in artikel 59 Vw 2000, dient in het licht van de omstandigheden van het geval te worden beoordeeld of sprake is van feiten en omstandigheden die overschrijding van de termijn kunnen rechtvaardigen.⁵⁷

Harmonisatie met vreemdelingenbewaring bij terugkeer

Zoals in het algemeen deel is vermeld wordt zoveel mogelijk harmonisatie beoogd van de regelgeving op het terrein van vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming (grensdetentie en vreemdelingenbewaring). Hoewel de Terugkeerrichtlijn geen onderdeel uitmaakt van het Asiel- en migratiepact is het onderwerp terugkeer onlosmakelijk verbonden met het materiële en formele asielrecht van het Asiel- en migratiepact – in het bijzonder op het terrein van vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming (grensdetentie en vreemdelingenbewaring). Van belang hierbij is dat de Europese Commissie in haar uitvoeringsplan benadrukt dat de hervorming van het migratie- en asielbeleid onder meer beoogt snelle en efficiënte procedures voor asiel én terugkeer op te zetten. Voor snelle en doeltreffende procedures in het kader van het Asiel- en migratiepact is het noodzakelijk dat in de nationaalrechtelijke systematiek een goede overgang tussen alle fases in het asiel- en terugkeerproces is geborgd.

Om die reden wordt voorgesteld de termijnen ten aanzien van de beroepsprocedure die voortvloeien uit de herschikte Opvangrichtlijn in zijn geheel van kracht te laten worden voor vreemdelingen die in grensdetentie dan wel vreemdelingenbewaring worden gesteld. De regering vindt steun voor deze benadering in artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat lidstaten borgen dat een beroep zo spoedig mogelijk tot een uitspraak leidt. Dit brengt een verzwaring van de uitvoeringslasten voor de rechtspraak met zich mee, die strikt genomen niet voortvloeit uit het Asiel- en migratiepact. De AbRvS heeft hier kritiek op geuit tijdens de consultatie en adviseren de beoogde harmonisatie op dit punt achterwege te laten in dit wetsvoorstel. De regering heeft de kritiek tot zich genomen en gewogen, maar handhaaft de kortere termijnen voor de behandeling van het beroep in alle bewarings- en grensdetentie zaken, met als belangrijkste reden dat deze kortere termijn in het geval van grensdetentie en terugkeer inmiddels ook zijn voorzien door de Uniewetgever. Op 11 maart 2025 is het voorstel voor een Terugkeerverordening door de Europese Commissie openbaar gemaakt.⁵⁸ De Terugkeerverordening is bedoeld als het sluitstuk van het Asiel- en migratiepact. Uit dit voorstel volgt dat de rechtsbescherming van een terugkeerder wordt vergroot ten aanzien van de rechtsbescherming van een asielzoeker. De termijn voor de rechter de rechtmatigheid van de bewaringsmaatregel te beoordelen wordt in het voorstel voor de Terugkeerverordening namelijk verkort naar maximaal 15 dagen, zonder verlengingsmogelijkheid naar maximaal 21 dagen in uitzonderlijke gevallen die voor asielzoekers straks wel geldt onder de herschikte Opvangrichtlijn. De regering zet in de onderhandeling over de Terugkeerverordening in op aansluiting op de termijnen in de herschikte Opvangrichtlijn.

Gelet op het voorstel van de Commissie voor een Terugkeerverordening als sluitstuk voor het Asiel- en migratiepact, heeft het volgens de regering de voorkeur om de termijnen nu al bij gelegenheid van de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact in onderhavig wetsvoorstel zoveel mogelijk gelijk te trekken. Naar verwachting zullen deze kortere termijnen voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de bewaringsmaatregel in terugkeergevallen binnen afzienbare tijd binnen de Nederlandse rechtsorde gaan gelden na het toepasselijk worden van de voorgestelde Terugkeerverordening.

Daarop anticiperen is het meest efficiënt in plaats van eerst nog twee termijnen te blijven hanteren die vervolgens na inwerkingtreding van de Terugkeerverordening alsnog gelijkgetrokken moeten worden. De regering meent dat het niet wenselijk is voor de uitvoering door zowel de IND als de rechtspraak om in de tussenliggende periode twee verschillende termijnen te hanteren, al naar gelang de fase waarin de vreemdeling zich bevindt in het asiel- en terugkeerproces. Als er twee aparte termijnen zouden worden gehanteerd, levert dat meer administratieve lasten op voor de IND en de rechtspraak.

⁵⁷ Zie ook AbRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2562.

⁵⁸ Regulation of the European Parliament and of the council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EG of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EG and Council Decision 2004/191/EC, 11 maart 2025 COM (2025) 101 final, 2025/0059 (COD). Zie ook BNC-fiche Voorstel Terugkeerverordening, Kamerstukken II 2024/25, 22 112, nr. 4031, 17 april 2025.

Er zal immers altijd moeten worden nagegaan welke maatregel van bewaring is opgelegd en welke termijn voor de behandeling van het beroep daarvoor geldt. Ook kan het hanteren van twee termijnen tot fouten leiden indien meerdere maatregelen kort achter elkaar zijn opgelegd vanwege het wijzigen van de status van de vreemdeling (bijvoorbeeld van asielzoeker naar onrechtmatig verblijvende vreemdeling of vice versa). Bovendien zou het inregelen van twee termijnen veel tijd en middelen kosten, terwijl de gelding daarvan naar verwachting tijdelijk is. Het hanteren van één en dezelfde termijn voor alle maatregelen van bewaring is dan ook in het oog van de regering het minst foutgevoelig en het meest rechtvaardig. Daardoor is de rechtsbescherming voor iedere vreemdeling in bewaring in beginsel hetzelfde en niet afhankelijk van de fase waarin de vreemdeling zich in het asiel- en terugkeerproces bevindt.

Ingevolge artikel 95, eerste en tweede lid, Vw 2000 staat tegen de uitspraak van de rechtbank als bedoeld in artikel 94, vijfde lid, hoger beroep open en is afdeling 4 van toepassing. Artikel 69, derde lid, Vw 2000 bepaalt dat de termijn voor het instellen van het hoger beroep één week bedraagt. Ingevolge artikel 89, eerste en tweede lid, Vw 2000 behandelt de AbRvS het hoger beroep met toepassing van afdeling 8.2.3. van de Awb en doet de AbRvS uitspraak uiterlijk 23 weken na ontvangst van het beroepschrift.

Artikel 11, zesde lid, jo. artikel 29, tweede tot en met zesde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn vereisen dat er gratis rechtsbijstand wordt verleend aan de vreemdeling in de beroepsfase. De bestaande regels van de Wet op de rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 inzake de verlening van rechtsbijstand in de beroeps- en hoger beroepsfase blijven in stand.

7.5 Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs 2020

Werk

Het recht van asielzoekers op toegang tot de arbeidsmarkt volgt uit de herschikte Opvangrichtlijn. Deze richtlijn bevat normen voor de opvang en bijbehorende voorzieningen die lidstaten aan asielzoekers moeten bieden. De wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: Wav) in onderhavig wetsvoorstel heeft tot doel de herschikte Opvangrichtlijn te implementeren op het gebied van werkgelegenheid. De wijziging van de Wav wordt nader toegelicht in hoofdstuk 10.

Onderwijs

Artikel 16 van de herschikte Opvangrichtlijn ziet op scholing en onderwijs aan minderjarige kinderen van verzoekers en minderjarige verzoekers. Uit het tweede lid van dat artikel vloeit voort dat deze doelgroep binnen uiterlijk twee maanden moet worden toegelaten tot het onderwijs, gerekend vanaf de datum waarop het verzoek om internationale bescherming is ingediend. In de sectorwetgeving voor primair, voortgezet en gespecialiseerd onderwijs is bepaald dat het bevoegd gezag binnen zes weken na aanmelding een toelatingsbesluit dient te nemen, met de mogelijkheid om dit éénmaal met ten hoogste vier weken te verlengen.⁵⁹ Indien het een kind betreft dat niet staat ingeschreven op een andere school en er geen besluit wordt genomen binnen tien weken wordt het kind tijdelijk geplaatst op de desbetreffende school en ingeschreven als leerling.⁶⁰ Teneinde artikel 16 van de herschikte Opvangrichtlijn te implementeren wordt deze termijn ingeval van de toelating van minderjarige kinderen van verzoekers dan wel minderjarige verzoekers in de Wet op het primair onderwijs (WPO), Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet op de expertisecentra (WEC) aangepast naar uiterlijk zes weken vanaf de datum waarop het verzoek om toelating is ingediend, zonder mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn door het bevoegd gezag. Volgens artikel 2 van de Opvangrichtlijn wordt minderjarig kind van verzoeker of minderjarige verzoeker gedefinieerd als een onderdaan van een derde land of een staatloze die jonger is dan 18 jaar en in Nederland een verzoek tot asiel heeft gedaan, dan wel van wie de ouders een verzoek tot asiel hebben gedaan, waarover nog geen definitieve beslissing is genomen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de aanmelding van minderjarige kinderen van verzoekers dan wel minderjarige verzoekers bij een school zo snel mogelijk, en in ieder geval binnen twee weken, plaatsvindt na het indienen van een verzoek tot internationale bescherming. Dat vraagt van alle actoren (ouders en voogden, opvanglocaties, gemeenten en schoolbesturen) om inzet om tijdig een passende schoolkeuze te maken en een leerling aan te melden. In totaal betreft de uiterlijke termijn van toelating tot een school dan acht weken, binnen de termijn van twee maanden in de Opvangrichtlijn.

⁵⁹ Zie artikel 40, zesde lid, WPO, respectievelijk artikel 8.8, tweede lid, WVO en artikel 40, zevende lid, WEC.

⁶⁰ Zie artikel 40, zevende lid, WPO en artikel 40, achtste lid, WEC.

8. Uitvoering Screeningsverordening (EU) 2024/1356

8.1. Algemeen

De Screeningsverordening voert een screening van onderdanen van derde landen en staatlozen in. Zoals toegelicht door de Commissie bij de indiening van het voorstel moet de screening de nieuwe brede aanpak van migratie en gemengde migratiestromen helpen verwezenlijken. De screening maakt mogelijk dat de identiteit van de personen, maar ook eventuele gezondheids- en veiligheidsrisico's, snel worden vastgesteld. Ook maakt de screening mogelijk dat alle onderdanen van derde landen die zich aan de buitengrens bevinden zonder aan de toegangsvoorwaarden te voldoen en zijn aangehouden in verband met een onrechtmatige overschrijding van de buitengrens van een lidstaat, of na ontschepping volgend op een opsporings- en reddingsoperatie, snel naar de toepasselijke procedure worden doorverwezen. Ook onderdanen van derde landen die aan buitengrensdorlaatposten of in transitzones een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend kunnen hierdoor snel naar de toepasselijke procedure worden doorverwezen. Daarnaast worden uniforme regels vastgesteld voor de screening van irreguliere migranten die op het grondgebied zijn aangehouden en die zich bij binnenkomst in het Schengengebied aan de grenscontrole hebben onttrokken. De bedoeling is het Schengengebied te helpen beschermen en ervoor te zorgen dat irreguliere migratie efficiënt wordt aangepakt.⁶¹

Het doel van deze screening is versterking van de controle van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden, alle onderdanen van derde landen die aan screening zijn onderworpen te identificeren en aan de hand van raadpleging van relevante databanken te controleren of de aan de screening onderworpen onderdanen van derde landen een bedreiging voor de binnenlandse veiligheid zouden kunnen vormen. De screening omvat ook voorlopige medische controles en beoordelingen van kwetsbaarheid om personen die gezondheidszorg nodig hebben, personen die een gevaar voor de volksgezondheid zouden kunnen vormen te identificeren en om personen te kunnen identificeren die wegens kwetsbaarheid bijzondere procedurele of opvang-waARBorgen behoeven. Dergelijke controles vergemakkelijken de doorverwijzing van die personen naar de passende procedure.⁶²

De betreffende passende procedure is vervolgens ofwel doorverwijzing naar de bevoegde autoriteiten met het oog op terugkeer overeenkomstig de Terugkeerrichtlijn, ofwel doorverwijzing naar de bevoegde autoriteiten voor de registratie van een verzoek om internationale bescherming, ofwel herplaatsing overeenkomstig artikel 67 van de Asiel en migratiebeheerverordening of een ander bestaand solidariteitsmechanisme (artikel 18 van de Screeningsverordening).⁶³

8.2. Screening aan de buitengrens en screening op het grondgebied van de lidstaten.

De Screeningsverordening maakt onderscheid tussen screening aan de buitengrens en screening op het grondgebied van de lidstaten.

Screening buitengrens

De screening aan de buitengrens ziet op grond van artikel 5 van de Screeningsverordening op onderdanen van derde landen die niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden opgenomen in artikel 6 van de SGC en zijn aangehouden in verband met een onrechtmatige overschrijding van de buitengrens van een lidstaat over land, over zee of door de lucht,⁶⁴ of na een opsporings- of reddingsoperatie zijn ontscheept. Ook is deze screening van toepassing op onderdanen van derde landen die niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden van artikel 6 SGC maar aan grensdorlaatposten of in transitzones een verzoek om internationale bescherming doen. De betreffende onderdanen van derde landen worden op grond van artikel 6 van de Screeningsverordening tijdens de screening in juridische zin niet tot het grondgebied van de lidstaten toegelaten. De screening aan de buitengrens wordt op grond van artikel 8, derde lid, van de Screeningsverordening onverwijld uitgevoerd en in elk geval voltooid binnen zeven dagen nadat de persoon is aangehouden in het grensgebied, op het grondgebied is ontscheept of zich bij de grensdorlaatpost heeft gemeld.⁶⁵

⁶¹ COM (2020)612 def.

⁶² Overwegingen 36, 37 en 59 en artikel 1, tweede alinea, van de Screeningsverordening.

⁶³ Artikel 18, zesde lid, van de Screeningsverordening bevat nog een specifieke regel voor de situatie dat er sprake is van een strafrechtelijke of uitleveringsprocedure.

⁶⁴ Dit met uitzondering van onderdanen van derde landen van wie de lidstaten op grond van artikel 22, eerste en vierde lid, van de Eurodac-verordening geen biometrische gegevens om andere redenen dan leeftijd hoeven af te nemen.

⁶⁵ Er geldt een afwijkende termijn voor de categorie personen die zijn aangehouden in verband met een onrechtmatige overschrijding van de buitengrens (zie artikel 5, lid 1, punt a) op wie artikel 23, eerste en vierde lid van de Eurodac-verordening van toepassing is. In die gevallen dat die personen langer dan 72 uur fysiek aan de buitengrenzen blijven wordt de screening daarna uitgevoerd, maar dan is de termijn voor de screening vier dagen.

Screening op het grondgebied

De screening op het grondgebied is op grond van artikel 7 van de Screeningsverordening van toepassing op onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, op onrechtmatige wijze een buitengrens hebben overschreden en waarvoor er geen aanwijzingen zijn dat zij in een lidstaat zijn gescreend en gecontroleerd. In artikel 8, vierde lid, is opgenomen dat de screening onverwijld wordt uitgevoerd en in elk geval binnen drie dagen na de aanhouding wordt voltooid.

Beschikbaarheidsregime

Voor zowel de screening aan de buitengrens als screening op het grondgebied geldt dat in artikel 9 van de Screeningsverordening de verplichting is neergelegd voor onderdanen van derde landen die aan de screening worden onderworpen, om tijdens de screening ter beschikking te blijven van de screeningsautoriteiten. Daarnaast verplicht de Screeningsverordening de lidstaten ertoe om in het nationale recht bepalingen vast te leggen die ervoor zorgen dat de te screenen personen voor de duur van de screening ter beschikking blijven van de autoriteiten. Dit om elk risico op onderduiken en mogelijke bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid als gevolg van dergelijk onderduiken te voorkomen. Voor screening aan de buitengrens geldt daarnaast dat dit tevens dient om mogelijke gevaren voor de volksgezondheid als gevolg van dergelijk onderduiken te voorkomen.

In dit kader is het van belang om maatwerk te kunnen bieden. Niet alleen tussen screening aan de buitengrens en screening op het grondgebied, maar ook ten aanzien van de individuele vreemdeling die het betreft en de mate van het risico op onttrekkingsgevaar. Zo kan in bepaalde gevallen een vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel noodzakelijk zijn, maar zijn er ook situaties waarbij minder dwingende middelen dan wel maatregelen voldoende zijn. Ook geldt dat maatwerk kan worden verricht ten aanzien van bijvoorbeeld alleenstaande minderjarige vreemdelingen of gezinnen.

Om dit maatwerk mogelijk te maken zijn in het wetsvoorstel verschillende voorzieningen getroffen waarbij zoveel mogelijk is aangesloten bij bestaande mogelijkheden en praktijken.

Voor wat betreft de screening aan de buitengrens geldt zoals hierboven aan bod kwam dat op grond van artikel 6 van de Screeningsverordening de te screenen personen in juridische zin niet tot het grondgebied worden toegelaten. In bijgaand voorstel wordt voor het beschikbaarheidsregime dan ook aangesloten bij artikel 6, eerste en derde lid, van de Vw 2000 waardoor onderdanen van derde landen die worden gescreend aan de buitengrens kunnen worden verplicht zich op te houden in een door de ambtenaar belast met grensbewaking aangewezen ruimte of plaats die kan worden beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek voor de duur van de screening. Het kan zijn dat de vreemdeling gedurende de screening wordt verplicht zich op te houden aan de grensdoorlaatpost (de lounge). Daarnaast kan het grensbewakingsbelang vergen dat grensdetentie als laatste redmiddel wordt toegepast. Indien dit het geval is voor gezinnen met minderjarige kinderen en alleenstaande minderjarigen, wordt dit ten uitvoer gelegd in de gesloten gezinsvoorziening, zoals deze momenteel in Zeist is ingericht en speciaal bedoeld is voor deze doelgroepen. Tot slot geldt op grond van artikel 5.1a, derde lid, van het Vb 2000 dat ook altijd wordt bezien of sprake is van kwetsbaarheid of speciale opvangbehoeften waardoor grensdetentie niet aangewezen of proportioneel is.

Voor wat betreft screening op het grondgebied geldt dat verschillende situaties denkbaar zijn, zoals 'zelfmelders' die zichzelf melden bij een aanmeldlocatie voor asiel, of vreemdelingen die in het kader van binnenlands toezicht worden aangetroffen en vervolgens wel of geen asiel aanvragen. In het wetsvoorstel wordt voor het beschikbaarheidsregime voor screening op het grondgebied aangesloten bij het huidige artikel 50 en 55 Vw 2000 waarbij ook hier geldt dat maatwerk geleverd kan worden. Indien een vreemdeling wordt aangetroffen in het kader van binnenlandse toezicht kan met de voorgestelde wijziging van artikel 50 Vw 2000 een vreemdeling worden staande gehouden, overgebracht en opgehouden voor de vaststelling van de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie en de uitvoering van de screening op een screeningslocatie. Indien deze vreemdeling een asielaanvraag heeft ingediend, wordt hij na het gebruikelijke nader onderzoek naar de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie overgebracht van de plaats van ophouding naar een screeningslocatie voor de screening. Na overbrenging is de maatregel van artikel 50 Vw 2000 niet langer nodig en kan worden volstaan met het opleggen van de maatregel van artikel 55 Vw 2000 om beschikbaar te blijven op de screeningslocatie. Ook voor de vreemdelingen die zich melden bij een aanmeldlocatie in verband met een asielaanvraag is naar verwachting toepassing van artikel 55 Vw 2000 afdoende teneinde hem beschikbaar te houden tijdens de screening. Voor deze inrichting van het beschikbaarheidsregime is gekozen omdat het risico op onttrekkingsgevaar relatief gering is in verband met de asielwens. Indien er echter geen sprake is van een asielaanvraag en na screening de terugkeerprocedure zal worden toegepast, dan wordt de vreemdeling, indien nodig en waar mogelijk, in bewaring gesteld ter fine van terugkeer op basis van het daarop toepasselijke regime. Bijkomend gevolg van de inbewaringstelling is dat de vreemdeling ook beschikbaar is tijdens de screening. Overigens geldt net als bij screening aan de buitengrens ook hier dat altijd gekeken wordt of er sprake is van kwetsbaarheid of speciale opvangbehoeften. Indien de inbewaringstelling van deze vreemdeling niet mogelijk is, wordt hij voor de screening overgebracht naar een screeningslocatie. In deze gevallen blijft de

maatregel van artikel 50 Vw 2000 doorlopen totdat de screening op de screeningslocatie is afgerond, met een maximumduur van 72 uur.

Inhoud screening en screeningsautoriteiten

De lidstaten dienen op grond van artikel 8, negende lid, van de Screeningsverordening, de screeningsautoriteiten aan te wijzen en ervoor te zorgen dat het personeel dat die screening uit zal voeren over de nodige kennis beschikt en de nodige opleiding heeft genoten overeenkomstig artikel 16 van de SGC. Hierin staan opleidingseisen voor grenswachters waarbij is geregeld dat de opleiding onder meer een specifieke opleiding omvat op het gebied van het herkennen van en het omgaan met situaties waarin kwetsbare personen, zoals niet-begeleide minderjarigen en slachtoffers van mensenhandel, betrokken zijn.

Ingevolge artikel 2, punt 10, van de Screeningsverordening worden screeningsautoriteiten gedefinieerd als alle bevoegde autoriteiten die in nationaal recht zijn aangewezen om een of meerdere taken uit hoofde van deze verordening uit te voeren, met uitzondering van de in artikel 12, eerste lid, bedoelde medische controles.

Bijgaand voorstel wijzigt artikel I, onderdeel B, van de Vw 2000 door een nieuw hoofdstuk inzake screening in te voegen. In dit hoofdstuk wordt, met artikel 2ff, de minister van Asiel en Migratie aangewezen als screeningsautoriteit. De IND zal deze werkzaamheden gaan verrichten. Tevens wordt de mogelijkheid geboden om bij algemene maatregel van bestuur een of meerdere autoriteiten of instanties aan te wijzen die een of meerdere taken van de screeningsautoriteiten uitvoeren. De Screeningsverordening biedt daarvoor ook de ruimte met de definitie van screeningsautoriteiten in artikel 2, onderdeel 10. Het voornemen is om de KMar aan te wijzen voor de screening aan de grens. De screening opgenomen in artikel 8, vijfde lid, van de Screeningsverordening, bestaat uit:

- a) een voorlopige medische controle overeenkomstig artikel 12;
- b) een voorlopige beoordeling van de kwetsbaarheid overeenkomstig artikel 12;
- c) identificatie of verificatie van de identiteit overeenkomstig artikel 14;
- d) de registratie van biometrische gegevens overeenkomstig de artikelen 15, 22 en 24 van Verordening (EU) 2024/1358 (betreft Eurodac), voor zover dat nog niet is gebeurd;
- e) een veiligheidscontrole overeenkomstig de artikelen 15 en 16;
- f) de invulling van een screeningsformulier overeenkomstig artikel 17;
- g) doorverwijzing naar de passende procedure overeenkomstig artikel 18.

De onderdelen b tot en met g zoals hierboven benoemd dienen uitgevoerd te worden door de screeningsautoriteiten.

Voor onderdeel a geldt dat op grond van de in de Screeningsverordening opgenomen definitie in artikel 2, punt 10, de screeningsautoriteiten niet aangewezen worden om een voorlopige medische controle te verrichten. Op grond van artikel 8, negende lid, van de Screeningsverordening geldt dat de lidstaten ervoor zorgen dat gekwalificeerd medisch personeel de medische controle uitvoert. Deze bepaling wordt uitgevoerd door middel van het voorgestelde artikel 2gg.

De voorlopige beoordeling van kwetsbaarheid is opgenomen in artikel 12, derde, vierde en vijfde lid, van de Screeningsverordening en bevat onder meer specifieke eisen voor wat betreft het personeel en de omgang met minderjarigen. Dit onderdeel dient te worden uitgevoerd door gespecialiseerd, daartoe opgeleid personeel van de screeningsautoriteiten. Ook geldt dat er samengewerkt dient te worden met kindbeschermingsautoriteiten. Artikel 13 biedt verder specifieke waarborgen voor minderjarigen. Net als in de Eurodac-verordening geldt dat de lidstaten zo spoedig mogelijk maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat een vertegenwoordiger, of als er geen vertegenwoordiger is benoemd, een persoon die is opgeleid om het belang van minderjarigen en hun algemeen welzijn te beschermen, de niet-begeleide minderjarige tijdens de screening op kindvriendelijke wijze en leeftijdsgeschikte wijze begeleidt en bijstaat en zich daarbij uitdrukt in een taal die hij of zij kan verstaan. Indien uit hoofde van de herschikte Opvangrichtlijn een persoon is aangewezen om voorlopig als vertegenwoordiger op te treden, dan is die persoon ook degene die de minderjarige tijdens de screening begeleidt. De betreffende persoon mag niet een persoon zijn die verantwoordelijk is voor enig component van de screening, treedt onafhankelijk op en vervult zijn taak op een wijze waarbij het belang en algemeen welzijn van het kind wordt gewaarborgd. Ook deze bepaling wordt uitgevoerd door middel van het voorgestelde artikel 2gg.

Voor wat betreft de vaststelling van de identiteit geldt dat de identificatie of verificatie van de identiteit geregeld is in artikel 14 van de Screeningsverordening. Overeenkomstig het eerste lid wordt in voorkomend geval de identiteit geverifieerd of vastgesteld aan de hand van identiteits-, reis- of andere documenten; gegevens of informatie die door de betrokken onderdaan van een derde land is verstrekt of van die onderdaan is verkregen; en biometrische gegevens. Door de aanwijzing van de screeningsautoriteiten in onderhavig voorstel zijn de screeningsautoriteiten dan ook bevoegd om indien de screeningsverordening dat vereist biometrische gegevens af te nemen. Op grond van het tweede lid doorzoeken de screeningsautoriteiten het CIR. Het CIR staat voor 'common identity repository', ofwel

het gemeenschappelijk identiteitsregister zoals ingevoerd met beide interoperabiliteitsverordeningen.⁶⁶

De veiligheidscontrole is opgenomen in artikel 15 en 16 van de verordening. Ten aanzien van personen die aan de screening worden onderworpen, moeten geautomatiseerde verificaties worden uitgevoerd voor veiligheidsdoeleinden, aan de hand van dezelfde systemen die worden gebruikt voor aanvragers van een visum, een visum voor verblijf van langere duur, een verblijfsvergunning in het kader van het Visuminformatiesysteem (VIS)⁶⁷ of een reisautorisatie in het kader van het Europees Systeem voor reisinformatie en -autorisatie (Etias).⁶⁸ Dit betreffen de volgende systemen: het VIS, het Entry Exit Systeem (EES)⁶⁹, Etias, met inbegrip van de Etias-observatielijst als bedoeld in Verordening (EU) 2018/1240, het Schengeninformatiesysteem (SIS)⁷⁰, het Europees Strafrechtregister Informatiesysteem voor onderdanen van derde landen (Ecris-TCN)⁷¹ met betrekking tot personen die zijn veroordeeld in verband met terroristische misdrijven en andere vormen van ernstige strafbare feiten, Europol-gegevens die worden verwerkt met het oog op kruiscontroles als bedoeld in Verordening (EU) 2016/794, SLTD⁷² en TDAWN⁷³. Door de aanwijzing als screeningsautoriteiten en door de wijzigingen die de Screeningsverordening heeft aangebracht in de verordeningen die bovengenoemde systemen reguleren, krijgen de screeningsautoriteiten toegang tot de desbetreffende systemen onder de in de verordeningen genoemde voorwaarden voor de in de verordeningen genoemde doelen. Voor Ecris-TCN geldt echter dat er vanwege de andere rechtsgrondslag een separate wijzigingsverordening tot stand is gekomen.⁷⁴

Voor zowel de identificatie en verificatie van de identiteit als voor de veiligheidscontrole geldt dat voor zover relevant nationale databanken overeenkomstig het nationale recht worden geraadpleegd. Naast de vreemdelingadministratie kan gedacht worden aan (N)SIS en politiegegevens op grond van de Wet politiegegevens.

Overigens geldt dat er bepaalde processen overlap kunnen vertonen. Indien bijvoorbeeld in het kader van de grenscontrole of toezicht op het grondgebied identificatie van de vreemdeling heeft plaatsgevonden, wordt deze identificatie in het kader van de screening niet nogmaals verricht. Daartoe dient wel te worden voorzien in de mogelijkheid tot verstrekking van de benodigde gegevens aan de Screeningsautoriteiten. Om dit mogelijk te maken wordt in het wetsvoorstel een wijziging van artikel 107, vijfde lid, Vw 2000 voorgesteld.

De screeningsautoriteiten dienen de informatie op het screeningsformulier op zodanige wijze in te vullen dat zij tijdens een volgende asiel- of terugkeerprocedure bestuursrechtelijk en gerechtelijk kan worden getoetst. Voor wat betreft het opnemen van informatie over de voorlopige medische controle zoals verplicht is op grond van artikel 17, eerste lid, onderdeel d, van de Screeningsverordening, geldt dat nu de Screeningsautoriteiten deze controle niet verrichten, de benodigde informatie door het betreffende medische personeel zal moeten worden aangeleverd. Daartoe bevat het voorgestelde artikel 2gg, tweede lid, een grondslag, evenals voor de aanlevering van de informatie ten aanzien van de beoordeling van kwetsbaarheid zoals opgenomen in artikel 17, eerste lid, onderdeel e, van de Screeningsverordening, door de daartoe opgeleide personen.

De informatie op het formulier wordt aan betrokkene op elektronische wijze of op papier ter beschikking gesteld. Met voltooiing van de screening wordt de betrokkene naar de juiste procedure doorverwezen.

8.3. Toezicht en rechten van betrokkenen

In artikel 10 van de Screeningsverordening zijn eisen ten aanzien van toezicht op grondrechten opgenomen.

Iedere lidstaat moet voorzien in een onafhankelijk toezichtmechanisme, dat:

- a) tijdens de screening toeziet op de naleving van het Unierecht en het internationaal recht, met inbegrip van het Handvest, met name wat betreft de toegang tot de asielprocedure, het beginsel van non-refoulement, het belang van het kind en de relevante regels inzake bewaring, met inbegrip van de relevante regels inzake bewaring in nationaal recht, en
- b) garandeert dat onderbouwde beschuldigingen van niet-eerbiediging van grondrechten bij alle relevante activiteiten in verband met de screening doeltreffend en zonder onnodige vertraging

⁶⁶ Zie over het gemeenschappelijk identiteitsregister onder meer paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid (kamerstukken II 2021/22, 36 158, nr. 3).

⁶⁷ Het Visuminformatiesysteem dat is vastgesteld bij Besluit 2004/512/EG.

⁶⁸ Het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem dat is vastgesteld bij Verordening (EU) 2018/1240.

⁶⁹ Het inreis-uitreisstelsel dat is vastgesteld bij Verordening (EU) 2017/2226.

⁷⁰ Het Schengeninformatie-systeem dat is ingesteld bij de Verordeningen (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861 en (EU) 2018/1862.

⁷¹ Het gecentraliseerd systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen dat is vastgesteld bij Verordening (EU) 2019/816.

⁷² De Interpol-databanken voor gestolen en verloren reisdocumenten.

⁷³ De Interpol-databanken voor reisdocumenten die voorkomen in Notices.

⁷⁴ Verordening (EU) 2024/1352 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot wijziging van Verordeningen (EU) 2019/816 en (EU) 2019/818, met het oog op de invoering van de screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen.

worden behandeld, om zo nodig onderzoek naar dergelijke beschuldigingen in gang te zetten en toezicht te houden op de voortgang van dergelijk onderzoek.

Lidstaten dienen te voorzien in passende waarborgen om te garanderen dat het onafhankelijk toezichtmechanisme onafhankelijk is. Nationale ombudspersonen en nationale mensenrechteninstellingen, met inbegrip van nationale preventiemechanismen opgericht uit hoofde van het facultatief protocol bij het VN-Verdrag van 1984 tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (het 'OPCAT'), nemen deel aan de werking van het onafhankelijk toezichtmechanisme en kunnen worden aangesteld om alle of een deel van de taken van het onafhankelijke toezichtmechanisme worden uit te voeren.

Bij het onafhankelijk toezichtmechanisme kunnen tevens relevante internationale en niet-gouvernementele organisaties en overheidsinstanties betrokken worden die onafhankelijk zijn van de autoriteiten die de screening uitvoeren. Voor zover een of meer van die instellingen, organisaties of instanties niet rechtstreeks bij het onafhankelijk toezichtmechanisme zijn betrokken, brengt het onafhankelijk toezichtmechanisme nauwe banden met hen tot stand en onderhoudt deze.

Ook brengt het onafhankelijk toezichtmechanisme nauwe banden tot stand met de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten – in Nederland is dat de Autoriteit Persoonsgegevens – en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming en onderhoudt deze.

Met I, onderdeel B, wordt een nieuw artikel 2hh in de Vw 2000 voorgesteld waarin de verplichting aan de minister van AenM wordt opgelegd om te voorzien in een onafhankelijk toezichtmechanisme dat voldoet aan artikel 10 van de Screeningsverordening. Dit betreft in ieder geval de Inspectie Justitie en Veiligheid gelet op het bestaande toezicht dat de Inspectie J&V al verricht op de taakuitoefening van organisaties binnen de migratieketen.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen organisaties worden aangewezen die in ieder geval deelnemen aan de werking van het toezichtmechanisme. Zoals hierboven aan bod kwam, geldt dat een aantal organisaties deelneemt aan het onafhankelijke toezichtmechanisme en de screeningsverordening deze organisaties omschrijft. Gelet op de wettelijke taken van het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) op het terrein van de bescherming van de rechten van de mens en de rol die het College heeft in het kader van het nationaal preventiemechanisme onder OPCAT, ligt het voor de hand dat in ieder geval een rol is weggelegd voor het College. Hetzelfde geldt voor de nationale ombudsman. Van belang is te benadrukken dat de uitwerking op geen enkele wijze een inperking zal zijn van de positie van deze organisaties, maar juist beoogd is aan te sluiten bij de rollen die zij reeds vervullen. Om die reden is in de grondslag dan ook toegevoegd dat dit 'onverminderd en overeenkomstig de taken en bevoegdheden die de wet aan deze organisaties toekent'. Met andere woorden, dit zal in overeenstemming plaatsvinden met de Wet college voor de rechten van de mens en de Wet nationale ombudsman. Tot slot is het voorgestelde tweede lid de mogelijkheid toegevoegd om bij of krachtens AMvB nadere regels te stellen in verband met een goede werking van het onafhankelijk toezichtmechanisme.

Voor wat betreft waarborgen en rechten van onderdanen van derde landen geldt verder dat op basis van (artikel 11 van) de Screeningsverordening onderdanen van derde landen recht hebben op informatie over onder meer de screening, over het recht om internationale bescherming te verzoeken, over de rechten en plichten van onderdanen van derde landen tijdens de screening zoals de verplichting tot verstrekking van biometrische gegevens zoals bedoeld in de Eurodac-verordening, over de mogelijkheid om contact op te nemen met organisaties en personen die advies en counseling verstrekken, maar ook over de rechten onder de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Daarbij gelden op grond van de Screeningsverordening ook eisen aan de taal waarin deze informatie wordt verstrekt en de vorm waarin.

Het voornemen is om de uitvoering van deze verplichting te beleggen bij de screeningsautoriteiten.

9. Uitvoering herziene Eurodac-verordening (EU) 2024/1358

9.1 Algemeen

Met ingang van 12 juni 2026 wordt de huidige Eurodac-verordening (Verordening (EU) 603/2013)⁷⁵ ingetrokken en wordt de nieuwe Eurodac-verordening toepasselijk, met uitzondering van artikel 26 van die verordening, die van toepassing is met ingang van 12 juni 2029.⁷⁶ De huidige Eurodac-verordening

⁷⁵ Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van 'Eurodac' voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht.

⁷⁶ Artikel 26 ziet op personen die tijdelijke bescherming genieten op basis van Richtlijn tijdelijke bescherming 2001/55/EG zoals thans geactiveerd in reactie op de oorlog in de Oekraïne.

is ingevoerd om de doeltreffende toepassing van de Dublin-verordening (Verordening (EU) 604/2013) te ondersteunen en te helpen vaststellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. Daartoe is het systeem Eurodac ingesteld, waarin gegevens van personen van 14 jaar of ouder die een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend worden ingevoerd. Daarnaast bevat de huidige Eurodac-verordening de mogelijkheid van toegang tot het systeem voor rechtshandavingsdoeleinden.

De nieuwe Eurodac-verordening is 22 mei 2024 gepubliceerd als onderdeel van het Asiel- en migratiepact. Voor een doeltreffende toepassing van het Asiel- en migratiepact is het essentieel om de identiteit vast te stellen van personen die om internationale bescherming verzoeken en van personen die in verband met het irregulier overschrijden van de buitengrenzen zijn aangehouden. Daarnaast dient het mogelijk te zijn om na te gaan of een onderdaan van een derde land, of een staatloze die illegaal op het grondgebied verblijft, in een andere lidstaat om internationale bescherming heeft verzocht, dan wel dat een andere lidstaat internationale bescherming of een humanitaire status naar nationaal recht heeft verleend. Dit dient ter ondersteuning van de opvolger van de Dublin-verordening: de Asiel- en migratiebeheerverordening. Daarnaast bevat de nieuwe Eurodac-verordening een uitbreiding van doelstellingen en daarmee tevens van (categorieën van) gegevens. Ook wordt de leeftijd van personen van wie gegevens in Eurodac worden geregistreerd verlaagd van 14 jaar naar 6 jaar. Vanwege deze verlaging van de leeftijdsgrens zijn er aanvullende bepalingen opgenomen ter bescherming van kinderen.

Naast de ondersteuning van de Asiel- en migratiebeheerverordening heeft de Eurodac-verordening op grond van artikel 1 van die verordening tot doel:

- te helpen bij de toepassing van Verordening (EU) 2024/1350 (Uniekaderverordening);
- te helpen bij de beheersing van irreguliere immigratie naar de Unie, bij de opsporing van secundaire bewegingen binnen de Unie en bij de identificatie van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en staatlozen met het oog op de vaststelling van door lidstaten te nemen passende maatregelen;
- te helpen bij de bescherming van kinderen, onder meer in het kader van de rechtshandhaving;
- vast te stellen onder welke voorwaarden de aangewezen autoriteiten van de lidstaten en de door Europol aangewezen autoriteit mogen verzoeken om vergelijking van biometrische of alfanumerieke gegevens met in Eurodac opgeslagen gegevens, met het oog op het voorkomen, opsporen of onderzoeken van terroristische misdrijven of andere ernstige strafbare feiten;
- de correcte identificatie te ondersteunen van personen die overeenkomstig artikel 20 van Verordening (EU) 2019/818 (Verordening interoperabiliteit politie en justitiële samenwerking, asiel en migratie) in Eurodac zijn geregistreerd door identiteitsgegevens, reisdocumentgegevens en biometrische gegevens op te slaan in het gemeenschappelijk identiteitsregister (CIR);
- de doelstellingen te ondersteunen van het Europese systeem voor reisinformatie en -autorisatie (Etias) (Verordening (EU) 2018/1240);
- de doelstellingen te ondersteunen van het Visuminformatiesysteem (VIS) bedoeld in Verordening (EG) nr. 767/2008;
- empirisch onderbouwde beleidsvorming te ondersteunen door statistieken op te stellen; en
- de uitvoering van Richtlijn tijdelijke bescherming 2001/55/EG te ondersteunen.

9.2 Inhoud Eurodac-verordening op hoofdlijnen

De Eurodac-verordening is opgebouwd rond een aantal onderwerpen.

- In hoofdstuk I is de instelling van het systeem Eurodac geregeld en zijn onder meer de doelstellingen die met het systeem en de verordening worden nagestreefd opgenomen.
- In de daaropvolgende hoofdstukken (hoofdstukken II tot en met VIII) is steeds een regeling voor een specifieke categorie opgenomen, waarin per procedure voor de categorie personen die onder die procedure vallen is opgenomen dat de lidstaten biometrische gegevens (vingerafdrukken en een gezichtsopname) van de desbetreffende personen dienen af te nemen en toe te zenden aan Eurodac, samen met een aantal andere gegevens. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om gegevens over de lidstaat van herkomst.
- In hoofdstuk IX is vervolgens de procedure voor vergelijking van gegevens die in Eurodac worden opgenomen geregeld. Lidstaten ontvangen vervolgens ofwel een treffer, ofwel het negatieve resultaat van de vergelijking van ingevoerde gegevens.
- Hoofdstuk X van de Eurodac-verordening regelt de bewaring van gegevens in Eurodac met de bijbehorende termijnen, de verwijdering van gegevens en de markering van bepaalde gegevens. Een markering ziet bijvoorbeeld op de verlening van internationale bescherming van een persoon door de lidstaat van herkomst.
- Hoofdstuk XI van de Eurodac-verordening regelt de toegang tot Eurodac-gegevens voor rechtshandavingsdoeleinden.
- Hoofdstuk XII stelt regels over gegevensverwerking, gegevensbescherming en aansprakelijkheid. Daarin zijn bijvoorbeeld ook het recht op informatie en het recht op inzage, rechtzetting, aanvulling en verwijdering van persoonsgegevens en op beperking van de verwerking daarvan voor personen van wie persoonsgegevens worden verwerkt opgenomen. Ook is daarin het toezicht

- door de nationale toezichthouder, in Nederland de Autoriteit Persoonsgegevens, opgenomen.
- Hoofdstuk XIII bevat de benodigde aanpassingen van andere EU-regelgeving, namelijk van de Etias-verordening⁷⁷ en de Verordening interoperabiliteit politie en justitie samenwerking, asiel en migratie⁷⁸ waarmee Eurodac onder het interoperabiliteitskader wordt gebracht.⁷⁹
 - Tot slot bevat hoofdstuk XIV de slotbepalingen waarin onder meer de inwerkingtreding, datum van toepassing en verplichte meldingen aan de Commissie zijn geregeld.

Een verordening is rechtstreeks werkend, maar kan op onderdelen noodzaken tot uitvoeringsregelgeving om de verordening te operationaliseren, zoals de aanwijzing van bevoegde instanties. Op de uitvoering van de Eurodac-verordening wordt hierna nader ingegaan.

9.3 Verplichting tot afname biometrische gegevens en invoer gegevens in Eurodac

In artikel 13, eerste lid, van de Eurodac-verordening is de verplichting voor lidstaten opgenomen om biometrische gegevens van personen af te nemen, van die personen te verlangen dat zij hun biometrische gegevens verstrekken en hen overeenkomstig artikel 42 van de verordening te informeren. Biometrische gegevens zijn van belang om de exacte identiteit van personen die onder de verordening vallen te kunnen vaststellen, omdat zij een zeer nauwkeurige identificatie waarborgen. Artikel 2, eerste lid, onderdeel s, van de Eurodac-verordening definieert biometrische gegevens als vingerafdrukgegevens en gezichtsopnamegegevens.

Met de wijziging van de Eurodac-verordening worden de categorieën van personen van wie biometrische gegevens afgenomen worden en in Eurodac ingevoerd uitgebreid. Omdat de Eurodac-verordening niet specificeert op welke instanties deze verplichting rust, maar verwijst naar 'de lidstaten' ligt het gelet op het beginsel van institutionele autonomie en uit het oogpunt van kenbaarheid voor de hand om in nationale regelgeving de betreffende bevoegde instanties aan te wijzen. Het voorgestelde artikel 106aa regelt dit. Dit is tevens in lijn met het advies dat de Afdeling advisering van de Raad van State op 13 juli 2021 uitbracht op de Tijdelijke regels ter uitvoering van de SIS-verordening grenscontroles en de SIS-verordening politie en justitie samenwerking in strafzaken en de nadien ingezette lijn bij Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid.⁸⁰ Omdat biometrische gegevens van belang zijn voor een zeer nauwkeurige identificatie is in het derde lid van artikel 13 opgenomen dat de lidstaten bij nationaal recht administratieve maatregelen vaststellen ter waarborging van de naleving van bovengenoemde verplichting, die in het uiterste geval ook het gebruik van dwangmiddelen kunnen behelzen. Indien er sprake is van beschadiging van vingertoppen kan identificatie ook plaatsvinden aan de hand van een gezichtsopname. Indien een verzoeker niet voldoet aan de verplichting om biometrische gegevens te verstrekken, geldt dat de asielbepalingen van het Unierecht met betrekking tot niet-naleving van die verplichting van toepassing zijn. De procedure dient te worden uitgevoerd overeenkomstig de praktijk van de betreffende lidstaat en toegepast overeenkomstig de waarborgen die zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de EU en in het EVRM. Overeenkomstig de verordening zal zo veel mogelijk worden aangesloten bij bestaande bevoegdheden en de bestaande praktijk. Dat betekent dat de toepassing van (lichte) dwang is voorbehouden aan de ambtenaren die zijn aangesteld voor de politietask overeenkomstig artikel 7 en artikel 4, eerste lid, onderdeel f, van de Politiewet 2012. Dit betreft de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) en de Koninklijke Marechaussee (KMar).

Omdat de leeftijd van personen van wie vingerafdrukken en gezichtsopnamen worden afgenomen is verlaagd naar zes jaar, zijn in de verordening aanvullende waarborgen ter bescherming van minderjarigen opgenomen in artikel 14. Zo geldt onder meer dat de minderjarige tijdens de volledige duur van de afname wordt vergezeld door een volwassen familielid, indien dat aanwezig is. Een niet-begeleide minderjarige wordt vergezeld door een vertegenwoordiger, of, indien geen vertegenwoordiger is aangewezen, een persoon die is opgeleid om de belangen van het kind en zijn algemene welzijn zo goed mogelijk te beschermen. Deze persoon kan niet de ambtenaar zijn die verantwoordelijk is voor het afnemen van biometrische gegevens, handelt onafhankelijk en ontvangt geen opdrachten van de desbetreffende ambtenaar of dienst. Indien een vertegenwoordiger is aangewezen uit hoofde van de herschikte Opvangrichtlijn is dat de begeleidende persoon. Zie in dit kader tevens artikel 23, zesde lid, onderdeel c, van de Procedureverordening. Daarnaast voorziet de verordening in verschillende aanvullende waarborgen die ervoor moeten zorgen dat de afname van biometrie ten behoeve van

⁷⁷ Verordening (EU) 2018/1240 van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 tot oprichting van een Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 en (EU) 2017/2226.

⁷⁸ Verordening (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politie en justitie samenwerking, asiel en migratie en tot wijziging van Verordeningen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 en (EU) 2019/816.

⁷⁹ Op interoperabiliteit is ingegaan in de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid, Kamerstukken II 2021/22, 36 158, nr. 3, hoofdstuk 5.

⁸⁰ Advies van 25 augustus 2021, met kenmerk W16.21.0216/II bij de Tijdelijke regels ter uitvoering van de SIS-verordening grenscontroles en de SIS-verordening politie en justitie samenwerking in strafzaken (Stcrt. 2021, nr. 43016).

Eurodac op een kindvriendelijke wijze gedaan wordt.

Zoals hierboven al aan bod kwam is de verplichting tot verzamelen van biometrische gegevens en toezending van deze gegevens naast een aantal andere gegevens aan Eurodac geregeld per categorie. Hieronder is schematisch weergegeven welke categorieën dit betreft met per categorie aangegeven welke nationale instantie thans betrokken is bij de desbetreffende procedure.

Categorie personen en vindplaats in de Eurodac-verordening	Aanleiding registratie Eurodac	Relevante instantie m.b.t. de aanleiding registratie
Personen die om internationale bescherming verzoeken (hoofdstuk II)	Registratie verzoek om internationale bescherming Bij de indiening van een verzoek aan een doorlaatpost of in een transitzone en geen toegang onder 6 SGC	Minister van AenM Beslissing toegang grenswachters artikel 46, eerst lid, Vw 2000.
Met het oog op de uitvoering van een toelatingsprocedure geregistreerde personen en volgens een nationale hervestigingsregeling toegelaten personen (hoofdstuk III)	De registratie van personen met het oog op de uitvoering van een toelatingsprocedure uit hoofde van het Uniekader voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden Idem als voorgaande en: – aan wie de lidstaat internationale bescherming of humanitaire status naar nationaal recht verleent; – van wie de lidstaat de toelating weigert o.g.v. artikel 6, lid 1, punt f ¹ van de Uniekaderverordening – voor wie de lidstaat de toelating stopzet omdat die persoon overeenkomstig artikel 7 van die verordening geen toestemming heeft verleend of deze heeft ingetrokken.	Minister van AenM Minister van AenM
	Toelating volgens een nationale hervestigingsregeling zodra de lidstaat de persoon internationale bescherming of humanitaire status naar nationaal recht verleent.	Minister van AenM
In verband met de irreguliere overschrijding van een buitengrens aangehouden onderdanen van derde landen of staatlozen (hoofdstuk IV)	De betreffende onderdaan van het derde land of de staatloze is aangehouden door de bevoegde controleautoriteiten in verband met de irreguliere overschrijding van de grens en die persoon niet is teruggezonden of die fysiek op het grondgebied van de lidstaat blijft en niet in afzondering of bewaring wordt gehouden tot de verwijdering.	De betreffende bevoegde controleautoriteiten betreffen de op grond van artikel 46, eerste lid, van de Vw 2000 aangewezen ambtenaren.
Onderdanen van derde landen die illegaal in een lidstaat verblijven (hoofdstuk V)	Na vaststelling illegaal verblijf	De autoriteiten die bevoegd zijn tot vaststelling van illegaal verblijf die opgenomen zijn in artikel 47 van de Vw 2000.
Onderdanen van derde landen of staatlozen die na een opsporings- en reddingsoperatie zijn ontscheept (hoofdstuk VI)	Ontscheping	Minister van AenM en de ambtenaren als bedoeld in de artikelen 46 en 47 van de Vw 2000
Te herplaatsen personen (hoofdstuk VII)	Bijwerken van informatie zodra de betrokken lidstaat verplicht is de persoon te herplaatsen op grond van de Asiel- en migratiebeheerverordening	Minister van AenM
Personen die tijdelijke bescherming genieten (hoofdstuk VIII)	Registratie als persoon die tijdelijk bescherming geniet op het grondgebied van die lidstaat overeenkomstig richtlijn 2001/55/EG (Toepassing met ingang van 12 juni 2029)	Minister van AenM

¹ Betreft personen aan wie een lidstaat in de drie jaar voorafgaand aan de toelating, de toelating heeft geweigerd in verband met redelijke gronden om aan te nemen dat zij een gevaar vormen voor de gemeenschap, de openbare orde, de veiligheid of de volksgezondheid van de lidstaat die het toelatingsdossier behandelt, dan wel ten aanzien van wie een signalering is uitgevaardigd in het Schengeninformatiesysteem of in een nationale database van een lidstaat, met het oog op het weigeren van toegang.

Thans wordt in de werkprocessen nader uitgewerkt welke organisatie(s) de daadwerkelijke toezending van gegevens aan Eurodac voor de bovengenoemde in de tabel opgenomen categorieën gaat of gaan verrichten. Bezien wordt op welke wijze dit proces op een zorgvuldige en uitvoeringstechnisch efficiënte wijze kan worden ingericht. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden voorzien in nadere regels omtrent de invoer.

9.4 Vergelijking van gegevens

Eurodac voorziet in een automatische vergelijking van biometrische gegevens die door een lidstaat aan Eurodac zijn toegezonden met biometrische gegevens die door andere lidstaten aan Eurodac zijn toegezonden. Indien de vergelijking met vingerafdrukken niet mogelijk is, vindt de vergelijking plaats aan de hand van gezichtsopnamegegevens (artikelen 27 en 28). De Eurodac-verordening regelt welke gegevens ingevoerd dienen te worden, maar ook de bewaartermijn van deze gegevens per categorie (artikel 29) en stelt regels over de vervroegde verwijdering van gegevens (artikel 30). Ook bepaalt de verordening welke gegevens door lidstaten gemarkeerd moeten worden, bijvoorbeeld wanneer een verblijfstitel wordt afgegeven (artikel 31). Wanneer een dergelijke markering tot een treffer leidt met door een andere lidstaat ingevoerde gegevens, stelt het systeem die lidstaat in kennis van de markering.

Op grond van artikel 38 van de Eurodac-verordening verricht het systeem de vergelijkingen van gegevens in de volgorde van ontvangst van de verzoeken, waarbij ieder verzoek binnen 24 uur na ontvangst wordt afgehandeld. Om redenen van nationaal recht kan een lidstaat verlangen dat bijzonder dringende vergelijkingen binnen een uur worden gedaan.

Indien nodig controleert een deskundige op het gebied van vingerafdrukken het resultaat van de vergelijking van vingerafdrukgegevens. Op grond van artikel 38, vierde lid, van de Eurodac-verordening is dit een deskundige op het gebied van vingerafdrukken zoals gedefinieerd in nationale regelgeving die specifiek is opgeleid in de soorten vingerafdrukvergelijkingen die in de verordening zijn opgenomen. Een soortgelijke bepaling is opgenomen voor de vergelijking van gezichtsopnamegegevens waarvoor is aangegeven dat dit een deskundige is die is opgeleid overeenkomstig de nationale praktijk.

In artikel 8.33 van het Vb 2000 is voorzien in onderzoek door een dactyloscopisch deskundige indien bij de identiteitsvaststelling, het verifiëren van de authenticiteit van het document of de verificatie van de identiteit onduidelijkheid bestaat over de juistheid van vingerafdrukken. Voor de controle op grond van Eurodac zal bij deze mogelijkheid worden aangesloten.

9.5 Toegang tot gegevens

De lidstaat van herkomst heeft toegang tot de gegevens die hij heeft toegezonden aan Eurodac en in Eurodac zijn opgeslagen. Daarnaast dienen de lidstaten op grond van artikel 40, tweede lid, van de Eurodac-verordening te bepalen welke autoriteiten toegang hebben tot de in Eurodac opgeslagen gegevens voor de in artikel 1, lid 1, punten a), b), c) en j) van de Eurodac-verordening vastgelegde doeleinden, namelijk om:

- het asielstelsel te ondersteunen, onder meer door te helpen vast te stellen welke lidstaat krachtens de Asiel- en migratiebeheerverordening (EU) 2024/1351 verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming (artikel 1, lid 1, punt a);
- te helpen bij de toepassing van de Uniekaderverordening (artikel 1, lid 1, punt b);
- te helpen bij de beheersing van irreguliere immigratie naar de Unie, bij de opsporing van secundaire bewegingen binnen de Unie en bij de identificatie van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en staatlozen met het oog op de vaststelling van door lidstaten te nemen passende maatregelen (artikel 1, lid 1, punt c);
- de uitvoering van de richtlijn tijdelijke bescherming te ondersteunen (artikel 1, lid 1, punt j).

Daarbij dient gespecificeerd te worden welke dienst bevoegd is voor de taken in verband met de toepassing van de verordening. Daartoe bevat onderhavig voorstel in artikel I, onderdeel B een wijziging van artikel 2 van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid om bij algemene maatregel van bestuur autoriteiten of instanties aan te kunnen wijzen die in verband met de taken die zij uitvoeren worden aangemerkt als de autoriteiten of instanties, bedoeld in de Eurodac-verordening. Deze aanwijzing zal vervolgens plaatsvinden in het Uitvoeringsbesluit EU-verordeningen grenzen en veiligheid. In het derde lid wordt een aanvullende grondslag voorgesteld voor de situatie waarin de Eurodac-verordening een meer algemene omschrijving van de verplichtingen van lidstaten hanteert.

Op grond van 41, vijfde lid, van de Eurodac-verordening geldt tot slot dat de lidstaten personeelsleden dienen te registreren die naar behoren gemachtigd zijn om gegevens in te voeren of op te vragen.

9.6 Toegang voor rechtshandavingsdoeleinden

Net als in de huidige Eurodac-verordening bevat de nieuwe Eurodac-verordening de mogelijkheid om voor rechtshandavingsdoeleinden biometrische of alfanumerieke gegevens te vergelijken met Eurodac-gegevens.

De zogenoemde 'aangewezen autoriteiten' kunnen, indien aan de in artikel 33 van de Eurodac-verordening opgenomen voorwaarden wordt voldaan, daartoe een verzoek indienen bij de 'controle-rende autoriteit' overeenkomstig artikel 32 van de verordening.

De aanwijzing van aangewezen autoriteiten en controlerende autoriteit heeft met de uitvoering van de EU-verordeningen op het terrein van grenzen en veiligheid plaatsgevonden in de artikelen 3 en 4 van

de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid. In de EES-verordening, Etias-verordening en VIS-verordening is namelijk eveneens een procedure opgenomen voor toegang tot gegevens voor rechtshandavingsdoeleinden. In die verordeningen is echter als benaming voor de rol van controlerende autoriteit de benaming 'centraal toegangspunt' gehanteerd. Om recht te doen aan het feit dat in de Eurodac-verordening de benaming 'controlerende autoriteit' wordt gehanteerd, wordt met onderhavig voorstel de benaming ten aanzien Eurodac dienovereenkomstig gewijzigd in artikel III, onderdeel C. Een inhoudelijke aanpassing is echter niet beoogd, in alle gevallen bepalen de verordeningen de voorwaarden voor toegang tot de betreffende gegevens en de te volgen procedure en is de controlerende rol bij de officier van justitie belegd zoals omschreven in artikel 4, eerste en tweede lid, van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid.

9.7 Verwerking van persoonsgegevens, toezicht en rechten van betrokkenen

In de Eurodac-verordening is in artikel 1, tweede lid, vastgelegd dat het recht van een persoon op privacy en gegevensbescherming overeenkomstig de verordening wordt gewaarborgd. In artikel 2, tweede lid, en artikel 2, vierde lid, van de Eurodac-verordening wordt verder verwezen naar de AVG, die van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens door de autoriteiten van de lidstaten voor de doeleinden opgenomen in artikel 1 lid 1, punten a), b), c) en j) van de Eurodac-verordening en naar richtlijn 2016/680⁸¹ voor wat betreft persoonsgegevens die worden verwerkt door de autoriteiten voor rechtshandavingsdoeleinden.

In de verordening zijn vervolgens de rechten van betrokkenen ter bescherming van persoonsgegevens nader geregeld in artikel 42, dat ziet op het recht op informatie en artikel 43 dat ziet op het recht op inzage, rechtzetting, aanvulling en verwijdering van persoonsgegevens en de beperking van de verwerking daarvan. Artikel 43, derde lid, biedt een grondslag om de laatstgenoemde rechten van betrokkene te beperken op grond van artikel 23 van de AVG, indien sprake is van een registratie waaruit blijkt dat de persoon een bedreiging voor de binnenlandse veiligheid zou kunnen vormen. Verder is vastgelegd dat wanneer een persoon om inzage van zijn of haar persoonsgegevens verzoekt, de bevoegde autoriteit dat vastlegt in een schriftelijk document met vermelding van het gevolg dat aan het verzoek is gegeven. De bevoegde autoriteit dient dit document op grond van artikel 43, achtste lid, onverwijld ter beschikking van de nationale toezichthoudende autoriteiten. De nationale toezichthoudende autoriteit van de lidstaat die de gegevens heeft toegezonden en de nationale toezichthoudende autoriteit van de lidstaat waarin de betrokkene verblijft, verstrekken de betrokkene desgevraagd informatie over de uitoefening van zijn of haar recht om de verwerkingsverantwoordelijke te verzoeken om inzage, rechtzetting, aanvulling en verwijdering van zijn of haar persoonsgegevens, of de beperking van de verwerking daarvan. De toezichthoudende autoriteiten van de lidstaten dienen samen te werken overeenkomstig de AVG. In artikel 46 van de Eurodac-verordening is de samenwerking tussen de nationale toezichthoudende autoriteiten van de lidstaten en de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming verder geregeld.

In dit kader is nog van belang dat de Autoriteit Persoonsgegevens op grond van artikel 44, tweede lid, van de Eurodac-verordening advies kan inwinnen bij personen met een adequate kennis van biometrische gegevens. Het ligt voor de hand dat dit de dactyloscopische deskundige is die hierboven al aan bod kwam.

Tot slot geldt ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens dat de Eurodac-verordening diverse waarborgen bevat die de lidstaten dienen uit te voeren, waaronder het jaarlijks laten verrichten van een onafhankelijke audit van de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van rechtshandhaving (artikel 46, tweede lid), het vaststellen van een gegevensbeveiligingsplan (artikel 48) en het loggen en documenteren van gegevensverwerkende handelingen die voortvloeien uit verzoeken om vergelijking van Eurodac-gegevens voor rechtshandavingsdoeleinden (artikel 51).

Lidstaten zijn op grond van artikel 52 van de verordening aansprakelijk voor materiële of immateriële schade die een persoon of een lidstaat heeft geleden als gevolg van een onrechtmatige gegevensverwerking of een andere handeling in strijd met de bepalingen van de verordening. Dit gebeurt overeenkomstig het nationale recht van de gedaagde lidstaat, en overeenkomstig de AVG en richtlijn (EU) 2016/680, zoals deze zijn omgezet en geoperationaliseerd in nationale regelgeving, dat wil zeggen overeenkomstig de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG), de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en de Wet politiegegevens (Wpg).

Op grond van artikel 49 van de Eurodac-verordening geldt een verbod om gegevens over te dragen aan derde landen, internationale organisaties of private instanties. Met artikel III, onderdeel D, wordt voorgesteld om dit verbod te sanctioneren door dit op te nemen in artikel 9 van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid. Een afwijking van dit verbod regelt artikel 50 van de Eurodac-verordening ten aanzien van de overdracht van gegevens aan derde landen met het oog op

⁸¹ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad.

terugkeer onder de in dat artikel genoemde voorwaarden.

9.8 Overige onderdelen van de verordening

De Eurodac-verordening wijzigt de Etias-verordening en de Verordening interoperabiliteit politie en justitie samenwerking, asiel en migratie. De reden is dat Eurodac onderdeel wordt van het interoperabiliteitskader. Met de invoer van gegevens in Eurodac wordt een detectie van meerdere identiteiten gestart. Door interoperabiliteit staan systemen op het gebied van politie en justitie samenwerking, asiel en migratie, zoals het Schengeninformatiesysteem (SIS), het Entry Exit Systeem (EES), het Visuminformatiesysteem (VIS) het Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (Etias), en het Europees Strafrecht Informatiesysteem voor onderdanen van derde landen (ECRIS-TCN) met elkaar in verbinding en kan bijvoorbeeld identiteitsfraude beter worden opgespoord.⁸²

Ten aanzien van het gemeenschappelijke identiteitsregister (of 'CIR' naar Common Identity Repository), zoals ingesteld door de verordeningen interoperabiliteit, geldt op grond van artikel 40, vierde lid, van de Eurodac-verordening dat nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor de in artikelen 20 en 21 van de verordening interoperabiliteit politie en justitie samenwerking, asiel en migratie vastgestelde doeleinden, toegang wordt verleend om de in het CIR opgeslagen Eurodac-gegevens te raadplegen.

Voor artikel 20 van de hierboven genoemde verordening interoperabiliteit politie en justitie samenwerking, asiel en migratie geldt dat dit gaat om toegang met het oog op identificatie zoals in die verordening omschreven. Dit is uitgevoerd middels artikel 8 van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid. Voor artikel 21 geldt dat dit de autoriteiten zijn die bevoegd zijn over te gaan tot manuele verificatie bij de detectie van meerdere identiteiten. Hierop is in paragraaf 5, meer specifiek onderdeel d, van de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid nader ingegaan.⁸³

Tot slot geldt dat in de Eurodac-verordening de toegang tot Eurodac is geregeld voor de nationale Etias-eenheden (artikel 9) en de bevoegde visumautoriteiten (artikel 10).

10. Wet arbeid vreemdelingen

10.1 Algemeen

Het recht van asielzoekers op toegang tot de arbeidsmarkt volgt uit de Opvangrichtlijn. Deze richtlijn bevat normen voor de opvang en bijbehorende voorzieningen die lidstaten aan asielzoekers moeten bieden. Deze wijziging van de Wav heeft tot doel de herschikte Opvangrichtlijn te implementeren op het gebied van werkgelegenheid.

Het doel van de herschikte Opvangrichtlijn is een verdere harmonisering van de normen die gelden voor opvang zodat asielzoekers in de hele Unie kunnen profiteren van adequate en vergelijkbare levensomstandigheden. Dit wordt gedaan door middel van een gemeenschappelijke definitie van de opvangvoorzieningen, het recht voor asielzoekers om uiterlijk zes maanden na het indienen van hun aanvraag te werken, onderwijsrechten voor minderjarigen en de noodzaak om voogden aan te wijzen voor niet-begeleide minderjarigen.

10.2 Hoofdpijnen van het voorstel

In de herschikte Opvangrichtlijn zijn, met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt, meerdere wijzigingen opgenomen. Op grond van de herschikte Opvangrichtlijn moeten lidstaten ervoor zorgen dat verzoekers binnen zes maanden na de datum waarop het verzoek om internationale bescherming is geregistreerd toegang hebben tot de arbeidsmarkt. Hiermee moet de verzoeker het recht krijgen om werk te zoeken. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat de toegang tot de arbeidsmarkt effectief is, door bijvoorbeeld geen voorwaarden op te leggen die effectief verhinderen dat een verzoeker werk zoekt. Daarnaast wordt aan bepaalde, in de herschikte Opvangrichtlijn expliciet genoemde, categorieën asielzoekers van wie de asielaanvraag wordt behandeld in de versnelde procedure, als bedoeld in artikel 42 van de Procedureverordening, geen toegang tot de arbeidsmarkt verleend of de reeds verleende toegang wordt ingetrokken. Daarbij gaat het om asielzoekers waarbij het niet waarschijnlijk is dat hun aanvraag zal worden ingewilligd, bijvoorbeeld omdat:

- Verzoeker uit een veilig land van herkomst komt;
- Er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de verzoeker een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat;
- De verzoeker bij de indiening van het asielverzoek en de toelichting van de feiten alleen aangelegenheden aan de orde heeft gesteld die niet ter zake doen om uit te maken of hij of zij in aanmer-

⁸² Hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid, Kamerstukken II 2021/22, 36 158, nr. 3.

⁸³ Zie voorgaande voetnoot.

king komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet; of

- De verzoeker die de autoriteiten opzettelijk heeft misleid door valse informatie of documenten.

Aan vreemdelingen die op basis van de Asiel- en migratiebeheerverordening een overdrachtsbesluit hebben gekregen wordt eveneens geen toegang tot de arbeidsmarkt verstrekt of de reeds verleende toegang tot de arbeidsmarkt wordt ingetrokken. Indien Nederland vervolgens de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van de asielaanvraag van de verzoeker wordt, bijvoorbeeld doordat de verzoeker niet binnen de gestelde termijn kan worden overgedragen, en deze behandeling wordt voortgezet binnen de nationale procedure, is de weigerings- en intrekkinggrond voor de tewerkstellingsvergunning niet langer van toepassing. De herschikte Opvangrichtlijn biedt lidstaten daarnaast de mogelijkheid om gunstigere bepalingen vast te stellen, door bijvoorbeeld de wachttermijn (voor bepaalde groepen asielzoekers) te verkorten.

Ten behoeve van de implementatie van artikel 17, eerste lid, onder 1, van de herschikte Opvangrichtlijn wordt een weigerings- en intrekkinggrond opgenomen waarmee aan de in de richtlijn bedoelde categorieën asielzoekers geen toegang tot de arbeidsmarkt kan worden gegeven of reeds verleende toegang kan worden ingetrokken. Met deze wijziging van de Wav worden aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning geweigerd indien het een aanvraag betreft voor een asielzoeker die valt onder een van de categorieën asielzoekers zoals opgenomen in de Procedureverordening voor wie de toegang tot de arbeidsmarkt expliciet is uitgesloten. Hiermee kan aan werkgevers geen tewerkstellingsvergunning worden afgegeven voor asielzoekers uit de categorieën binnen de versnelde behandelingsprocedure voor wie de toegang tot de arbeidsmarkt op grond van de Opvangrichtlijn is uitgesloten. Ditzelfde geldt voor verzoekers die een overdrachtsbesluit hebben ontvangen. Dit volgt uit artikel 21 van de herschikte Opvangrichtlijn, op grond waarvan verzoekers, vanaf het moment dat zij in kennis zijn gesteld van een besluit om hen over te brengen naar de verantwoordelijke lidstaat overeenkomstig de Asiel- en migratiebeheerverordening, in Nederland geen meer recht hebben op de in de artikelen 17 tot en met 20 van deze richtlijn uiteengezette opvangvoorzieningen. Zij hebben enkel recht op deze voorzieningen in de andere lidstaat waar zij geacht worden zich te bevinden uit hoofde van de Asiel- en migratiebeheerverordening. Met deze wijziging van de Wav wordt daarom geregeld dat bij deze categorie asielzoekers reeds verleende tewerkstellingsvergunningen worden ingetrokken op het moment dat een verzoeker onder één van de categorieën verzoekers komt te vallen voor wie de toegang tot de arbeidsmarkt is uitgesloten.

Met deze wijziging van de Wav blijft ongewijzigd dat werkgevers zonder een tewerkstellingsvergunning een asielzoeker geen arbeid mogen laten verrichten. Dit is in lijn met artikel 17, tweede lid, van de Opvangrichtlijn, waarin is opgenomen dat lidstaten ervoor zorgen dat asielzoekers aan wie op grond van het eerste lid toegang is verleend, daadwerkelijk toegang tot de arbeidsmarkt hebben overeenkomstig het nationale recht. Daarbij is bepaald dat lidstaten geen voorwaarden mogen opleggen die effectief verhinderen dat een verzoeker werk zoekt. Met deze wijziging van de Wav blijft de bijzondere regeling bij de behandeling van de tewerkstellingsvergunningaanvragen, waarbij onder andere niet wordt getoetst op aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod en de inspanningsverplichting voor de werkgever om de arbeidsplaats door prioriteit genietend aanbod te vervullen, in stand.

11. Verhouding tot hoger recht

Algemeen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot de grondrechten en rechtsbeginselen zoals proportionaliteit en subsidiariteit. Daarbij zijn in het bijzonder het verbod van refoulement en het verbod op blootstelling aan onmenselijke en vernederende behandeling (artikel 3 EVRM), het recht op vrijheid en veiligheid (artikel 5 EVRM) en het recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven (artikel 8 EVRM) relevant. De verhouding tot het hoger recht is bij de afzonderlijke maatregelen van dit wetsvoorstel in de voorgaande hoofdstukken besproken. Hieronder worden de belangrijkste aspecten daarvan uitgelicht. Op de conformiteit van de verordeningen en de herschikte Opvangrichtlijn zelf aan het hoger recht wordt niet ingegaan. Dit is aan de orde geweest in het totstandkomingsproces van het Asiel- en migratiepact.

De regering benadrukt dat niet alleen het wetsvoorstel, maar ook de individuele toepassingen van de daarin opgenomen bepalingen in de praktijk met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen overeen moeten stemmen.

Uitsluiten toepasselijkheid Terugkeergrensprocedureverordening

Bij het uitsluiten van de toepasselijkheid van de Terugkeergrensprocedureverordening zijn relevant het verbod van refoulement, het verbod op blootstelling aan onmenselijke en vernederende behandeling van artikel 3 EVRM en het recht op vrijheid en veiligheid van artikel 5 EVRM. De voorziene nationale terugkeergrensprocedure voldoet hieraan.

Onder artikel 5 EVRM is vrijheidsontneming alleen toegestaan onder de limitatief opgesomde gronden in het eerste lid. Artikel 5, eerste lid onderdeel f, EVRM staat vreemdelingenbewaring toe voor twee doeleinden: om een persoon te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen (de eerste

volzin ofwel 'first limb') of indien tegen een persoon een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is (tweede volzin ofwel 'second limb').

In overeenstemming met artikel 5, eerste lid, onderdeel f, EVRM bestaat voor de detentie aan de grens tijdens de asielgrensprocedure een duidelijke wettelijke basis. Op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, jo. zesde lid, Vw 2000 is het mogelijk om vreemdelingen aan wie de toegang tot het Nederlands grondgebied is geweigerd in grensdetentie te houden als zij daarvoor op grond van artikel 6, derde lid, Vw in grensdetentie verbleven in verband met de beoordeling van hun asielaanvraag. Het EHRM accepteert dat zolang een verdragsstaat geen toestemming heeft verleend tot binnenkomst, elke binnenkomst ongeoorloofd is. Zolang de verdragsstaat niet heeft ingestemd met het verblijf van de vreemdeling, kan de eerste volzin van artikel 5, eerste lid onder f, EVRM grondslag bieden voor het opleggen van vreemdelingenbewaring tijdens de asielprocedure. Deze grondslag voor vreemdelingenbewaring is dus breder dan enkel de grensprocedure en omvat tevens vreemdelingenbewaring tijdens de asielprocedure.⁸⁴

Waarborgen in de nationale terugkeergrensprocedure

De stipulatie die artikel 4, zesde lid, van de Terugkeergrensprocedure voor een nationale terugkeergrensprocedure, zoals in onderhavig wetsvoorstel beoogd, houdt, zoals hiervoor aangegeven, in dat de behandeling en het beschermingsniveau van onderdanen van derde landen en staatlozen aan wie de toegang wordt geweigerd na afwijzing van de asielaanvraag in de asielgrensprocedure, in overeenstemming moet zijn met artikel 4, vierde lid, van de Terugkeerrichtlijn en gelijkwaardig moet zijn aan de behandeling en het beschermingsniveau als bedoeld in artikel 5, vierde lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening. Dat wordt op de volgende wijze geborgd.

Artikel 4, vierde lid, van de Terugkeerrichtlijn bepaalt dat wat betreft onderdanen van derde landen die overeenkomstig artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de Terugkeerrichtlijn buiten het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen, door de lidstaten:

- a) ervoor wordt gezorgd dat hun behandeling en beschermingsniveau niet ongunstiger zijn dan bepaald in artikel 8, vierde en vijfde lid (beperking van het gebruik van dwangmaatregelen), artikel 9, tweede lid, onderdeel a) (uitstel van verwijdering in verband met de fysieke of mentale gesteldheid van de vreemdeling), artikel 14, eerste lid, onderdelen b en d (spoedeisende zorg en inachtneming van de behoeften van kwetsbare personen) en de artikelen 16 en 17 (omstandigheden van bewaring) en
- b) het beginsel van non-refoulement (artikel 3 EVRM) wordt geëerbiedigd. Artikel 4 van de Schengengrenscode schrijft voor dat het beginsel van non-refoulement in acht wordt genomen bij o.a. beslissingen omtrent toegangsweigering op grond van artikel 14 van die verordening. Bij de beoordeling van de asielaanvraag aan de grens en de toegangsweigering bij afwijzing, is inachtneming van dit beginsel, zoals dat volgt uit de Terugkeerrichtlijn, dus geborgd.

Voorts moet de behandeling en het beschermingsniveau van onderdanen van derde landen en staatlozen aan wie de toegang wordt geweigerd, gelijkwaardig zijn aan de behandeling en het beschermingsniveau op grond van artikel 5, vierde lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening. Ingevolge deze bepaling mag de grensdetentie uitsluitend worden opgelegd bij redelijk vooruitzicht van verwijdering en voor een zo korte mogelijke duur en ten hoogste voor twaalf weken (artikel 4, tweede lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening).

Deze waarborgen worden toegevoegd aan artikel 6, zesde lid, Vw 2000. Daarmee wordt tevens het oordeel van de AbRvS van 12 juni 2015 wettelijk vastgelegd waaruit volgt dat grensdetentie uitsluitend mag worden opgelegd bij redelijk vooruitzicht van verwijdering.⁸⁵ Uit artikel 5, vierde lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening volgt verder dat er regelingen worden getroffen met het oog op de verwijdering die met de nodige zorgvuldigheid worden uitgevoerd.

Een nadere toelichting op de wijze waarop de waarborging van voornoemde elementen gebeurt, is gegeven in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 13 EVRM is eveneens geborgd. Tegen een maatregel tot grensdetentie op grond van artikel 6, eerste of derde lid (nieuw), jo. zesde lid, Vw 2000 staat ingevolge artikel 93 Vw 2000 jo artikel 7:1, eerste lid, onderdeel g, Awb (Regeling rechtstreeks beroep) rechtstreeks beroep open bij de bestuursrechter en ingevolge artikel 95, eerste lid, Vw 2000 hoger beroep bij de AbRvS open.

Uitvoering Kwalificatieverordening

Tweestatusstelsel en strengere voorwaarden gezinshereniging

Gezinsherenigingsrichtlijn

De belangrijkste consequentie van de invoering van een tweestatusstelsel is dat er gedifferentieerd

⁸⁴ EHRM 23 april 2024, nr. 71008/16 (M.B. t. Nederland).

⁸⁵ AbRvS 12 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2003, 201504413/1/V3.

kan worden in de voorwaarden die gelden voor de gezinshereniging van vreemdelingen met de vluchtelingenstatus enerzijds en vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus anderzijds. Aan laatstgenoemde groep kunnen strengere voorwaarden voor gezinshereniging worden gesteld. De Gezinsherenigingsrichtlijn staat toe dat onderscheid wordt gemaakt tussen, enerzijds, de voorwaarden die gelden voor de nareis van gezinsleden van vluchtelingen, anderzijds van andere vreemdelingen.⁸⁶ Artikel 7 van deze richtlijn bepaalt, voor zover thans van belang, dat het mogelijk is om alvorens een verzoek tot gezinshereniging in te willigen, te vergen dat de gezinshereniger beschikt over huisvesting en over stabiele en regelmatige inkomsten. Deze voorwaarden mogen niet worden gesteld aan een vluchteling die het verzoek om gezinshereniging heeft ingediend binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus.

Ingevolge artikel 8 van de Gezinsherenigingsrichtlijn is het mogelijk te vergen dat twee jaar zijn verstreken sinds de verlening van de verblijfsvergunning asiel. Ingevolge artikel 12 mag deze wachttijd niet worden gevergd van een vluchteling, ook niet indien die vluchteling het verzoek om gezinshereniging niet binnen drie maanden na vaststelling van de vluchtelingenstatus heeft ingediend. De beoogde voorwaarden worden dan ook niet gesteld aan de nareis van gezinsleden van vluchtelingen. Voor subsidiair beschermde die hun gezinsleden willen laten nareizen worden deze voorwaarden wel gehanteerd. Specifieke vermelding hierbij verdient de beoogde wachtermijn, die met het onderhavige wetsvoorstel aanvangt op het moment van verkrijgen van een verblijfsvergunning. Dit wijkt af van de Gezinsherenigingsrichtlijn, waaruit volgt dat als een dergelijke termijn wordt gevergd, deze aanvangt vanaf het moment dat legaal verblijf is verkregen. Zoals in paragraaf 4.6 van het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet, is de Gezinsherenigingsrichtlijn echter niet van toepassing op subsidiair beschermde, en kiest de regering ervoor om de Gezinsherenigingsrichtlijn ook niet langer analoog toe te passen op deze groep.

EVRM

Het schrappen van de mogelijkheid tot nareis van de ongehuwde partner, meerderjarige kinderen en pleegkinderen laat onverlet dat deze vreemdelingen, mits zij tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM. Datzelfde geldt als niet wordt voldaan aan de voorwaarden in het voorgestelde artikel 29d, tweede lid, Vw 2000. Ook in dat geval wordt aanvullend en ambtshalve getoetst aan artikel 8 van het EVRM. Ten aanzien van de wachtermijn van twee jaar wordt nog gewezen op de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak B.F. t. Zwitserland.⁸⁷ In die uitspraak herhaalt het EHRM zijn vaste rechtspraak dat een wachtermijn van twee jaar niet zonder meer in strijd is met artikel 8 van het EVRM, en dat de vraag of krachtens artikel 8 van het EVRM alsnog gezinshereniging moet worden toegestaan, afhankelijk is van de specifieke omstandigheden van het individuele geval.⁸⁸ In dat verband wordt ook gewezen op de zaak M.A. t. Denemarken.⁸⁹ Het EHRM wijst er bovendien op dat een onderscheid in de voorwaarden voor gezinshereniging tussen vreemdelingen met de vluchtelingenstatus en vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus voortvloeit uit het Unierecht en gerechtvaardigd kan zijn, mits er ruimte blijft voor een individuele beoordeling.⁹⁰

Het is daarom niet uitgesloten dat op basis van artikel 8 van het EVRM in individuele gevallen alsnog een verblijfsvergunning wordt verleend, als de vreemdeling niet behoort tot het kerngezin of niet voldoet aan de voorwaarden, genoemd in artikel 29d, tweede lid, Vw 2000. Uit artikel 8 van het EVRM volgt geen algemeen recht tot gezinshereniging, maar wel een verplichting om in individuele gevallen een belangenafweging te verrichten. Die ruimte voor een individuele beoordeling blijft onderhavige geval bestaan, reeds omdat in alle gevallen waarin geen verblijfsvergunning asiel wordt verleend, op grond van de artikelen 29c en 29d van de Vw 2000, ambtshalve wordt doorgetoetst aan artikel 8 van het EVRM. In dat verband wordt een belangenafweging verricht tussen het belang van de vreemdeling tot gezinshereniging en het belang van de Nederlandse staat. De omstandigheid dat de vreemdeling een ongehuwde partner of meerderjarig kind is, of niet voldoet aan de voorwaarden, genoemd in artikel 29d, tweede lid, Vw 2000 wordt in deze afweging betrokken, maar vormt geen zelfstandige afwijzingsgrond.

Kortere duur verblijfsvergunning asiel

Artikel 23, tweede lid en 24, vierde lid, van de Kwalificatieverordening alsook artikel 13, tweede lid,

⁸⁶ Zie ook artikel 3, tweede lid, onderdeel c, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

⁸⁷ EHRM 4 juli 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0704JUD001325818. Zie in vergelijkbare zin EHRM 20 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518.

⁸⁸ Daarbij is onder meer de totale duur van de procedure van belang. De regering gaat ervan uit dat de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen uiteindelijk leiden tot een verlaagde instroom, en daarmee een lagere werkbelasting van de IND en een positief effect op de doorlooptijden.

⁸⁹ EHRM 9 juli 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718, paragraaf 162.

⁹⁰ EHRM 20 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518, paragraaf 102 e.v.

van de Gezinsherenigingsrichtlijn bieden de ruimte om aan vreemdelingen met de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus en hun gezinsleden een verblijfstitel met een kortere geldigheidsduur te verlenen.

De geldigheidsduur van de verblijfstitel voor vreemdelingen met de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus vangt aan op de datum van verlening van de verblijfsvergunning asiel en heeft een initiële geldigheidsduur van drie jaar. Wanneer de geldigheidsduur verstrijkt, kan deze met drie jaar worden verlengd. (Het nieuwe artikel 9, derde lid, Vw 2000). De geldigheidsduur van de verblijfstitel voor meegereisde en nagereisde gezinsleden vangt aan op de datum van de verlening van de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 44, tweede lid, en verstrijkt op dezelfde datum als waarop de verblijfstitel van de vreemdeling die de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus heeft, verstrijkt, en kan worden verlengd zolang de geldigheidsduur van de verblijfstitel die is afgegeven aan de vreemdeling die de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus heeft, niet is verstreken. (Het nieuwe artikel 9, vierde lid, Vw 2000). Artikel 44, tweede lid, Vw 2000 wordt in onderhavig wetsvoorstel gewijzigd in de zin dat de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in de artikelen 29 tot en met 29d Vw 2000, wordt verleend met ingang van de dag na de bekendmaking van de beschikking.

Door de inkorting van de geldigheidsduur van de verblijfstitel bij de verblijfsvergunning asiel, van vijf jaar naar drie jaar, komen op zichzelf genomen geen grondrechten of rechtsbeginselen in gedrang. Voor zover in individuele gevallen sprake is van een beperking van de uitoefening van grondrechten zal voldaan moeten worden aan de vereisten die voortvloeien uit de relevante beperkingsclausule(s).

Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd

Ook het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd brengt op zichzelf geen grondrechten of rechtsbeginselen in gedrang. Een eventuele beëindiging van de internationale bescherming zal aan de daarvoor geldende vereisten moeten voldoen en zal vanzelfsprekend niet strijdig mogen zijn met grondrechten of rechtsbeginselen.

Het handhaven van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd waarbij de asielstatus niet meer kan worden ingetrokken is niet langer mogelijk onder het nieuwe Asiel- en migratiepact. Hiervoor is uiteengezet dat de Kwalificatieverordening de beoordelingskaders stelt voor erkenning en intrekking van de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus. De IND moet voortaan rechtstreeks aan de criteria van de Kwalificatieverordening toetsen of een vreemdeling vluchteling of subsidiair beschermde is. Ook moet de IND op basis van de rechtstreeks werkende criteria uit de Kwalificatieverordening (artikel 14 resp. artikel 19) bepalen of de status moet worden ingetrokken, in het bijzonder in het geval dat de omstandigheden op grond waarvan de vluchtelingen- of subsidiaire beschermingsstatus is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is. Dit sluit aan bij de opvatting dat asielbescherming per definitie tijdelijk is en enkel dient te worden geboden indien deze bescherming noodzakelijk is, zoals ook nadrukkelijk naar voren komt in de Europese wetgeving en de jurisprudentie van het HvJEU.⁹¹

Dit betekent dat zo lang de beschermingsbehoefte van de vreemdeling blijft bestaan en niet een van de andere intrekkingsoorzaken van artikel 14 of 19 van de Kwalificatieverordening aan de orde is, (bijvoorbeeld indien de vreemdeling valse documenten heeft ingediend) hij de vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus behoudt. Indien de geldigheidsduur van de verblijfstitel verstrijkt, heeft dat dus geen invloed op de status zelf.

Het verstrekken van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, die niet meer kan worden ingetrokken wegens gewijzigde omstandigheden in het land van herkomst, kan afbreuk doen aan de verplichting om de verblijfsvergunning in te trekken indien daar aanleiding toe bestaat. Derhalve brengt deze maatregel het Nederlandse asielsysteem meer in lijn met het Europese recht.

Uitvoering Procedureverordening

Het schrappen van nationale procedureregels die niet verplicht zijn op grond van het Unierecht, is daarmee in overeenstemming. De Procedureverordening omvat een vrijwel integraal kader voor de procedure die moet worden gevolgd bij de behandeling van een asielaanvraag en de waarborgen die daarbij gelden ten aanzien van de aanvrager. Deze regels werken rechtstreeks vanaf het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact. Daarmee vormen de procedurele regels van de Procedureverordening voortaan het kader voor de te volgen asielprocedure. Daartoe worden uit de nationale regelgeving de procedurele regels geschrapt die voortaan rechtstreeks uit de Procedureverordening volgen. Voorbeelden zijn de regels over de betrokkenheid van een tolk, het medisch onderzoek en het leeftijdsonderzoek. Hetzelfde uitgangspunt geldt voor de procedurele regels uit de Asiel- en migratiebeheerverordening.

Zoals in paragraaf 5.3 reeds is vermeld, wordt met het afschaffen van de voornemenprocedure beoogd om de Nederlandse asielprocedure zoveel mogelijk in lijn te brengen met dat van de overige

⁹¹ HvJ EU 18 december 2014, C-542/13, ECLI:EU:C:2014:2452 (M'Bodj) en HvJ EU 23 mei 2019, C 720/17, ECLI:EU:C:2019:448 (Bilali).

EU-lidstaten, zonder afbreuk te doen aan het verdedigingsbeginsel, de samenwerkingsverplichting en het recht om gehoord te worden (artikel 41, tweede lid, van het EU-Handvest). Het afschaffen van de voornemenprocedure is in lijn met het Unierecht, nu het voornemen niet wordt voorgeschreven door de Procedureverordening. Hierbij komen geen grondrechten of rechtsbeginselen in gedrang; ook na afschaffing wordt er nog een voldoende zorgvuldig besluit genomen, waartegen rechtsbescherming door de bestuursrechter openstaat. De wijze waarop in de fase van het primaire besluit de zorgvuldigheid wordt gewaarborgd, is beschreven in paragraaf 5.3.

Rechtsmiddelen

De Procedureverordening geeft regels over de termijnen voor het instellen van beroep bij de rechter, het verzoek om een voorlopige voorziening en de bevoegdheden van en het beoordelingskader voor de rechter. De uitvoeringsregels die daartoe in onderhavig wetsvoorstel worden gesteld zijn in overeenstemming met artikel 47 van het EU-Handvest van de grondrechten – het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht en artikel 13 EVRM inzake het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.

Asiel- en migratiebeheerverordening

Versoberde opvang na overdrachtsbesluit

Uit artikel 18, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening volgt dat de asielzoeker vanaf het moment van kennisgeving van een besluit tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat geen recht heeft op de opvangvoorzieningen, als vermeld in de artikelen 17 tot en met 20 van de herschikte Opvangrichtlijn (toegang tot de arbeidsmarkt, tot taalcursussen, inburgeringscursussen of beroepsopleidingscursussen en tot materiële opvangvoorzieningen zoals huisvesting, voedsel en kleding), in een andere lidstaat dan die waar hij op grond van artikel 17, vierde lid van de Asiel- en migratiebeheerverordening aanwezig dient te zijn.

Aan het voorgestelde artikel 44a, eerste lid, onderdeel d, Vw 2000 wordt ter uitvoering en implementatie van artikel 18, eerste lid, tweede alinea, van de Asiel- en migratiebeheerverordening en artikel 21, eerste alinea, van de herschikte Opvangrichtlijn toegevoegd dat de minister van Asiel en Migratie daarbij een minimale levensstandaard van ononderbroken toegang tot huisvesting, voedsel en kleding waarborgt. De minister van Asiel en Migratie blijft verantwoordelijk om een minimale levensstandaard te waarborgen, die volgens het HvJEU ononderbroken toegang tot huisvesting, voedsel en kleding inhoudt. Dit zijn elementaire behoeften waarin moet blijven worden voorzien ingevolge het artikel 18, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening, artikel 21 van de herschikte Opvangrichtlijn, het Handvest voor de grondrechten van de EU en andere internationale verplichtingen.

Rechtsmiddelen

Tegen het overdrachtsbesluit staat rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter open. Aangezien het beperken van opvangvoorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen op grond van de herschikte Opvangrichtlijn van rechtswege het gevolg is van het overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 44a, eerste lid, Vw 2000, kan de rechter zich ook een oordeel vormen over de rechtmatigheid hiervan. Hiermee wordt ook gevolg gegeven aan artikel 29, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn dat o.a. bepaalt dat tegen de beperking van opvangvoorzieningen beroep bij de rechter moet openstaan. Gelet op artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening kan de vreemdeling een verzoek om voorlopige voorziening indienen en de rechter verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep.

Ook de Asiel- en migratiebeheerverordening geeft regels over de termijnen voor het instellen van beroep bij de rechter, het verzoek om een voorlopige voorziening en de bevoegdheden van en het beoordelingskader voor de rechter. De uitvoeringsregels die daartoe in onderhavig wetsvoorstel worden gesteld zijn in overeenstemming met Artikel 47 van het EU-Handvest van de grondrechten – het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht en artikel 13 EVRM inzake het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.

Implementatie herschikte Opvangrichtlijn

Vrijheidsbeperking bij onderduikrisico

Artikel 9 van de herschikte Opvangrichtlijn breidt de mogelijkheden uit om asielzoekers en met name asielzoekers die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen tijdens de asielprocedure te beperken in hun bewegingsvrijheid in situaties waarin sprake is van een onderduikrisico. Deze uitbreiding raakt aan het recht op bewegingsvrijheid, zoals neergelegd in artikel 2 van Protocol 4 van het EVRM.

Vrijheidsontneming bij niet voldoen aan vrijheidsbeperking bij onderduikrisico

In het verlengde van het voorgaande introduceert artikel 10, vierde lid, onderdeel c, van de herschikte Opvangrichtlijn een grond voor bewaring van de asielzoeker om ervoor te zorgen dat de asielzoeker de hem bij een individueel besluit als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn opgelegde juridische verplichtingen nakomt, in gevallen waarin hij niet aan de verplichtingen van de vrijheidsbeperkende maatregel heeft voldaan en het onderduikrisico blijft bestaan. In artikel 59b Vw 2000 inzake de bewaringsgronden voor asielzoekers wordt deze grond toegevoegd in het voorgestelde artikel 59b, eerste lid, onderdeel e, Vw 2000. Deze uitbreiding raakt aan het recht op vrijheid en enkel rechtmatige vrijheidsontneming, zoals neergelegd in artikel 5 EVRM en 9 IVBPR.

Ruimere termijn voortduren vreemdelingenbewaring

In artikel 59b, tweede en derde lid, Vw 2000 wordt een ruimere termijn voor het voortduren van vreemdelingenbewaring voor asielzoekers gecreëerd. In het tweede lid staat opgenomen dat de vreemdelingenbewaring zo kort mogelijk duurt en niet langer dan zes maanden. In het derde lid staat in welke gevallen dit met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd. Hiermee wordt aangesloten bij de termijnen waarbinnen de asielaanvraag moet worden beoordeeld op grond van artikel 35 Procedureverordening.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de bewaring in alle gevallen zes maanden duurt en met zes maanden wordt verlengd. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om een maximale termijn; in alle gevallen moet een individuele beoordeling plaatsvinden aan de hand van de omstandigheden van het geval; moet de bewaring zo kort mogelijk duren en mag de bewaring uitsluitend zo lang duren als een van de bewaringsgronden van toepassing is. Uit artikel 59c, eerste lid, Vw 2000 volgt dat een vreemdeling slechts in bewaring wordt gesteld voor zover geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. De rechter oordeelt op basis van de relevante feiten en omstandigheden per geval of de minister voldoende voortvarend heeft gehandeld met als uiteindelijk doel om de bewaringsperiode zo kort mogelijk te laten duren. Met deze waarborgen wordt voldaan aan de vereisten van artikel 5 EVRM en artikel 15 van de Grondwet.

Kortere uitspraaktermijn vreemdelingenbewaring

Artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn verkort de beroepsprocedure in het geval van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel. Indien de rechtmatigheid van de bewaring ambtshalve wordt getoetst, wordt deze toetsing zo snel mogelijk afgerond, rekening houdend met de omstandigheden van elk geval, en uiterlijk 15 dagen of, in uitzonderlijke omstandigheden, uiterlijk 21 dagen na de aanvang van de bewaring. In dit wetsvoorstel wordt artikel 94, eerste lid, Vw 2000 aangepast aan de keuze van de regering om enkel ambtshalve beroep open te stellen tegen een vrijheidsontnemende maatregel. Op deze wijze is geborgd dat de bewaringsrechter onverwijld op de hoogte komt van de oplegging van de bewaringsmaatregel en deze ambtshalve toetst. Dit versterkt het recht op behandeling door een rechter binnen een redelijke termijn, zoals neergelegd in artikel 6, eerste lid, van het EVRM.

In artikel 94, vijfde lid, derde volzin, Vw 2000 wordt geïmplementeerd dat de vrijheidsontnemende maatregel voor asielzoekers onmiddellijk wordt opgeheven, indien de rechtbank geen uitspraak heeft gedaan binnen eenentwintig dagen na de dag van de oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel. Dit draagt bij aan het zo kort mogelijk laten duren van de vrijheidsontneming.

Ambtshalve rechterlijke toetsing voortduren bewaring

Ter implementatie van artikel 11, vijfde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn inzake ambtshalve rechterlijke toetsing bij de voortduren van bewaring, wordt een grondslag voorgesteld in het nieuwe artikel 96a Vw 2000. Ook deze wijziging versterkt het recht op behandeling door een rechter binnen een redelijke termijn en daarmee het recht op een zo kort mogelijke vrijheidsontneming.

Uitvoering Screeningsverordening

Ten aanzien van de Screeningsverordening geldt zoals onder het kopje algemeen aan het begin van dit hoofdstuk aan bod kwam, dat de Europese wetgever bij de totstandkoming hoger recht en ander Unierecht heeft betrokken waardoor de verordening in overeenstemming is met bijvoorbeeld de AVG, de Schengengrenscodex, maar ook grondrechten. Een voorbeeld hiervan betreft het in artikel 10 van de Screeningsverordening opgenomen toezicht op grondrechten door middel van het onafhankelijk toezichtmechanisme. Bij de uitvoering van de Screeningsverordening in onderhavig voorstel is geen sprake van invulling van beleidskeuzes die mogelijk leiden tot een inperking van grondrechten. De maatregelen sluiten namelijk één-op-één aan bij de verplichtingen die in de Screeningsverordening zijn opgenomen. Ook bij de toepassing van de Screeningsverordening wordt in overeenstemming met verschillende grondrechten gehandeld zoals expliciet vastgelegd in artikel 3 van de Screeningsveror-

dening. Daarin wordt gerefereerd aan het Handvest, het toepasselijke internationale recht, waaronder het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, zoals aangevuld bij het Protocol van New York van 31 januari 1967, van de verplichtingen inzake de toegang tot internationale bescherming, in het bijzonder het beginsel van non-refoulement, en van de grondrechten. Dit werkt bijvoorbeeld door bij de toepassing van het beschikbaarheidsregime de proportionaliteit in acht te nemen en maatwerk toe te passen al naar gelang de situatie die het betreft. Dit is nader toegelicht in hoofdstuk 8 van deze memorie van toelichting. Ook ten aanzien van de toepassing van de AVG geldt dat de Europese wetgever reeds heeft voorzien, bijvoorbeeld in artikel 8, negende lid, van de Screeningsverordening waarin staat dat personeel van de Screeningsautoriteiten over de benodigde AVG-kennis dient te beschikken.

Uitvoering Eurodac-verordening

De Eurodac-verordening is een bestaande verordening met een bestaand systeem, die vanwege de wijzigingen en de toegankelijkheid van die verordening opnieuw is vastgesteld. Bijgaand voorstel voert de Eurodac-verordening één-op-één uit en bevat geen invulling van nationale beleidskeuzes. De Europese wetgever heeft ook hier andere Europese regelgeving en hogere regelgeving betrokken bij de totstandkoming van de verordening. In artikel 1 van de Eurodac-verordening is dan ook vastgelegd dat in de verordening de menselijke waardigheid en de grondrechten ten volle worden geëerbiedigd en de bij het Handvest erkende beginselen in acht worden genomen, met inbegrip van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het recht op bescherming van persoonsgegevens, het recht op asiel en het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling. Ook is vastgelegd dat in dat verband de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig de verordening niet mag leiden tot discriminatie van onder de verordening vallende personen op grond van onder meer geslacht, ras, huidskleur, etnische afstamming of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid. Tot slot is vastgelegd dat het recht van een persoon op privacy en gegevensbescherming overeenkomstig de verordening wordt gewaarborgd, met betrekking tot zowel toegang door de autoriteiten van de lidstaten als toegang door de gemachtigde agentschappen van de Unie tot Eurodac.

De verordening bevat gelet op het voorgaande dan ook diverse waarborgen die samenhangen met de verwerking van biometrische gegevens (artikel 13, tweede lid) en de bescherming van bijvoorbeeld minderjarigen (artikel 14). Voor wat betreft de bescherming van persoonsgegevens geldt dat Eurodac een Europees systeem is, beheerd door eu-LISA die verantwoordelijk is voor bijvoorbeeld de beveiliging van het systeem. De Eurodac-verordening legt voor verschillende categorieën personen vast welke gegevens in Eurodac moeten worden opgeslagen door de lidstaten. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor deze toezending van gegevens en bijvoorbeeld de juistheid en rechtmatigheid ervan (artikel 36) overeenkomstig de in Eurodac vastgestelde voorschriften (artikel 37). De Eurodac-verordening stelt daarbij voorschriften over de toegang tot in Eurodac opgeslagen gegevens (artikel 40). Ook regelt de Eurodac-verordening de toepassing van de AVG en de wijze waarop de daarin opgenomen rechten worden uitgevoerd. Zie in dit kader bijvoorbeeld artikel 43 inzake het recht op inzage, rechtzetting, aanvulling en verwijdering van persoonsgegevens en op beperking van de verwerking daarvan. De Europese Commissie voert op grond van artikel 57, vijfde lid, van de Eurodac-verordening uiterlijk op 12 juni 2029 en vervolgens om de vier jaar een algehele evaluatie uit van Eurodac waarin de bereikte resultaten worden afgezet tegen de doelstellingen en de impact op grondrechten.

12. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Algemeen

Dit wetsvoorstel voorziet in gedifferentieerde inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Dit betekent dat de maatregelen uit dit wetsvoorstel op verschillende tijdstippen in werking kunnen treden. Dat is noodzakelijk omdat de verschillende instrumenten van het Asiel- en migratiepact waarvoor in dit wetsvoorstel de uitvoering en implementatie wordt geregeld, op drie verschillende data toepasselijk worden in de Nederlandse rechtsorde. De herschikte Opvangrichtlijn, de Screeningsverordening, de Procedureverordening en de Terugkeergrenspcedureverordening worden toepasselijk op 12 juni 2026. De Kwalificatieverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening wordt toepasselijk op 1 juli 2026, met dien verstande dat een groot aantal bepalingen van de Asiel- en migratiebeheerverordening met terugwerkende kracht van toepassing worden op 11 juni 2024. De Eurodac-verordening is van toepassing met ingang van 12 juni 2026, met uitzondering van artikel 26, dat van toepassing is met ingang van 12 juni 2029.

Dit wetsvoorstel krijgt in beginsel onmiddellijke werking met ingang van de data waarop de verschillende instrumenten van het Asiel- en migratiepact toepasselijk worden in de Nederlandse rechtsorde, namelijk 12 juni 2026, dan wel 1 juli 2026 (met eventueel terugwerkende kracht voor zover nodig voor de uitvoering van de Asiel- en migratiebeheerverordening) zoals hiervoor toegelicht. Dat betekent dat

het nieuwe recht van toepassing wordt op nieuwe asielaanvragen die worden ingediend na de inwerkingtreding van deze wet en nieuwe rechtsverhoudingen die ontstaan na de inwerkingtreding van deze wet alsook op lopende procedures voor de behandeling van asielaanvragen en andere rechtsverhoudingen die ten tijde van de inwerkingtreding van de daarop toepasselijke onderdelen van deze wet nog niet zijn afgerond.

Daar geldt een aantal uitzonderingen op, namelijk:

- lopende asielprocedures waarin al voornemen is uitgebracht;
- verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd die reeds zijn verleend;
- verkorte uitspraaktermijnen voor de rechter, zoals opgenomen in het gewijzigde artikel 94 Vw 2000, en
- ambtshalve rechterlijke toetsing bij de voortdurende bewaring, zoals opgenomen in het nieuwe artikel 96a Vw 2000.

Het overgangsrecht voor deze onderwerpen wordt hierna toegelicht.

Voorts bestaat er samenloop met zes onderwerpen in de voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel, de Asielnoodmaatregelenwet en de wijziging van de Vw 2000 in verband met het verkorten van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel van vijf naar drie jaar. Qua inhoud en gevolgen gaat het om dezelfde maatregelen. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- invoering tweestatusstelsel;
- aanscherping van de voorwaarden voor nareis;
- afschaffen voornemenprocedure in de asielprocedure;
- afschaffen verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd;
- verkorten van de geldigheidsduur van de asielvergunning van vijf naar drie jaar;
- efficiëntere behandeling van (herhaalde) asielaanvragen.

Deze onderwerpen zijn inhoudelijk hetzelfde geregeld in alle wetsvoorstellen. Omdat onderhavig wetsvoorstel deze onderwerpen regelt volgens het nieuwe EU-recht, gelden de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet – bij aanvaarding door het parlement – tot aan de inwerkingtreding van deze wet. Die twee wetten regelen deze onderwerpen namelijk onder het oude EU-recht, dat geldt tot 12 juni 2026. Indien de Wet invoering tweestatusstelsel, de Asielnoodmaatregelenwet, respectievelijk de Wet tot wijziging van de Vw 2000 in verband met het verkorten van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel van vijf naar drie jaar, eerder in werking treden dan onderhavige wet, geldt hetgeen ten aanzien van deze zes onderwerpen in die wetten wordt geregeld dus tot de inwerkingtreding van deze wet. Na de inwerkingtreding van deze wet, worden deze maatregelen voortgezet op basis van deze wet. Indien voornoemde wetten later in werking treden dan onderhavige wet, is inwerkingtreding hetgeen ten aanzien van deze zes onderwerpen in die wetten wordt geregeld overbodig en blijft dit achterwege. De inwerkingtreding, het overgangsrecht en de samenloop met andere wetten, worden hierna nader toegelicht.

Deze uitgangspunten voor de inwerkingtreding, het overgangsrecht en de samenloop gelden ook voor de nog uit te werken lagere regelgeving.

Overgangsrecht en inwerkingtreding

Herschikte Opvangrichtlijn

Artikel 35, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn bepaalt dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 12 juni 2026 aan de artikelen 1 tot en met 10, de artikelen 12 en 13, de artikelen 17 tot en met 29 en de artikelen 31 tot en met 34 te voldoen. Dat betekent dat de artikelonderdelen in onderhavig wetsvoorstel ter implementatie van die richtlijnbevestigingen in werking moeten treden op 12 juni 2026.

Artikel 36 van de herschikte Opvangrichtlijn bepaalt dat de oude Opvangrichtlijn per 12 juni 2026 wordt ingetrokken, en dat verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn per die datum gelden als verwijzingen naar de herschikte Opvangrichtlijn overeenkomstig de daarbij gaande concordantietabel. Vermelding verdient dat artikel 10 van de herschikte Opvangrichtlijn inzake de vreemdelingenbewaring ingevolge het overgangsrecht van artikel 35, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn per 12 juni 2026 geïmplementeerd moet zijn. De artikelonderdelen in onderhavig wetsvoorstel hiertoe strekken, zullen dan ook per die datum in werking treden.

Artikel 11 van de herschikte Opvangrichtlijn inzake de kortere termijnen voor de bewaringsrechter om de rechtmatigheid van de bewaring te beoordelen (derde lid) en tussentijdse toetsing bij voortdurende bewaring (vijfde lid) alsook het recht op gratis rechtsbijstand (zesde lid), is niet genoemd in artikel 35, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn. De regering gaat ervan uit dat de implementatie van deze bepalingen ook per 12 juni 2026 in werking moeten treden, maar dat er ruimte bestaat om bij wijze van overgangsrecht te regelen dat deze verplichtingen – die uitvoeringsgevolgen voor de rechtspraak en de IND met zich meebrengen – van toepassing zijn op nieuwe besluiten tot oplegging van vrijheidsontnemende maatregelen en niet op lopende rechtsverhoudingen. Dat geeft de rechtspraak en de IND meer ruimte om de bewaringspraktijk daarop in te richten.

In het overgangsrecht wordt om die reden bepaald dat de kortere termijnen voor de bewaringsrechter om de rechtmatigheid van de bewaring te beoordelen (aangepaste artikel 94 Vw 2000) en de tussentijdse ambtshalve toetsing bij voortdurend van de bewaring (het nieuwe artikel 96a Vw 2000) alsook het recht op gratis rechtsbijstand bij deze procedures, alleen van toepassing zijn op besluiten tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel die zijn opgelegd na de datum van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen BR, BS en BT van deze wet, daaronder inbegrepen de verlenging van deze besluiten en de voortdurend van de vrijheidsontnemende maatregelen.

Procedureverordening

Artikel 79, tweede lid, van de Procedureverordening bepaalt dat deze verordening van toepassing is met ingang van 12 juni 2026. Dat betekent dat de regels in onderhavig wetsvoorstel ter uitvoering van deze verordening ook per die datum in werking dienen te treden.

Artikel 78, eerste lid, van de Procedureverordening bepaalt dat de Procedurerichtlijn met ingang van 12 juni 2026 wordt ingetrokken, met inachtneming van artikel 79, derde lid, van de Procedureverordening (zie hierna). Verwijzingen naar de ingetrokken Procedurerichtlijn per die datum gelden als verwijzingen naar de Procedureverordening overeenkomstig de daarbij gaande concordantietabel. Voor het overgangsrecht is relevant artikel 79, derde lid, van de Procedureverordening dat bepaalt dat de Procedureverordening van toepassing is op de procedure voor het verlenen van internationale bescherming met betrekking tot verzoeken die worden ingediend vanaf 12 juni 2026. Op procedures tot intrekking van internationale bescherming die zijn begonnen op of na 12 juni 2026 is de Procedureverordening van toepassing. Vóór 12 juni 2026 ingediende verzoeken om internationale bescherming vallen onder de Procedurerichtlijn. Ook intrekkingprocedures die zijn gestart vóór 12 juni 2026 vallen onder de Procedurerichtlijn.

Het nieuwe recht van de Procedureverordening is dus van toepassing op asielaanvragen die worden ingediend op of na 12 juni 2026. Deze asielaanvragen zullen worden behandeld volgens de asielprocedure die de Procedureverordening voorschrijft. Ook zullen de onverplichte nationale procedurestappen die worden geschrapt in de uitvoerings- en implementatieregelgeving, in het bijzonder de voornemenprocedure, per die datum niet meer worden toegepast in de asielprocedure.

De onverplichte nationale procedurestappen, waaronder de voornemenprocedure, worden na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook niet meer toegepast bij de behandeling van lopende asielzaken waarin op dat moment nog geen beslissing op de asielaanvraag is genomen. De regering interpreteert artikel 79, derde lid, van de Procedureverordening zo dat de asielprocedure zoals voorgeschreven door de Procedurerichtlijn van toepassing blijft op asielaanvragen die zijn ingediend voor 12 juni 2026, maar dat de onverplichte nationale procedureregels die niet voortvloeien uit de Procedurerichtlijn, zoals de voornemenprocedure, ook voor zaken die zijn aangevangen voor 12 juni 2026 kunnen worden gewijzigd omdat dit voor die datum ook mogelijk was. Dat betekent dat het afschaffen van de voornemenprocedure en andere nationale procedureregels die op lager niveau worden uitgewerkt en die niet verplicht zijn onder de Procedurerichtlijn, ook mogelijk is in lopende zaken waarin een asielaanvraag nog in behandeling is bij de IND, er nog geen voornemenprocedure is geweest of de onverplichte nationale procedureregels nog niet is toegepast, en op 12 juni 2026 nog niet op de asielaanvraag is beslist. De artikelonderdelen van deze wet die strekken tot afschaffing voornemenprocedure ex art. 39 en 45f Vw 2000 krijgen daarom onmiddellijke werking. Een belangrijke reden daarvoor is dat hiermee de asielinstroom beter gereguleerd kan worden en de druk op de asielketen kan worden verlicht. De werkvoorraden in nareis- en asielzaken zijn momenteel dermate groot dat het niet realistisch is om te verwachten dat de IND al deze zaken vóór inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan afhandelen. Het schrappen van onverplichte nationale procedurestappen is daarom ook voor lopende zaken van groot belang. Het Unierecht biedt daar ook ruimte voor. In het overgangsrecht wordt geregeld dat het afschaffen van de voornemenprocedure geen gevolgen zal hebben voor vreemdelingen die op het moment van inwerkingtreding reeds een voornemen hebben ontvangen. Zij zullen nog de gelegenheid hebben om op het voornemen te reageren voordat een beslissing op de aanvraag dan wel een besluit tot wordt genomen. (Voor intrekkingprocedures wordt de voornemenprocedure gehandhaafd).

Kwalificatieverordening

Artikel 42 van de Kwalificatieverordening bepaalt dat deze verordening van toepassing is met ingang van 1 juli 2026. Artikel 41 van de Kwalificatieverordening bepaalt dat zijn voorganger, de Kwalificatierichtlijn met ingang van 12 juni 2026 wordt ingetrokken. Verwijzingen naar de ingetrokken Kwalificatierichtlijn per die datum gelden als verwijzingen naar de Procedureverordening overeenkomstig de daarbij gaande concordantietabel. De regering gaat ervan dat de Kwalificatierichtlijn per 12 juni 2026 wordt ingetrokken, maar dat de nationale implementatie daarvan geldt tot het toepasselijk worden van de Kwalificatieverordening op 1 juli 2026. Deze datum zal worden aangehouden voor de inwerkingtreding van de onderdelen uit dit wetsvoorstel die de uitvoering van de Kwalificatieverordening betreffen.

De uitvoering van de Kwalificatieverordening in onderhavig wetsvoorstel ziet op de invoering van een

tweestatusstelsel en de dienovereenkomstige aanpassing van de grondslagen voor de verblijfsvergunning asiel.

Evenals in de voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet krijgen de daarbij aangescherpte nareisvoorwaarden onmiddellijke werking. De uitvoering van de Kwalificatieverordening in onderhavig wetsvoorstel ziet daarnaast op de verkorte geldigheidsduur van de bijbehorende verblijfstitel van vijf naar drie jaar alsook op de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Deze maatregelen zijn ook al toegestaan onder de huidige Kwalificatierichtlijn. De regering gaat er om die reden, evenals hiervoor aangegeven ter zake van de Procedurerichtlijn, vanuit dat deze maatregelen ook kunnen worden toegepast op lopende zaken waarin op 1 juli 2026 nog geen beslissing is genomen op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd dan wel op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Deze maatregelen krijgen daarom onmiddellijke werking.

Dat betekent het volgende. Een aanvraag van een asielstatushouder tot verlenging van zijn verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, welke aanvraag nog in behandeling is ten tijde van de inwerkingtreding van de wet, wordt na de inwerkingtreding daarvan behandeld als een aanvraag om de verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfstitel, behorend bij een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in het nieuwe artikel 28 Vw 2000. De geldigheidsduur van de verblijfstitel is drie jaar. Een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, welke aanvraag nog in behandeling is ten tijde van de inwerkingtreding van de wet, wordt na de inwerkingtreding daarvan behandeld als een aanvraag om de verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfstitel, behorend bij een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in het nieuwe artikel 28 Vw 2000. De geldigheidsduur van de verblijfstitel is drie jaar. Indien de aanvrager de leges voor een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd heeft betaald, worden deze gerestitueerd.

De geldigheidsduur van verblijfsvergunningen asiel voor bepaalde tijd die reeds zijn verleend op het moment van de inwerkingtreding van deze wet, blijft ongewijzigd. Indien de asielstatushouder met een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd na ommekomst van de geldigheidsduur van vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet een aanvraag tot verlenging van de vergunning indient, zijn de nieuwe regels van toepassing.

Ook verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd die reeds zijn verleend op het moment van de inwerkingtreding van deze wet, blijven ongewijzigd. In het overgangsrecht wordt bepaald dat het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd geen gevolgen heeft voor vreemdelingen die op het moment van inwerkingtreding reeds in het bezit zijn van een dergelijke vergunning. Op hen blijft het recht van toepassing zoals dat gold voor de inwerkingtreding van deze wet, wat onder meer betekent dat de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd niet wordt ingetrokken indien de omstandigheden op grond waarvan de vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is. Deze vreemdelingen behouden na inwerkingtreding van deze maatregel rechtmatig verblijf op grond van het huidige artikel 8, aanhef en onder d, Vw 2000; hun verblijfsvergunning kan worden ingetrokken op de in het huidige artikel 35 Vw 2000 bedoelde gronden.

Screeningsverordening

Artikel 25 van de Screeningsverordening bepaalt dat de verordening van toepassing is met ingang van 12 juni 2026. De artikelonderdelen van deze wet ter uitvoering van de Screeningsverordening zullen ook met ingang van die datum in werking treden.

Herziene Eurodac-verordening

De Eurodac-verordening is van toepassing met ingang van 12 juni 2026, met uitzondering van artikel 26 dat van toepassing is met ingang van 12 juni 2029. Voor wat betreft de in onderhavig voorstel opgenomen regels ter uitvoering van de Eurodac-verordening geldt dan ook dat deze met ingang van 12 juni 2026 inwerkingtreden. Er is geen noodzaak tot het voorzien in overgangsrecht. Dit geldt tevens ten aanzien van artikel 26 van de Eurodac-verordening vanwege de rechtstreekse werking van de verordening.

Uitsluiten toepasselijkheid Terugkeergrensprocedureverordening

Artikel 14 van de Terugkeergrensprocedureverordening bepaalt dat deze verordening van toepassing is met ingang van 12 juni 2026. In paragraaf 3.3 is toegelicht dat de toepasselijkheid van de Terugkeergrensprocedureverordening op grond van artikel 4, zesde lid, van die verordening wordt uitgesloten door inroeping van de clausule van artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de Terugkeerrichtlijn. De onderdelen van deze wet die daartoe strekken, zullen dan ook per de datum van 12 juni 2026 in werking dienen te treden.

Omdat uitsluiten van de toepasselijkheid van de verordening afhankelijk is van de inroeping van de uitzonderingsclausule van artikel 2, tweede lid, van de Terugkeerrichtlijn, zullen ook de bepalingen die

daartoe strekken per 12 juni 2026 in werking moeten treden.

Asiel- en migratiebeheerverordening

De Asiel- en migratiebeheerverordening wordt toepasselijk op 1 juli 2026, met dien verstande dat een groot aantal bepalingen van de Asiel- en migratiebeheerverordening met terugwerkende kracht van toepassing worden op 11 juni 2024. Bezien wordt of aan de uitvoeringsregels in onderhavige wet gelet daarop terugwerkende kracht moet worden verleend.

Samenloop

Samenloop met de voorstellen voor de Wet invoering tweestatus en de Asielnoodmaatregelenwet

In het Regeerprogramma 2024 is opgenomen dat de regering nu al aan de slag gaat om wijzigingen die nu al gerealiseerd kunnen worden uit te voeren. Vooruitlopend op de invoering van het Asiel- en migratiepact heeft de regering op 7 maart 2025 dan ook een voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet en een voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel bij de Tweede Kamer ingediend. Het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel strekt tot de invoering van een tweestatusstelsel, waarbij de mogelijkheid tot nareis wordt beperkt tot het kerngezin en aanvullende voorwaarden worden gesteld aan de nareis van subsidiair beschermden.

Het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet strekt onder andere tot het afschaffen van de voornemenprocedure in de asielpcedure en de asiolvergunning onbepaalde tijd, het verkorten van de geldigheidsduur van de asiolvergunning voor bepaalde tijd van vijf naar drie jaar en drie maatregelen voor een efficiëntere behandeling van (herhaalde) asielaanvragen. Ook behelst het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet de beperking van de mogelijkheid van nareis tot het kerngezin en worden aanvullende voorwaarden gesteld aan de nareis van subsidiair beschermden.

Ter zake van voorgestelde maatregelen voor de efficiëntere behandeling van (herhaalde) asielaanvragen in het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet geldt het volgende. De strengere toets van nieuwe feiten en omstandigheden bij opvolgende aanvragen (wijziging van het huidige artikel 30a, eerste lid, Vw 2000 in artikel I, onderdeel H, onderdeel 1, van het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet) is in dit wetsvoorstel geregeld in artikel I, onderdeel W. De verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen (wijziging van artikel 30a, eerste lid, Vw 2000 in artikel I, onderdeel H, onderdeel 2, in het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet) wordt geregeld in het rechtstreeks werkende artikel 55, vijfde lid, van de Procedureverordening. De verruimde afwijzingsgronden (nieuw artikel 31a Vw 2000 in artikel I, onderdeel K, van het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet) worden in onderhavig wetsvoorstel geregeld in artikel 1, onderdeel X (wijziging van artikel 30b, tweede lid, Vw 2000) en onderdeel Z (wijziging van artikel 31, derde lid, Vw 2000).

Genoemde maatregelen maken ook onderdeel uit van onderhavig wetsvoorstel tot uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact. Qua inhoud en gevolgen gaat het om dezelfde maatregelen. Dit wetsvoorstel bestendigt deze maatregelen onder het nieuwe regime van het Asiel- en migratiepact dat per 12 juni 2026, resp. 1 juli 2026 toepasselijk wordt in de Nederlandse rechtsorde. De voorstellen voor de Wet invoering tweestatus en de Asielnoodmaatregelenwet zijn vormgegeven op basis van de stand van het Unierecht vóór het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact en kunnen juridisch gezien dan ook alleen nog gelding hebben tot aan het toepasselijk worden van het Asiel- migratiepact. Het verschil tussen het huidige en nieuwe regime is uiteengezet in paragrafen 3.1 en 3.2 van het algemeen deel van de toelichting.

De regering streeft naar spoedige inwerkingtreding van de genoemde wetsvoorstellen, in ieder geval vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Indien deze wetsvoorstellen worden aanvaard door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, zullen zij werking hebben tot aan het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact en de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel ter uitvoering en implementatie daarvan. Mochten beide wetsvoorstellen niet in werking treden voordat dit wetsvoorstel in werking treedt maar pas daarna, dan zullen de in deze wetten vervatte maatregelen, behoudens de maatregel tot verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring, vanaf de inwerkingtreding van deze wet gelding hebben op basis van deze wet. Dit wordt geregeld in de samenloopbepalingen.

Samenloop met het voorstel voor de Wet terugkeer en bewaring wordt geadresseerd in de nota van wijziging bij de novelle met betrekking tot dat wetsvoorstel.

Samenloop toepassing herzieningsverordening VIS

De VIS-verordening⁹² is een bestaande verordening die diverse malen is gewijzigd. Een van de

⁹² Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening).

wijzigingen betreft 'de herzieningsverordening VIS'.⁹³ In de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid zijn regels opgenomen ter uitvoering van deze herzieningsverordening, met dien verstande dat de herzieningsverordening gefaseerd wijzigingen aanbrengt waarmee ook artikelen worden verplaatst. Om deze gefaseerde invoering mogelijk te maken is in artikel 11, onderdeel C, van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid een wijziging opgenomen van die wet, voor het moment dat de desbetreffende onderdelen (nieuw hoofdstuk IIIter) van de herzieningsverordening VIS van toepassing worden. De datum van deze toepasselijkheid wordt door de Europese wetgever bepaald. Omdat ter uitvoering van de Eurodac-verordening er wijzigingen worden aangebracht in het artikel dat ook met de toepassing van de herzieningsverordening VIS zal worden gewijzigd, is voorzien in een aangepaste samenloopbepaling (artikel XI).

13. Uitvoerings- en administratieve lasten en financiële gevolgen

13.1 Uitvoeringsgevolgen vreemdelingenketen

Onderhavig wetsvoorstel heeft gevolgen voor de uitvoering door de organisaties in de vreemdelingenketen. De uitvoeringsgevolgen voor IND, COA, en DTenV worden hieronder beschreven. Daarnaast zijn uitvoerings- en handhaafbaarheidstoetsen verricht door de Inspectie Justitie en Veiligheid, Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO), de Inspectie van het Onderwijs, de Nederlandse Arbeidsinspectie en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: UWV). De resultaten daarvan en de reactie daarop worden ook hieronder besproken.

De uitvoeringsgevolgen- en administratieve lasten alsook de financiële gevolgen zijn opgenomen in het Nationaal implementatieplan Asiel- en migratiepact, dat op 6 december 2024 aan de Tweede Kamer is aangeboden.⁹⁵

IND

Algemeen

Onderhavig wetsvoorstel is uitvoerbaar voor de IND, maar brengt uitvoerings- en financiële gevolgen met zich mee. De implementatietermijn is zeer kort en in samenhang bezien met de verwachte invoering van de voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet voorafgaand aan het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact, ligt er een grote verandering op de IND de komende jaren. Deze combinatie zet druk op de verandercapaciteit van de IND. In verschillende impactanalyses die in een vroegtijdig stadium hebben plaatsgevonden op basis van de op dat moment bekende informatie is een eerste beeld geschetst van de uitvoeringsgevolgen en de financiële consequenties van de beoogde wijzigingen in onderhavig wetsvoorstel. In de komende periode worden aanvullende uitvoeringstoetsen gedaan om de financiële (en uitvoerings) consequenties van de verschillende maatregelen in kaart te brengen voor de uitvoering in de keten. Ook zal er nog een nadere verkenning plaatsvinden over de herziene asielprocedure onder dit wetsvoorstel. Voor overige voorstellen bieden de impactanalyses voor de IND voldoende inzicht op de gevolgen van deze maatregelen en voor de implementatie daarvan.

Door invoering van het tweestatusstelsel neemt de werkbelasting voor de IND aanzienlijk toe. Het handhaven van het eenstatusstelsel is niet langer opportuun onder het Asiel- en Migratiepact, waardoor de extra werkdruk na invoering van het Asiel- en migratiepact aanhoudt. Hoewel het schrappen van nationale procedureregels het asielsysteem flexibeler maakt, betekent dit in combinatie met het tweestatusstelsel, de kortere termijnen, aanvullende waarborgen en de verplichte afhandeling van een grotere groep aanvragen in de versnelde procedure niet dat er minder capaciteit nodig is. De capaciteit verschuift primair naar de tijdige afhandeling van deze grotere groep aanvragers in de versnelde procedure en naar de beroepsfase. Een eerste inschatting is dat het totaal aan personele capaciteit voor het behandelen van asielaanvragen – na uitbreiding t.b.v. invoering tweestatusstelsel – tenminste gelijk blijft. Hierbij dient ook de beheersbaarheid van de organisatie te worden meegenomen, een majeure uitbreiding van personeel heeft niet de voorkeur. De uit te voeren uitvoeringstoetsen en verkenning gaan een nader beeld geven.

Wat betreft procedure onder de Asiel- en migratiebeheerverordening (voorheen Dublinprocedure) en grensprocedure wordt de druk eveneens verhoogd vanwege de kortere en dwingende termijnen, maar de verwachting is dat de huidige capaciteit voldoende blijft om deze procedures binnen de termijnen uit te voeren. De screeningstaak die de IND krijgt vereist aanvullende personeel, maar de nieuwe taak draagt ook bij aan een efficiënter asielsysteem. Er wordt bezien wat er additioneel nodig is t.o.v. de

⁹³ Verordening (EU) 2021/1134 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EG) nr. 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 en (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Beschikking 2004/512/EG van de Raad en Besluit 2008/633/JBZ van de Raad, met het oog op de herziening van het Visuminformatiesysteem.

⁹⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 6 december 2024, 32 317-908.

huidige uitvoering van de identificatie- en registratietaken.

Naast de organisatorische verandering herzielt de IND de informatievoorzieningssystemen (IV systemen) om de processen te ondersteunen. Dit nieuwe systeem wordt ingericht op de nieuwe procedure. Met dit systeem kunnen zaken efficiënter worden behandeld dan met het huidige systeem 'INDiGO'. Hierbij moet worden opgemerkt dat het systeem na 12 juni 2026 verder wordt doorontwikkeld.

De impact op de organisatie en de uitvoering hangt samen met de overgangperiode. Het Asiel-migratiepact schrijft dat voor dat aanvragen die vóór de implementatie (12 juni 2026) zijn ingediend, nog de oude Europese asielrichtlijnen gelden, terwijl op nieuwe aanvragen die verordeningen van het Asiel- en migratiepact van toepassing zijn. Dit zorgt voor een additionele druk op de uitvoering, aangezien er tegelijkertijd twee verschillende werkstromen en IV-systemen gehanteerd moeten worden. Daarbij is wel helpend dat de onverplichte nationale procedurestappen, waaronder de voornemenprocedure, na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook niet meer worden toegepast bij de behandeling van lopende asielzaken waarin op dat moment nog geen beslissing op de asielaanvraag is genomen. De IND benadrukt het belang van een zorgvuldige planning van deze overgangperiode. Het is voor de IND van belang om het verschil tussen de inrichting van de asielprocedure die valt onder de Procedurerichtlijn en de Procedureverordening zo klein mogelijk te houden. Dit verhoogt de efficiëntie van de afhandeling van aanvragen en maakt dat de beschikbare capaciteit eenvoudiger verdeeld kan worden. Dat de onverplichte nationale procedurestappen, waaronder de voornemenprocedure, na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook niet meer toegepast worden bij de behandeling van lopende asielzaken is daarbij zeer behulpzaam.

De IND heeft een programma opgericht ten behoeve van de implementatie van het Asiel- en migratiepact. In dit programma worden onder meer de processen herzien, het IV-systeem herzien en het personeel opgeleid.

Op basis van de impactanalyses is een globale inschatting gemaakt van de financiële consequenties. De verwachting is dat incidenteel 10–20 mln. nodig is voor de IV-implementatie, en dit ziet toe op de ICT-ondersteuning en incidentele inzet om het screeningsproces te implementeren.

Uitvoering Kwalificatieverordening (EU) 2024/1347

Invoering tweestatusstelsel

Invoering van de maatregelen uit het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asiel-noodmaatregelenwet is voorzien voorafgaand aan de invoering van het Asiel- en migratiepact. Met de invoering van het Asiel- en migratiepact komen de bezwaren van de IND tegen een tweestatusstelsel te vervallen, aangezien de nieuwe Procedureverordening doorprocederen in alle gevallen mogelijk maakt.

Voor de IND betekent dit dat wanneer subsidiaire bescherming wordt verleend wegens de algemene situatie, het niet verlenen van vluchtelingenschap gezien wordt als een gedeeltelijke afwijzing van de aanvraag waar beroep tegen ingesteld kan worden. Dit betekent ook dat de IND het niet verlenen van vluchtelingenschap beter moet motiveren en hier meer tijd aan moet besteden in het gehoor en het besluit. Ook zal vaker dan nu een beroepsprocedure volgen op het verlenen van subsidiaire bescherming.

De IND heeft in een vroegtijdige verkenning op basis van de op dat moment bekende informatie een eerste beeld geschetst van de gevolgen voor de IND. De verwachte extra werkdruk als gevolg van het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel houdt ook na invoering van het Asiel- en migratiepact aan.

Behoud verblijfsvergunning asiel

Het gaat hier om een voortzetting van de bestaande situatie en daarmee zijn geen additionele uitvoeringsgevolgen voorzien bij de IND.

Geldigheidsduur verblijfstitel van vijf jaar naar drie jaar

Invoering van de maatregelen uit de voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet zijn voorzien voorafgaand aan de invoering van het Asiel- en migratiepact. In de Asielnoodmaatregelenwet is al ingegaan op de effecten van het verkorten van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van vijf naar drie jaar. Deze impact blijft bestaan na invoering van het Asiel- en migratiepact.

Hoewel de impact te overzien is, neemt de werklast toe. De gevolgen voor de IND per te behandelen zaak zijn te overzien doordat de duur van de vergunning wordt teruggebracht naar drie jaar voor beide statussen én de huidige werkwijze van de behandeling van verlengingsaanvragen wordt gehandhaafd. Dat houdt in dat alleen bij concrete aanwijzingen wordt overgegaan tot inhoudelijke herbeoordeling van de asielstatus. Deze keuze is gemaakt aangezien het voor de IND niet uitvoerbaar is om bij alle verlengingsaanvragen een volledige inhoudelijke herbeoordeling van de verleende asielstatus te

verrichten en de IND conform de systematiek van het Unierecht toetst of de asielstatus moet worden herzien indien omstandigheden daar aanleiding toe geven.

Verblijf gezinsleden

Meereizende gezinsleden kunnen verblijfsrecht ontleen aan de Kwalificatieverordening. De categorieën van meereizende gezinsleden die in aanmerking kunnen komen voor een asielvergunning wijzigt niet door de inwerkingtreding van het Asiel- en migratiepact, waardoor de impact op de uitvoering nihil is. De beperkingen van het kerngezin die volgen uit het regeerprogramma zien enkel op nareizende gezinsleden.

Afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd

Invoering van de maatregelen uit de voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet zijn voorzien voorafgaand aan de invoering van het Asiel- en migratiepact. In de Asielnoodmaatregelenwet is al ingegaan op de effecten van het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd. Deze impact blijft bestaan na invoering van het Asiel- en migratiepact.

De afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd leidt ertoe dat meer vreemdelingen periodiek een aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning asiel moeten indienen. Dit leidt ertoe dat de IND meer aanvragen moet behandelen dan nu het geval is. De impact op de werklast per te behandelen zaak is echter, gelet op het handhaven van de huidige werkwijze bij verlengingen, te overzien.

Daarnaast leidt de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd er hoogstwaarschijnlijk toe dat het aantal aanvragen voor een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd zullen toenemen. De behandeling van deze aanvragen kost meer beslis capaciteit dan de aanvragen voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd vanwege de extra voorwaarden waaraan moet worden getoetst. In sommige gevallen is de toetsing erg complex.

Daar staat tegenover dat het aantal verzoeken om naturalisatie hoogstwaarschijnlijk zal dalen. Immers, door de aanvullende voorwaarden die aan een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd worden gesteld, zullen minder vreemdelingen hiervoor in aanmerking komen en zullen dus ook minder vreemdelingen een verzoek om naturalisatie indienen.

Uitvoering Procedureverordening (EU) 2024/1348

Schrappen nationale procedureregels

Met de invoering van het Asiel- en migratiepact wordt een aantal nationale procedurestappen die niet verplicht zijn onder het Asiel- en migratiepact, geschrapt. Het betreft het verplichte aanmeldgehoor, de rust- en voorbereidingstermijn, de voornemenprocedure en de vaste procesdagen van de asielprocedure. Alleen het afschaffen van de voornemenprocedure geschiedt in onderhavig wetsvoorstel. De overige procedurestappen worden geschrapt uit de lagere regelgeving.

De IND verwacht dat het schrappen van deze procedurestappen leidt tot een kortere behandeltijd van een individuele zaak en een afname van de doorlooptijd van de asielaanvragen. Het wegvallen van processtappen en bevorderen van efficiëntie binnen de procedure speelt capaciteit vrij. Dit betekent echter niet dat er netto minder capaciteit nodig is, omdat deze verschuift naar de tijdige afhandeling van de grotere groep aanvragers in de versnelde behandelprocedure en naar de beroepsfase. Doordat de voornemenprocedure vervalt zullen advocaten argumenten die zij normaal in de zienswijze aanvoeren, nu pas in beroep aanbrengen. Dit zal leiden tot een verzwaring van de beroepsfase; deze argumenten moeten in betrekkelijke korte termijnen in de beroepsprocedure worden weerlegd. Hierdoor neemt de werklast bij de procesvertegenwoordigers van de IND toe. Ook kan dit mogelijk leiden tot langere doorlooptijden bij de rechtbanken.

Ook kent het Asiel- en migratiepact meerdere bijzondere procedurele waarborgen voor vreemdelingen, en in het bijzonder kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het vereist onder meer dat (jonge) kinderen vaker zelfstandig worden gehoord en het schrijft een multidisciplinaire leeftijdsbepaling voor. Het vaker zelfstandig horen van kinderen vraagt meer capaciteit en mogelijk meer medewerkers die de opleidingen hiervoor hebben gevolgd.

Aanwijzing beslissingsautoriteit en andere bevoegde autoriteiten

Het gaat hier om een voortzetting van de bestaande situatie en daarmee zijn geen additionele uitvoeringsgevolgen voorzien bij de IND.



Bevoegdheidsgrondslagen afdoening van de asielaanvraag

Het gaat hier om een voortzetting van de bestaande situatie en daarmee zijn geen additionele uitvoeringsgevolgen voorzien bij de IND.

Verschillende behandelprocedures en beslistermijnen

Met de introductie van de versnelde en de niet-versnelde behandelprocedure komt het huidige sporenbeleid van de IND te vervallen. De IND past zoals eerder genoemd haar operationele processen aan om te voldoen aan de nieuwe termijnen en de toename van zaken binnen de versnelde procedure op te vangen.

Beroep bij de rechter in asielprocedure

Ten tijde van de voorbereiding van dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van de bestaande situatie ten aanzien van het hoger beroep bij de AbRvS. Hiermee is er geen impact bij de IND. De huidige beroepstermijnen bedragen één dan wel vier weken. In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van kortere termijnen, te weten één week en twee weken. Dit heeft voor de IND geen gevolgen. Ook schrijft het wetsvoorstel ter invulling van het Asiel- en migratiepact voor binnen welke termijn de IND na gegrondverklaring van een beroep een nieuwe beslissing moet nemen. Die termijn bedraagt ten hoogste zes of tien weken, dan wel vijf maanden, afhankelijk van de vraag in welke behandelingsprocedure de vernietigde beslissing is genomen. Omdat de rechtbanken op dit moment in uitspraken die strekken tot gegrondverklaring van het beroep niet altijd een beslistermijn opleggen, heeft deze wijziging impact op de IND. Dat zal met name het geval zijn in zaken waarin een vreemdeling gelet op de uitspraak aanvullend moet worden gehoord of anderszins (tijdrovend) nader onderzoek moet plaatsvinden.

Verplichte asielgrensprocedure

De Procedureverordening introduceert een verplichte toepassing van de asielgrensprocedure voor specifieke doelgroepen. Dit leidt naar verwachting tot een verdubbeling van het aantal zaken dat binnen deze procedure wordt afgehandeld. De IND verwacht dat met de huidige capaciteit aan de verplichtingen van de nieuwe asielgrensprocedure kan worden voldaan. In de huidige situatie worden al in veel asielzaken processtappen gezet die overeenkomen met de asielgrensprocedure, ook wanneer de aanvraag uiteindelijk niet in deze procedure wordt beslist. De verkorting van de asielprocedure door het schrappen van verplichte tussenstappen draagt daarnaast bij aan een kortere behandeltermijn per aanvraag. Daarbij resulteert de nieuwe behandeltermijn in een extra week voor de IND; de IND krijgt vijf weken om een besluit te nemen binnen de asielgrensprocedure, in tegenstelling tot de vier weken die momenteel gelden. Deze verlenging biedt de mogelijkheid om de werkdruk over een langere periode te spreiden.

Verder kan het in uitzonderlijke situaties voorkomen dat er een inwilligend besluit in de asielgrensprocedure wordt genomen. De grensdetentiemaatregel moet dan direct worden opgeheven. Ook zal de IND goed moeten motiveren waarom de grensdetentiemaatregel niet eerder had kunnen worden opgeheven. In deze uitzonderlijke gevallen zal de werklast ten behoeve van de motiveringsplicht toenemen.

Het Asiel- en migratiepact schrijft voor dat alleen in zeer bijzondere gevallen (openbare orde of nationale veiligheid) een alleenstaande minderjarige vreemdeling in de asielgrensprocedure kan worden behandeld. De IND verwacht dat vrijwel alle alleenstaande minderjarige vreemdelingen daarom na aankomst aan de buitengrens naar een asielzoekerscentrum met aanmeldfunctie worden gebracht om daar de asielprocedure te doorlopen. Op deze manier kunnen de IND en de andere partijen in de vreemdelingenketen aan de bijzondere waarborgen die voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden gesteld voldoen.

De asielaanvraag van gezinnen met minderjarige kinderen moeten wel in de asielgrensprocedure worden behandeld. Om te voldoen aan de bijzondere waarborgen voor kinderen, worden gezinnen op een speciale locatie behandeld.

In het kader van de kwetsbaarheidsbeoordeling moet de IND continue nagaan of de aanvrager bijzondere procedure waarborgen nodig heeft. Hierbij moet de IND expliciet nagaan of de aanvraag wel in de asielgrensprocedure kan worden behandeld. Indien nodig wordt de aanvraag in de gewone asielprocedure behandeld. Dit is conform de huidige praktijk.

Juridisch advies, counseling, rechtsbijstand

De invulling van deze onderwerpen wordt thans nader uitgewerkt.

Overgangsperiode

Uit de Procedureverordening volgt dat alle ingediende verzoeken om internationale bescherming van vóór 12 juni 2026, onder de oude Procedurerichtlijn (Richtlijn 2013/32/EU) vallen. De aanvragen ingediend op of na 12 juni 2026 vallen onder de nieuwe Procedureverordening van het Migratiepact. Dit zorgt voor een additionele druk op de uitvoering, aangezien er tegelijkertijd twee verschillende werkstromen en IV-systemen gehanteerd moeten worden. De IND benadrukt het belang van een zorgvuldige planning van deze overgangsperiode. Het is voor de IND van belang om het verschil tussen de inrichting van de asielprocedure die valt onder de Procedurerichtlijn en de Procedureverordening zo klein mogelijk te houden. Dit verhoogt de efficiëntie van de afhandeling van aanvragen en maakt dat de beschikbare capaciteit eenvoudiger verdeeld kan worden. Daarbij is wel helpend dat de onverplichte nationale procedurestappen, waaronder de voornemenprocedure, na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook niet meer worden toegepast bij de behandeling van lopende asielzaken waarin op dat moment nog geen beslissing op de asielaanvraag is genomen.

Uitvoering Asiel- en migratiebeheerverordening (EU) 2024/1351

De Asiel- en migratiebeheerverordening bestaat uit verschillende onderdelen die gevolgen hebben voor de uitvoering.

Verantwoordelijkheidsbepaling

De Dublinprocedure die thans door de IND wordt uitgevoerd wijzigt inhoudelijk door de Asiel- en migratiebeheerverordening. Het is niet meer nodig om in alle zaken die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening worden afgedaan een gehoor af te nemen en de voornemenprocedure wordt geschrapt. Tegelijkertijd worden de termijnen waarbinnen procedurestappen moeten worden gezet korter en is er sprake van een verplichte volgorde van afhandelen. Vanwege de verplichte asielgrensprocedure aan de buitengrenzen is de verwachting dat wanneer vreemdelingen doorreizen en in Nederland een aanvraag indienen er vaak sprake zal zijn van een eerdere lidstaat van registratie. Het vaststellen van de verantwoordelijke lidstaat is een stap die in alle procedures gezet moet worden. Hiervoor geldt een korte termijn. Dit betekent voor de IND dat voldoende capaciteit beschikbaar moet zijn. De benodigde capaciteit betreft onder andere het identificeren van zaken die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen, het bepalen van de te volgen procedure (terugname of overname), het uitvoeren van gehoren, het beoordelen van het belang van minderjarige kinderen en het tijdig versturen van kennisgevingen en verzoeken. De verwachting is dat de huidige beschikbare capaciteit voldoende is. Bij een hoge instroom kan de IND snel schakelen en waar nodig extra capaciteit inzetten. De Asiel- en migratiebeheerverordening biedt meer mogelijkheden dan de huidige Dublinverordening om alleenstaande minderjarige vreemdelingen over te dragen. In zaken waar minderjarige kinderen betrokken zijn moet het belang van het kind beoordeeld worden en als primaire overweging worden meegewogen. Op dit moment wordt gezien hoe deze individuele beoordeling kan worden ingericht, dit doet de IND mede op basis van door het Europees Asielagentschap op te stellen richtlijnen. Een opleiding moet georganiseerd worden voor medewerkers betrokken bij de triage en de verschillende stappen in de -procedure onder de Asiel- en migratiebeheerverordening. Naast de nieuwe procedure zal in deze opleiding ook aandacht moeten worden besteedt aan het nieuwe diploma/kwalificatiecriterium.

Solidariteitsmechanisme

De jaarlijkse cyclus van het solidariteitsmechanisme gaat gepaard met een vraag aan de IND voor het leveren van data, zoals de IND nu ook al levert. In het nieuwe IV-systeem, dat momenteel wordt ontwikkeld, wordt rekening gehouden met deze behoefte. Behoudens de eerder genoemde levering van data is het deel van de Asiel- en migratiebeheerverordening dat ziet op solidariteit in eerste instantie enkel van belang voor de IND wanneer gekozen wordt voor het herplaatsen van aanvragers dan wel statushouders uit de lidstaat die onder migratiedruk staat. Dat is op dit moment niet de insteek van de regering. In de tweede plaats wanneer sprake is van verplichte verantwoordelijkheidscompensaties. Hiervan is sprake wanneer het minimum aantal te herplaatsen personen niet wordt bereikt. De IND mag in dat geval vreemdelingen van wie is vastgesteld dat de lidstaat die een beroep mag doen op solidariteit de verantwoordelijke lidstaat is, toch niet overdragen. De IND zal deze aanvraag dan alsnog in de asielprocedure in Nederland moeten behandelen.

Implementatie herschikte Opvangrichtlijn (EU) 2024/1346

De herschikte Opvangrichtlijn stelt onder meer regels over de toegang tot de arbeidsmarkt die de IND naar verwachting ook zullen raken. Daarop wordt hieronder ingegaan in de paragraaf die ziet op de uitvoeringsgevolgen van de voorziene wijzigingen in de Wet arbeid vreemdelingen.

Uitvoering Screeningsverordening (EU) 2024/1356

Screening op het grondgebied van de lidstaten

Naast de screening aan de buitengrenzen door de KMar moeten ook personen die zich illegaal ophouden op het grondgebied en illegaal de grens zijn overgestoken gescreend worden, de zogenaamde binnenlandse screening. De procedure komt in grote lijnen overeen met het identificatie en registratieproces zoals deze nu wordt uitgevoerd door de Dienst Identificatie en Screening Asielzoekers (DISA) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, maar bevat ook nieuwe elementen. De IND heeft zich eraan gecommitteerd om deze taak op zich te nemen vanaf de implementatie van het Asiel- en migratiepact. Het beleggen van de screening bij de IND zorgt voor een betere aansluiting op het asiel hoor- en beslisproces. In een impactanalyse is een inschatting gemaakt van de uitvoeringsgevolgen.

Personele gevolgen

Een impactanalyse is uitgevoerd en afhankelijk van de instroom, op basis van de Meerjaren Productie Prognose (MPP) 2024-1, is ca. 45 tot 140 fte ingeschat voor het uitvoeren van de Screeningsverordening. De inzichten uit de impactanalyse leiden niet automatisch tot extra werving, maar geven inzicht in een bandbreedte die op diverse manieren kan worden ingevuld (bestaande medewerkers of huidige identificatie- en registratiemedewerkers). Aangezien het aantal asielaanvragen (op korte en lange termijn) kan fluctueren, moet de IND voor het uitvoeren van de screeningsprocedure in staat zijn op- en af te schalen. Hierbij is ook afhankelijkheid van derden een aandachtspunt, aangezien ook onder andere het aantal tolken, medisch personeel, medewerkers van Nidos en beveiligingspersoneel moet kunnen worden op- en afgeschaald.

Aanvullende taken die voortvloeien uit de Screeningsverordening (die nu niet in het identificatie- en registratieproces worden uitgevoerd) betreffen de voorlopige medische controle, de voorlopige beoordeling van de kwetsbaarheid en het invullen van het screeningsformulier. Hoewel de IND eindverantwoordelijk is voor beide taken, zal voor de voorlopige medische controle extern medisch geschoold personeel worden ingehuurd. Voor de voorlopige beoordeling van de kwetsbaarheid zal een screeningsmedewerker van de IND een signalerende functie hebben en beoordelen of de aanvrager bijzondere procedurele waarborgen behoeft. Dit moet door tot daartoe opgeleid personeel gedaan worden. Wat betreft het invullen van het screeningsformulier zal meer dan voorheen moeten worden geregistreerd, maar hiervan wordt geen grote impact voorzien.

IV-gevolgen

Er zijn zowel aanpassingen op het gebied van hard- als software vereist. De IND dient apparatuur voor de afname en registratie van biometrie aan te schaffen en in gebruikersbeheer te nemen. Daarnaast moet er een nieuwe applicatie gebouwd worden om het screeningsproces te ondersteunen. De IND moet (middels hit/no hit) toegang behouden tot de vreemdelingen- en politieregistratiesystemen. Daarnaast is het noodzakelijk dat, in het geval van een hit, signalen uit de informatiesystemen door de politie of een andere overheidsorganisatie geautomatiseerd bij de betreffende ketenpartner terecht komen. Vervolgens moet er ook informatie opgehaald en geregistreerd kunnen worden in verschillende Europese systemen (o.a. Eurodac, zie hieronder). Daarnaast moet de gegevensuitwisseling tussen COA, de IND en het extern medisch geschoold personeel goed ingericht zijn. Dit is noodzakelijk voor een goede werking van de kwetsbaarheidsbeoordeling.

Uitvoering herziene Eurodac-verordening (EU) 2024/1358

Verplichting tot afname biometrische gegevens en invoer gegevens in Eurodac

De nieuwe Eurodac-verordening vereist dat er meer gegevens geregistreerd moeten worden en dat deze gegevens gemuteerd kunnen worden. Vooral de mutaties leveren structureel extra werk op voor de IND. Omdat bij inwerkingtreding nog geen volledige system-to-system koppelingen zijn gerealiseerd door het Europese Agentschap eu-LISA⁹⁵, moet een deel van de gegevens handmatig via een web-interface worden ingevoerd. Dit zal ervoor zorgen dat de IND extra capaciteit moet inzetten zolang nog niet alle functionaliteiten centraal beschikbaar zijn.

De leeftijd van personen van wie gegevens in Eurodac worden geregistreerd, wordt verlaagd van 14 jaar naar 6 jaar. Vanwege deze verlaging van de leeftijdsgrens zijn aanvullende bepalingen opgenomen ter bescherming van kinderen. Dit vraagt extra en eerdere inzet indien het een alleenstaande minderjarige vreemdeling betreft. Ook zal hiertoe extra inzet nodig zijn ten behoeve van de bescher-

⁹⁵ The European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA)



ming van kwetsbare minderjarige vreemdelingen door alle betrokken organisaties in de vreemdelingenketen.

Toegang tot gegevens

De Eurodac-verordening stelt dat de lidstaten personeelsleden dienen te registreren die naar behoren gemachtigd zijn om gegevens in te voeren of op te vragen.

Aanpassingen in de Wet arbeid vreemdelingen

In de herschikte Opvangrichtlijn staan nieuwe vereisten over toegang tot de arbeidsmarkt. Op grond van de herschikte Opvangrichtlijn moeten lidstaten ervoor zorgen dat asielzoekers binnen uiterlijk zes maanden na de datum waarop het verzoek om internationale bescherming is geregistreerd toegang hebben tot de arbeidsmarkt. Een aantal expliciet in de herschikte Opvangrichtlijn genoemde asielzoekers zijn hiervan uitgesloten, het betreft asielzoekers waarvan om een zestal redenen de versnelde behandelingsprocedure als bedoeld in de Procedureverordening wordt gevolgd, bijvoorbeeld omdat zij de autoriteiten opzettelijk hebben misleid. De IND heeft in de Uitvoeringstoets Wijzigingen toegang arbeidsmarkt asielzoekers in procedure⁹⁶ de gevolgen die deze wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in het kader van de implementatie van de herziene Opvangrichtlijn heeft voor de IND uitgewerkt. De gevolgen zien onder andere op het feit dat de IND onderscheid moet maken tussen welke asielzoekers wel en welke asielzoekers niet in zo'n versnelde behandelprocedure worden behandeld en daarmee geen toegang hebben tot de arbeidsmarkt. Dit wordt vastgelegd in de titelbepaling, waarna het UWV aan de potentiële werkgever door kan geven of de vreemdeling mag werken of niet. Het oordeel kan gedurende de procedure meerdere keren wijzigen – bijvoorbeeld bij de vaststelling van de behandelprocedure, bij het nemen van een besluit, of in geval van beroep. Omdat de toegang tot de arbeidsmarkt gedurende de procedure kan wijzigen is automatisering van deze gegevenslevering aan UWV een vereiste, zodat UWV reeds afgegeven tewerkstellingsvergunningen kan intrekken op het moment dat de asielzoeker niet langer meer toegang heeft tot de arbeidsmarkt. Hiervoor is het nodig dat nieuwe titels in de BRP worden gecreëerd. Voor de IND betekent deze vaststelling een nieuwe stap in het proces wat aanvullende capaciteit kan vragen.

Uitvoeringsgevolgen COA

Algemeen

Onderhavig wetsvoorstel is uitvoerbaar voor het COA, maar brengt uitvoerings- en financiële gevolgen met zich mee. Evenals voor de IND geldt, is de implementatietermijn zeer kort en in samenhang bezien met de verwachte invoering van de voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet en de bestuurlijk afgesproken uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen, ligt er een grote veranderopgave voor de COA de komende jaren. Deze combinatie zet druk op de uitvoerbaarheid door het COA.

Het COA heeft de uitvoeringsgevolgen die hierna worden beschreven, gebaseerd op de impactanalyse die voor het COA is uitgevoerd. In de impactanalyse is een globale inschatting gemaakt van de uitvoeringsgevolgen en de financiële consequenties van de beoogde wetswijzigingen, waarbij voor het COA het zwaartepunt ligt bij de herziene Opvangrichtlijn.

Een aanvullende ex ante uitvoeringstoets is voor het COA niet nodig is, gegeven de uitgebreide interne impactanalyse die het COA heeft gemaakt ten behoeve van de invoering van het Asiel en migratiepact en die is geïntegreerd in het Nationaal implementatieplan.

Opvang en beperken van vrijheid van AMMR-claimanten na overdrachtsbesluit.

Een belangrijk element van het Asiel- en migratiepact en de herschikte Opvangrichtlijn, en een wijziging ten opzichte van de huidige Dublinverordening is het van rechtswege vervallen van het recht op opvang van AMMR-claimanten na ontvangst van het overdrachtsbesluit. Omdat dit regime afwijkt van het regime dat AMMR-claimanten krijgen vóór het overdrachtsbesluit, is het waarschijnlijk dat zij na het overdrachtsbesluit op een andere of een separaat (versoberd) deel van een opvanglocatie worden geplaatst.

Het versoberen van een opvangplek leidt in de regel tot meer kosten. Dit is afhankelijk van de mate van versobering en kan te maken hebben met de extra benodigde inzet van personeel en catering. Daarnaast is bij leefgeld in natura sprake van extra kosten in verband met het aanhouden van voorraden, samenstellen van pakketten en administratie-uitgifte. Daar waar meer regimes op een locatie gemengd worden zal dit ook een kostenverhogend effect hebben. De wijze waarop onderdak geboden gaat worden aan deze groep en de mate van versobering van het

⁹⁶ <https://ind.nl/nl/documenten/05-2025/uitvoeringstoets-wijzigingen-toegang-arbeidsmarkt-asielzoekers-in-procedure-april-2025.pdf>.

onderdak worden nog nader uitgewerkt. De keuzes die hierin gemaakt worden hebben consequenties voor de kosten, de realiseerbaarheid en de grote mate van afhankelijkheid van gemeenten. Het vormgeven, inrichten en realiseren van een nieuwe opvangvorm kost tijd. Bij de ontwikkeling van deze onderdakvorm wordt ook rekening gehouden met de implementatie van de uitvoeringsagenda flexibilisering Asielketen.

Verstrekingen aan asielzoekers

Asielzoekers hebben vanaf de eerste opvangdag recht op leefgeld in de herschikte Opvangrichtlijn. Op dit moment wordt het leefgeld later in het opvangproces verstrekt. Het proces van verstrekken van financiële middelen dient te worden aangepast, zodat leefgeld vanaf de eerste dag verstrekt wordt. Door het verstrekken van een geldbedrag vervallen structurele naturaverstrekingen voor hygiëne- en verzorgingsproducten. Tegelijkertijd moeten er administratieve en personele kosten gemaakt worden voor het eerder verstrekken van de betaalkaart waarop de betaling kan plaatsvinden. Bij de berekening van de financiële impact is uitgegaan van de afspraak dat de doorlooptijd op een centrale ontvangstlocatie (col) maximaal één week is. De laatste tijd wordt in de praktijk deze doorlooptijd niet gehaald. Wanneer dit het geval is nemende kosten toe.

Eigen bijdrage aan zorgkosten asielzoekers

In de herschikte Opvangrichtlijn is opgenomen dat, bij de beschikbaarheid van voldoende middelen, de asielzoeker wordt verzocht een bijdrage te leveren aan de kosten van gezondheidszorg. Het proces omtrent vermogenscheck en afhandeling daarvan is in algemene zin staande praktijk. Momenteel wordt al een vermogens- en inkomenscheck uitgevoerd tijdens het rechten- en plichtengesprek.

Het COA informeert bewoners over de noodzaak om inkomsten te melden in het kader van de Regeling Eigen Bijdrage Asielzoekers (REBA); deze regeling dient te worden uitgebreid met de informatie omtrent het innen van een bijdrage aan zorgkosten bij voldoende eigen middelen. Het komt de uitvoerbaarheid ten goede om voor de zorgcomponent een vast bedrag te hanteren, dat gebaseerd is op het wettelijk minimumloon. De systematiek van de Reba blijft dan in stand en de uitvoeringslasten en de daarmee samenhangende benodigde extra fte blijven beperkt.

Aandacht voor personen met bijzondere opvangbehoeften

Het COA is voornemens de verplichte individuele beoordeling van bijzondere opvangbehoeften uit te voeren wanneer daar aanleiding voor is. Het individuele gesprek en de beoordeling zijn erop gericht om heel precies de mogelijke bijzondere opvangbehoefte van de betrokken bewoner in beeld te krijgen.

Personeel moet beschikbaar en opgeleid zijn om deze beoordeling uit te voeren, vast te leggen en opvolging aan te geven. Dit is een uitbreiding van de werkzaamheden op de centrale opvanglocatie (COL) in Ter Apel. Een eerste berekening laat zien dat de extra kosten voor het COA, uitgaande van een gemiddelde instroom van 27.000 asielzoekers per jaar, ongeveer € 5.700.000 bedraagt.

De individuele beoordeling van bijzondere opvangbehoeften vraagt om extra administratie. In ICT-systemen moeten nieuwe elementen worden toegevoegd. De privacywetgeving (Algemene verordening gegevensbescherming) moet in acht worden genomen met betrekking tot vastlegging intern en met betrekking tot uitwisseling van informatie met de andere organisaties in de vreemdelingenketen.

Informatieverstrekking

Het COA moet eerder en meer informatie verstrekken aan bewoners, inclusief de consequenties van het indienen van een (volgende) asielaanvraag in een andere lidstaat, en moet dit vastleggen. Op de col vindt hiertoe een extra processtap plaats. Het verstrekken van deze informatie aan de asielzoekers dient door personeel geregistreerd te worden in het Integraal Bewoners Informatie Systeem (IBIS). Indien er nieuwe informatie moet worden verstrekt kan het COA dit makkelijk toevoegen aan het bestaande informatiepakket.

Onderwijs

Omdat er op grond van het Asiel- en migratiepact binnen twee maanden, voorheen drie maanden, onderwijs moet worden georganiseerd, is er mogelijk wel extra capaciteit benodigd om de taken die het COA op dat vlak heeft eerder te kunnen uitvoeren/organiseren. Het gaat hierbij o.a. om het afsluiten van de convenanten met gemeenten, het organiseren van het leerlingenvervoer en het uitvoeren van de Ohba (Onderwijshuisvestingsbudgetten basisonderwijs aan asielzoekerskinderen) regeling voor onderwijshuisvestingsbudgetten. Voor het COA staat uiteraard voorop dat ook onder het Asiel- en migratiepact iedere leer- en kwalificatieplichtige minderjarige bewoner zo snel mogelijk in de

gelegenheid moet worden gesteld om onderwijs te volgen. De impact op de uitvoering wordt nader bepaald bij de verdere uitwerking door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Toegang tot rechtsmiddelen

De impact op de uitvoering van de informatieverplichting rondom de toegang tot rechtsmiddelen, voor beroep op beslissingen die zijn gebaseerd op de herschikte Opvangrichtlijn, is niet groot. Het gaat hierbij om het aanscherpen van communicatiemateriaal en het opnemen van informatie over rechtsbijstand in de beslissingen. Dit kan naar waarschijnlijkheid plaatsvinden als onderdeel van het continu verbeteren en actualiseren van de werkprocessen.

Intrekken van verstrekkingen

Het COA voert een maatregelenbeleid dat past bij de strekking van artikel 23 van de herschikte Opvangrichtlijn. Er is om die reden op dit punt geen impact op de uitvoering.

Uitvoeringsgevolgen DTenV

DTenV geeft aan dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. In het Nationaal implementatieplan staan de totale geschatte kosten voor DTenV voor de invoering van het Asiel- en migratiepact. Hierin staat onder meer dat ICT-systemen moeten worden aangepast binnen DTenV en medewerkers moeten worden opgeleid. De totale kosten voor de implementatie van de herschikte Opvangrichtlijn voor DTenV worden geschat op € 75.000,- in zowel 2025 als in 2026, waarna structureel € 10.000,- nodig zal zijn ten behoeve van bijscholing. Dit betreft voornamelijk de gevolgen van de harmonisatie van de regelgeving op het terrein van vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming in de asiel- en terugkeerprocedure.

Een aantal aspecten, zoals de uitbreiding van de gronden om een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen wanneer er een risico op onderduiken bestaat (herschikte Opvangrichtlijn en Asiel- en migratiebeheerverordening) en de uitvoering van de Eurodac-verordening wordt op lager niveau van regelgeving uitgewerkt. De uitvoerings- en financiële gevolgen zullen daarbij aan de orde komen. Met de invoering van het Pact zullen er tijdelijk twee asielsystemen naast elkaar bestaan: aanvragers die onder de oude wetgeving vallen en zij die onder de wet- en regelgeving van het Asiel- en migratiepact vallen. Dit zal ook van invloed zijn op DTenV. De uitvoering voor DTenV kan hierdoor ingewikkelder worden, bijvoorbeeld doordat er twee IT-systemen naast elkaar worden gebruikt en als 'oude' en 'nieuwe' zaken door elkaar heen gaan lopen en op dezelfde locaties verblijven. De uitvoering kan voor DTenV mogelijk ook lastiger worden indien 'oude' zaken lang(er) blijven liggen. Dit kan impact hebben op de vertrekkansen van deze groep. Voor DTenV is het daarom van belang dat er een zorgvuldige overgangperiode in acht wordt genomen, waarbij de impact groter is indien de 'oude' zaken langer uitlopen en doelgroepen door elkaar heen geplaatst worden.

Uitvoering- en handhaafbaarheid door Inspectie Justitie en Veiligheid

De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft een uitvoerings- en handhavingstoets verricht. De Inspectie Justitie en Veiligheid benoemt aandachtspunten met betrekking tot zijn rol en toezichtstaken. In het bijzonder wordt aandacht gevraagd voor de inrichting van het toezicht op de naleving van grondrechten tijdens het screeningsproces op grond van de Screeningsprocedure en de asielgrensprocedure op grond van de Procedureverordening, alsook van de financiering daarvan.

Het ministerie is momenteel in gesprek met een aantal partijen, waaronder de Inspectie Justitie en Veiligheid over het toezichtmechanisme dat ten behoeve van de screening en de asielgrensprocedure ingericht moet worden. De uitvoeringsgevolgen voor de Inspectie Justitie en Veiligheid worden daarbij betrokken. Het Asiel- en migratiepact verplicht het ministerie om ten behoeve van het toezichtmechanisme voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen.

Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets DUO en Inspectie van het Onderwijs

DUO en de Inspectie van het Onderwijs hebben een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets verricht. DUO acht het wetsvoorstel in principe uitvoerbaar, maar voorziet consequenties voor de uitvoering. De feitelijke gevolgen zijn afhankelijk van de nadere uitwerking van voorliggend wetsvoorstel. Aandacht wordt gevraagd voor de gevolgen van het aanpassen van verblijfscodes en voor de frequentie van heroverwegingen op grond van de verkorte maar verlengbare verblijfsduur. Consequenties worden incidenteel verwacht voor de technische infrastructuur en structureel voor capaciteit en verdere uitvoeringskosten. DUO heeft een eerste raming van deze kosten in kaart gebracht. Voor de Inspectie van het Onderwijs is het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar. De Inspectie van het Onderwijs vraagt evenals COA aandacht voor de periode van twee weken waarbinnen minderjarige asielzoekers aangemeld moeten worden op de school, of scholen, van hun voorkeur. Ook wordt aandacht gevraagd voor voldoende deskundigheid bij COA, Nidos, gemeenten en scholen om te

borgen dat ouders en kinderen een tijdige en passende aanmelding kunnen doen. De Inspectie van het Onderwijs vraagt verder aandacht voor het belang van de rechten van het kind bij eventuele plaatsing in vrijheidsbeperkende locaties.

Tenslotte hebben DUO en de Inspectie van het Onderwijs enkele redactionele opmerkingen geplaatst. Deze opmerkingen zijn verwerkt in het wetsvoorstel en in de toelichting. Het ministerie van OCW gaat in de komende periode met COA, Nidos, VNG en met de sectororganisaties van het onderwijs in gesprek om te bezien op welke wijze expertise kan worden gedeeld om de toeleiding naar het onderwijs nog beter te laten verlopen. Verder zal nadere regelgeving bij dit wetsvoorstel ter uitvoering ook worden voorgelegd aan DUO.

Uitvoeringstoets van UWV

Het UWV heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd betreffende de wetswijziging van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Het UWV is van mening dat de wijziging van de Wav uitvoerbaar is, mits aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan. UWV heeft samen met IND verkend dat het gebruik van de BRP als bronadministratie de meest efficiënte wijze is om te kunnen beschikken over de actuele informatie die UWV nodig heeft. Het UWV geeft hierbij aan dat omdat het een dwingende intrekking- en weigeringsgrond betreft waardoor zij, om hier uitvoering aan te kunnen geven o.a. zouden moeten beschikken over het Burgerservicenummer (BSN) van de asielzoeker. Voorwaarde is dat door de IND nieuwe titelcodes worden gerealiseerd, aan de hand waarvan UWV bij de beoordeling van de aanvraag voor de tewerkstellingsvergunning zicht heeft op het recht op toegang tot de arbeidsmarkt. Samen met de betrokken partij zal verder worden bezien op welke wijze hieraan invulling kan worden gegeven. Dit is een belangrijk punt dat bij de uitwerking van de lagere regelgeving wordt meegenomen. Ook deze aanpassing zal voor een uitvoeringstoets aan UWV worden voorgelegd. Daarnaast geeft UWV aan dat door het maken van onderscheid in de toegang tot de arbeidsmarkt voor verschillende categorieën asielzoekers er extra complexiteit in de gehele uitvoeringsketen ontstaat. Er is echter in de herschikte Opvangrichtlijn geen ruimte voor lidstaten om hiervan af te wijken. In de uitvoeringstoets geeft UWV aan een minimale implementatietermijn van 10 maanden nodig te hebben, mede gelet op de sterke afhankelijkheid van partijen in de keten voor de aanpassing van de systemen.

Het UWV heeft de financiële consequenties van deze wijziging in kaart gebracht. Deze worden in de volgende paragraaf besproken.

Handhavingstoets van de Nederlandse Arbeidsinspectie

De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft een handhavingstoets uitgevoerd naar aanleiding van de wijzigingen in de Wet arbeid vreemdelingen, nu de Nederlandse Arbeidsinspectie controleert of de Wav wordt nageleefd en bij overtredingen boetes en sancties op kan leggen. De Arbeidsinspectie heeft aangegeven dat de wijziging van de Wav handhaafbaar en uitvoerbaar is. Daarnaast is geen extra beslag voorzien op de capaciteit van de Arbeidsinspectie als gevolg van deze wijziging. Bij de (eventuele) aanpassing van de lagere regelgeving in het kader van de implementatie in een volgend stadium zal ook aan de Arbeidsinspectie worden gevraagd aan handhavingstoets uit te voeren.

13.2 Uitvoeringsgevolgen voor de AbRvS en rechtspraak

De AbRvS, de Rvdr, NVvR en het CRvM hebben in de consultatie- en adviesfase gereageerd op de uitvoerbaarheid van onderhavig wetsvoorstel. De organisaties geven het volgende aan. De AbRvS, de Rvdr, de NVvR en het CRvM wijzen op de grote gevolgen die de invoering van het Asiel- en migratiepact zal hebben voor de rechtspraak, de uitvoering door de IND en de advocatuur. De gevolgen voor de uitvoering, advocatuur en de rechtspraak worden vergroot door de parallel aan onderhavig wetsvoorstel ingediende voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet, waaronder het voorstel om de voornemenprocedure in de asielprocedure te laten vervallen.

In dit verband wijst de AbRvS in het bijzonder op verzwarende elementen in dit wetsvoorstel die niet dwingend voortvloeien uit het Asiel- en migratiepact zelf. Het gaat daarbij om de kortere termijnen voor het instellen van beroep in de standaardprocedure en de aankondiging dat wordt gewerkt aan het afschaffen van gesubsidieerde rechtsbijstand in de bestuurlijke fase en de invoering van kortere termijnen voor behandeling van het beroep bij de rechter in alle bewarings- en grensdetentiezaken. De Rvdr wijst daar ook op. De AbRvS adviseert van de invoering van deze onverplichte maatregelen af te zien, dan wel deze in een later stadium gefaseerd in te voeren. De Rvdr adviseert ook langs deze lijn. De uitvoeringslasten die volgen uit het Asiel- en migratiepact en het wetsvoorstel als geheel voor de rechtspraak moeten nauwkeurig in kaart worden gebracht (o.a. personele capaciteit, organisatorische gevolgen, scholing en ICT-systemen), aldus de Rvdr. Ook de AbRvS en de NVvR adviseren dienovereenkomstig. De Rvdr heeft een inschatting gemaakt van de ICT-gevolgen en werklastgevolgen voor de rechtspraak. Ook heeft de Rvdr een raming gemaakt van de structurele en incidentele kosten die nodig zijn voor de invoering van dit wetsvoorstel. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

Algemene reactie

Het ministerie voert gesprekken met de AbRvS en de Rvdr om de uitvoeringsgevolgen goed in beeld te brengen. Daardoor wordt het inzicht in de gevolgen van het Asiel- en migratiepact, inclusief onderhavig wetsvoorstel, duidelijker, hoewel de exacte gevolgen nog moeilijk te preciseren zijn. Vanuit het ministerie komen de nodige financiële middelen beschikbaar om die gevolgen te mitigeren. Met die financiële middelen en ondersteuning vanuit het Europees Asielagentschap zouden er voldoende manieren moeten zijn om ook de scholing van personeel te waarborgen.

Het ministerie blijft overigens met de rechtspraak in gesprek over de uitvoerbaarheid van de regelgeving en de daartoe benodigde middelen en maatregelen.

De AbRvS, Rvdr stellen zich, evenals de NOvA, op het standpunt dat de overgang naar een tweestatusstelsel zal leiden tot een forse werkbelasting en extra kosten voor de IND en de rechtspraak, onder meer omdat het zal leiden tot een toename van het aantal procedures.

Zoals beschreven in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel onderkent de regering dat overgang naar een tweestatusstelsel leidt tot meer beroepsprocedures. Een tweestatusstelsel is verplicht onder het Asiel- en migratiepact. Daarnaast verwacht de regering dat invoering van een tweestatusstelsel, samen met het bredere pakket aan maatregelen, zal leiden tot een beperking van de asielinstroom en de nareis van gezinsleden. Bij de financiering is rekening gehouden met extra lasten voor de uitvoering en een extra bedrag van € 115 miljoen beschikbaar gesteld.

Voor de financiële- en uitvoeringsgevolgen voor de rechtspraak en de IND verwijst de regering naar de toelichting in paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting bij de wet invoering tweestatusstelsel.

De rechtspraak verwacht een structurele toename van het aantal zaken en behandeltijd per zaak, met geraamde extra incidentele werklast van 47,8 miljoen in 2026 en structurele kosten van € 46,8 miljoen per jaar vanaf 2027. Deze toename volgt uit het vervallen van de vereenvoudiging die het éénstatusstelsel bood.

Toegankelijk maken persoonlijk onderhoud

De IND onderzoekt op dit moment samen met de Rvdr via welke IV- voorziening de opname van het persoonlijk onderhoud toegankelijk kan worden *gemaakt voor de rechtspraak. Net als voor de Rvdr betekent het altijd moeten opnemen, bewaren, en in de beroepsfase doorsturen van de opname het nader gehoor aan de rechtbank, ook voor de IND een grote inspanning die extra IV-capaciteit zal kosten. Dit geldt ook indien het in de beroepsfase nodig is om (delen van) het gehoor te beluisteren.*

Kortere termijn instellen beroep

De regering kiest ervoor om de termijn voor het instellen van beroep in de standaardprocedure terug te brengen van vier naar twee weken en om daarmee gebruik te maken van de ruimte die het Asiel- en migratiepact daarvoor biedt. Beoogd wordt om hiermee de doorstroom in de asielketen te bevorderen. Deze wijziging sluit aan bij de ambitie uit het Regeerprogramma 2024 om de asielprocedures te verkorten en te versoberen tot het Europese minimum, o.a. door het verkorten van de beroepstermijn.

Rechtsbijstand

Het voornemen van de regering uit het Regeerprogramma 2024 om de rechtsbijstand bij asielaanvraag zoveel mogelijk te beperken, wordt nog nader uitgewerkt, evenals de Nederlandse invulling van de verplichting uit het Asiel- en migratiepact om juridische counseling te bieden in alle fasen van de asielprocedure.

Kortere termijnen in beroep bij bewaringszaken

Hiervoor is vermeld dat de AbRvS erop wijst dat de invoering van kortere termijnen voor behandeling van het beroep bij de rechter in alle bewarings- en grensdetentiezaken tot verzwarend van de uitvoeringsgevolgen voor de rechtspraak leidt.

De regering heeft de kritiek tot zich genomen en gewogen, maar handhaaft de kortere termijnen voor de behandeling van het beroep in alle bewarings- en grensdetentie zaken, met als belangrijkste reden dat deze kortere termijn in het geval van terugkeer inmiddels ook is voorzien door de Uniewetgever. Op 11 maart 2025 is het voorstel voor een Terugkeerverordening door de Europese Commissie openbaar gemaakt.⁹⁷ De Terugkeerverordening is bedoeld als het sluitstuk van het Asiel- en migratiepact. Uit dit voorstel volgt dat de rechtsbescherming van een terugkeerder wordt vergroot ten aanzien van de rechtsbescherming van een asielzoeker. De termijn voor de rechter om de rechtmatigheid van de bewaringsmaatregel te beoordelen wordt in het voorstel voor de Terugkeerverordening namelijk

⁹⁷ Zie ook hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de toelichting.

verkort naar maximaal 15 dagen, zonder verlengingsmogelijkheid naar maximaal 21 dagen in uitzonderlijke gevallen die voor asielzoekers straks wel geldt onder de herschikte Opvangrichtlijn. De regering zet in de onderhandeling over de Terugkeerverordening in op aansluiting op de termijnen in de herschikte Opvangrichtlijn.

Gelet op het voorstel van de Commissie voor een Terugkeerverordening als sluitstuk voor het Asiel- en migratiepact, heeft het volgens de regering de voorkeur om de termijnen nu al bij gelegenheid van de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact in onderhavig wetsvoorstel zoveel mogelijk gelijk te trekken. Naar verwachting zullen deze kortere termijnen voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de bewaringsmaatregel in terugkeergevallen binnen afzienbare tijd binnen de Nederlandse rechtsorde gaan gelden na het toepasselijk worden van de voorgestelde Terugkeerverordening.

Daarop anticiperen is het meest efficiënt in plaats van eerst nog twee termijnen te blijven hanteren die vervolgens na inwerkingtreding van de Terugkeerverordening alsnog gelijkgetrokken moeten worden. De regering meent dat het niet wenselijk is voor de uitvoering door zowel de IND als de rechtspraak om in de tussenliggende periode twee verschillende termijnen te hanteren, al naar gelang de fase waarin de vreemdeling zich bevindt in het asiel- en terugkeerproces. Als er twee aparte termijnen zouden worden gehanteerd, levert dat meer administratieve lasten op voor de IND en de rechtspraak. Er zal immers altijd moeten worden nagegaan welke maatregel van bewaring is opgelegd en welke termijn voor de behandeling van het beroep daarvoor geldt. Ook kan het hanteren van twee termijnen tot fouten leiden indien meerdere maatregelen kort achter elkaar zijn opgelegd vanwege het wijzigen van de status van de vreemdeling (bijvoorbeeld van asielzoeker naar onrechtmatig verblijvende vreemdeling of vice versa). Bovendien zou het inregelen van twee termijnen veel tijd en middelen kosten, terwijl de gelding daarvan naar verwachting tijdelijk is. Het hanteren van één en dezelfde termijn voor alle maatregelen van bewaring is dan ook in het oog van de regering het minst foutgevoelig en het meest rechtvaardig. Daardoor is de rechtsbescherming voor iedere vreemdeling in bewaring in beginsel hetzelfde en niet afhankelijk van de fase waarin de vreemdeling zich in het asiel- en terugkeerproces bevindt.

Zoals hiervoor aangegeven blijft het ministerie met de rechtspraak in gesprek over de uitvoerbaarheid van de regelgeving en de daartoe benodigde middelen en maatregelen.

Onverwijld kennisgeving artikel 94 Vw 2000

De Rvdr vraagt aandacht voor de in- en uitvoerbaarheid van de onverwijld kennisgeving in het nieuwe artikel 94 Vw 2000 van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel, tenzij de vreemdeling voordien zelf beroep heeft ingesteld. Ook geeft de Rvdr aan dat in de toelichting moet worden vermeld wat de gevolgen zijn van een te late kennisgeving en het als gevolg daarvan mogelijk niet halen van de uitspraaktermijn. Artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn bepaalt immers dat de vreemdeling onmiddellijk wordt vrijgelaten indien uitspraaktermijn niet wordt gehaald. Dit wordt geïmplementeerd in artikel 94, vijfde lid, Vw 2000.

Naar aanleiding van het advies van de Rvdr is besloten de voorgenomen wijziging van artikel 94 Vw 2000 aan te passen. De herschikte Opvangrichtlijn (artikel 11, derde lid) geeft de optie om enkel ambtshalve toetsing door de rechter van de bewaringsmaatregel mogelijk te maken. Het heeft bij nader inzien de voorkeur uitsluitend ambtshalve toetsing mogelijk te maken, waarbij de kennisgeving aan de rechtspraak van de oplegging van de maatregel onverwijld moet geschieden. Dit levert minder administratieve lasten op voor de rechtspraak. Uiteraard is daarbij randvoorwaardelijk dat de onverwijld kennisgeving ict-technisch mogelijk wordt. De regering loopt thans uit dat de bewaringsmaatregel automatisch bij oplegging door de AVIM, KMar, DTenV of de IND zelf, via de IND (procesvergenwoordiging) direct bij de rechtspraak aankomt. Zodat de handmatige handelingen in het huidige proces komen te vervallen en de rechtbank onverwijld in kennis wordt gesteld van de oplegging van de bewaringsmaatregel opdat de bewaringsrechter de maatregel binnen de termijn kan toetsen. Het ministerie heeft hierover contact met de rechtspraak.

Op deze wijze is geborgd dat de bewaringsrechter onverwijld op de hoogte komt van de oplegging van de bewaringsmaatregel en deze ambtshalve toetst. De noodzaak om de mogelijkheid open te houden dat de vreemdeling ook zelf beroep kan indienen, komt daarmee dan te vervallen. Daarnaast is het gevolg van het overschrijden van de uitspraaktermijn (de vreemdeling wordt dan onmiddellijk vrijgelaten) opgenomen in artikel 94, vijfde lid, van de Vw 2000.

13.3 Financiële gevolgen

De kosten voor de implementatie van het Asiel- en migratiepact zijn in detail beschreven in het Nationaal Implementatieplan Asiel- en migratiepact (NIP) dat op 6 december 2024 met de Kamer is gedeeld. Daarnaast zijn er enkele aanvullende/herziene uitvoeringstoetsen beschikbaar gekomen die effect hebben op de omvang van de kosten. De inschatting van de kosten is gebaseerd op de huidige inzichten. Het is mogelijk dat in een later stadium additionele kosten in beeld komen, de kosten lager uitvallen of dat de uitgaven in een ander kasritme worden uitgegeven.

De implementatie van het Asiel- en migratiepact leidt tot zowel incidentele als structurele kosten. De

implementatiekosten bedragen structureel per jaar ca. 21 miljoen euro voor alle organisaties in de vreemdelingenketen vanaf 2029. Op dit moment zijn implementatiekosten in beeld voor 2025 ca. 18,4 mln. en 25 mln. in 2026.

Hierin zijn de volgende aanpassing ten opzichte van het NIP verwerkt:

Raad voor de Rechtspraak (Rvdr): het gaat om eenmalige kosten voor de benodigde ICT-voorzieningen voor de introductie van opname bij nader gehoor (2,8 miljoen euro). Daarnaast heeft de Rvdr 1,3 miljoen euro aan incidentele kosten in 2026 en 2,6 miljoen euro structureel vanaf 2027, met name als gevolg van de opgenomen verkorting van de uitspraaktermijnen bij alle bewaringszaken. De overige kosten die de Rvdr raamt, zijn reeds opgenomen in de memorie van toelichting bij de voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet.

UWV: het UWV zal een nieuwe koppeling tussen systemen van de IND en UWV moeten ontwikkelen om aan de vereisten van de opvangrichtlijn te kunnen voldoen. Het gaat om incidentele kosten van € 4 miljoen en € 200.000 structurele beheerskosten vanaf 2027.

IND: in december 2024 heeft de IND in het NIP een raming gemaakt van de kosten voor de implementatie van het Asiel- en migratiepact. De verwachting was dat de impact zich voornamelijk in 2025 en 2026 zou voordoen. De afgelopen periode is er vanuit de Europese Commissie meer informatie verschaft over de (implementatie van) Het Asiel- en migratiepact. Op basis van de laatste inzichten omtrent het nieuw IV-landschap bij de IND zullen de kosten naar verwachting lager uitvallen. Deze inschatting is exclusief doorontwikkeling en beheer voor de periode na 12 juni 2026. De aankomende periode zullen de inzichten verder uitgekristalliseerd worden en in samenhang met het huidige IND-budget worden gezien.

Zoals benoemd in de uitvoeringsparagraaf is de eerste inschatting dat het totaal aan personele capaciteit voor het behandelen van asielaanvragen – na uitbreiding t.b.v. de invoering van het tweestatusstelsel – tenminste gelijk blijft, en daarmee maakt de IND geen aanvullende kosten.

14. Consultatie en advies

Het wetsvoorstel is van 20 december 2024 tot en met 17 februari 2025 voor een periode van acht weken in consultatie gegeven. Het wetsvoorstel is daartoe gepubliceerd geweest op www.internetconsultatie.nl. Daarnaast zijn de volgende organisaties aangeschreven met het verzoek binnen deze periode advies uit te brengen: de Adviesraad Migratie, de AbRvS, de Raad voor de rechtspraak (hierna: Rvdr), het Adviescollege toetsing regeldruk, VluchtelingenWerk Nederland (hierna: VWN), de Nederlandse orde van Advocaten (hierna: NOvA), de commandant van de Koninklijke Marechaussee en de korpschef van politie.

Van de om advies verzochte organisaties hebben gereageerd: de AbRvS, de Rvdr, VWN en de NOvA. Daarnaast zijn consultatiereacties ontvangen van het College voor de Rechten van de Mens (hierna: CRvM), Defence for Children Nederland, de Stichting Nidos, Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (hierna: NJCM), het Rode Kruis, de Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (hierna: de Stichting LOS), de Specialistenvereniging migratierecht advocaten (hierna: SVMA), de United Nations High Commissioner for Refugees (hierna: UNHCR), UNICEF Nederland, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR), de Werkgroep Kind in azc en de Vereniging van Asieladvocaten en -juristen in Nederland (hierna: VAJN). Voorts hebben vijf particulieren gereageerd op de internetconsultatie.

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies omdat het wetsvoorstel geen significante gevolgen voor de regeldruk heeft.

De reacties van voornoemde instanties op de uitvoerbaarheid, in het bijzonder ten aanzien van de AbRvS en de rechtspraak, zijn geadresseerd in hoofdstuk 12 van deze toelichting.

Omwille van de leesbaarheid worden de reacties hieronder verkort en in cursief weergegeven en per thema behandeld. De reacties van voornoemde organisaties worden in geanonimiseerde vorm integraal meegezonden bij indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

Verhouding tot voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet

De Rvdr adviseert eerst alle maatregelen in te voeren die uit het Asiel- en migratiepact voortvloeien. Mocht dit advies niet worden gevolgd, adviseert de Rvdr onderhavig wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met de voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet en de gemaakte keuzes daarbij nader te onderbouwen. Daarbij moeten ook de adviezen worden betrokken die de Afdeling advisering van de Raad van State bij beide wetsvoorstellen heeft uitgebracht. Het CRvM adviseert langs dezelfde lijn.

De VNG vreest ervoor dat de keten van opvang tot en met integratie nog verder onder druk wordt gezet als de door de regering aangekondigde maatregelen niet in een samenhangend pakket worden opgenomen.

De NOvA begrijpt niet waarom ervoor is gekozen een groot pakket aan ingrijpende maatregelen te nemen, terwijl het Asiel- en migratiepact een jaar later van toepassing wordt.

VWN adviseert dringend om de regeringsplannen die niks met het Asiel- en migratiepact te maken hebben uit dit wetsvoorstel te halen.

In paragraaf 3.1 is uiteengezet dat de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact wordt ingevuld conform de beleidsvoornemens van het Regeerprogramma 2024 van het kabinet-Schoof.⁹⁸ In het Regeerprogramma 2024 is opgenomen dat de regering aan de slag gaat om wijzigingen die nu al vooruitlopend op het Asiel- en migratiepact gerealiseerd kunnen worden, uit te voeren. De regering heeft daarom op 7 maart 2025 een voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet en een voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel bij de Tweede Kamer ingediend. Deze wetsvoorstellen strekken onder andere tot het afschaffen van de voornemenprocedure en de asielvergunning onbepaalde tijd, het verkorten van de geldigheidsduur van de asielvergunning voor bepaalde tijd van vijf naar drie jaar en de invoering van een tweestatusstelsel waarbij de mogelijkheid tot nareis wordt beperkt tot het kerngezin en aanvullende voorwaarden worden gesteld aan de nareis van subsidiair beschermden. Een belangrijk doel van het regeringsbeleid over asielmigratie is dat Nederland moet gaan behoren tot de categorie lidstaten met de strengste toelatingsregels van de EU. De regering heeft besloten tot het nu al voorstellen van maatregelen uit de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet, omdat zij het niet verantwoord vindt deze maatregelen pas in 2026 in te voeren. De gedachte hierachter is dat als de asielinstroom inderdaad omlaag gaat, zoals de verwachting is, de werklast voor zowel de IND als voor de rechtspraak ook zal verminderen, wat de uitvoerbaarheid van het Asiel- en migratiepact ten goede komt.

Deze twee wetsvoorstellen zijn vormgegeven op basis van de stand van het Unierecht zoals dat geldt voor het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact op 12 juni 2026. Indien voornoemde wetsvoorstellen worden aanvaard door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, zullen de onderdelen van die wetsvoorstellen die ook in onderhavig wetsvoorstel zijn opgenomen, werking hebben tot aan het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact en de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel ter uitvoering en implementatie daarvan. Na deze datum kunnen die onderdelen immers niet meer ten uitvoer worden gebracht onder het oude Unierecht, maar zal dat dienen te gebeuren onder de verordeningen en de herschikte Opvangrichtlijn van het Asiel- en migratiepact. Onderhavig wetsvoorstel is op voornoemde onderdelen inhoudelijk in overeenstemming gebracht met de voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet. De samenloop tussen de wetsvoorstellen en het overgangsrecht is toegelicht in hoofdstuk 12 van het algemeen deel van de toelichting.

Niveau van regelgeving

De NOvA raadt aan om de facultatieve nationale ruimte die het Asiel- en migratiepact biedt zoveel mogelijk bij formele wet te regelen en niet in beleid. Bij delegatie van regelgevende bevoegdheid dient deze begrensd te worden.

Omwille van de continuïteit en consistentie in de uitvoering van het asielrecht, kiest de regering er in dit wetsvoorstel voor om de bestaande delegatiesystematiek van de Vw 2000 zoveel mogelijk te volgen. De regering heeft geen reden om aan te nemen dat de bestaande delegatiesystematiek niet zou voldoen. Over de bestaande delegatiesystematiek is het volgende op te merken.

Het stelsel en de reikwijdte van de delegatie van regelgevende bevoegdheid in de Vw 2000 voldoet aan de Grondwet en aan de Aanwijzingen voor de regelgeving. De Vw 2000 voorziet voor diverse onderwerpen via de formulering ‘bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur’ in de mogelijkheid van delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de regering en vaak ook subdelegatie aan de verantwoordelijke minister. Artikel 2, tweede lid, van de Grondwet bepaalt: ‘De wet regelt de toelating en uitzetting van vreemdelingen.’ Uit de grondwettelijke delegatieterminologie (de term ‘regelt’) volgt dat over deze onderwerpen delegatie is toegestaan. Het is onmogelijk dat alle door de centrale overheid uit te vaardigen regels mede door het parlement worden vastgesteld en dat de wetgever dus moet selecteren. De noodzaak van flexibiliteit en slagvaardigheid spelen daarbij een rol.

In de Aanwijzingen voor de regelgeving (2.19) is opgenomen dat bij de verdeling van de elementen van regelgeving over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, de wet ten minste de hoofdelementen moet bevatten van de regeling en dat bij de keuze welke elementen in de wet zelf geregeld moeten worden en ter zake van welke elementen delegatie van regelgeving is toegestaan, het primaat van de wetgever de richtsnoer vormt. Wanneer het gaat om de implementatie van ter uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen die integrerend onderdeel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde, brengt dit met zich mee dat delegatie van regelgevende bevoegdheid eerder in aanmerking komt dan in andere wetgeving (aanwijzing 9.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).⁹⁹

Aangezien het Asiel- en migratiepact een ingrijpende wijziging van het Europese asielrecht inhoudt, is

⁹⁸ Kamerstukken II 2023/2024, 36 471, nr. 96, 13 september 2024.

⁹⁹ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de delegatiesystematiek van de Vw 2000 en de geschiedenis daarvan: Kamerbrief Kamerstukken II 2024/25, 36 332, nr. 34.

het dan ook een logische keuze om een deel van de uitvoering en implementatie op het niveau van algemene maatregel van bestuur te regelen.

Overgangsrecht

De NOvA roept de regering op een ruim en eenduidig overgangsrecht vast te stellen dat tegemoetkomt aan de rechten van vluchtelingen die reeds voor de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact een asielaanvraag hebben ingediend. Ook VWN vraagt aandacht voor het overgangsrecht. Het overgangsrecht is nader uitgewerkt en beschreven in hoofdstuk 12 van deze toelichting.

Tweestatusstelsel en beperking nareis

De VAJN geeft aan dat de toelichting onjuist is op het punt dat de Kwalificatieverordening verplicht tot een tweestatusstelsel. Ook VWN en Stichting Nidos stellen zich op dit standpunt en adviseren de toelichting op dit punt te schrappen. Gelet op de vele nadelen die er zijn in de uitvoering, adviseert de VAJN om het huidige eenstatusstelsel te handhaven.

Volgens de NOvA moeten aan de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus dezelfde rechten worden verbonden. Dat het onderscheid tussen beide statussen wordt gemaakt op het niveau van een verordening, is geen reden om dat in de nationale wet ook te doen en verschil te maken tussen de rechtsgevolgen bij een keuze voor de ene status dan wel de andere. VWN adviseert langs dezelfde lijn.

De UNCHR bepleit het behoud van het eenstatusstelsel met dezelfde voorwaarden voor nareis van gezinsleden van alle asielstatushouders.

VWN adviseert dringend de voorgenomen beperking van nareis uit dit wetsvoorstel te halen. De voorgestelde beperkingen gaan volgens VWN zo ver dat ze strijdig zijn met het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM. Dit heeft grote negatieve impact op vluchtelingen die hier mogen blijven.

De NVvR merkt op dat een aantal voorstellen, waaronder het beperken van nareismogelijkheden in strijd lijken te zijn met het Unierecht en Europese jurisprudentie. Indien deze voorstellen worden doorgezet, raadt de NVvR aan deze juridisch te onderbouwen, in het bijzonder wat betreft de rechtsbescherming voor vreemdelingen.

De beperking van nareis schendt de rechten van kinderen volgens de NOvA. De beperking van gezinshereniging zal zorgen voor een onnodig langdurige schending van gezinsleden en het onderscheid met gezinshereniging van vluchtelingen is arbitrair. De beperking van nareis zal maar beperkt effect hebben op instroom en inwilliging, omdat gezinsleden in aanmerking zullen komen voor verblijf op grond van artikel 8 EVRM. Het UNICEF maakt zich zorgen over het effect van het tweestatusstelsel op de doorlooptijden op de IND en de grote nadelige gevolgen die dit kan hebben op de ontwikkeling van kinderen.

In het Asiel- migratiepact worden de regels om in aanmerking te komen voor internationale bescherming van het niveau van een richtlijn (Kwalificatierichtlijn) verheven naar het niveau van een verordening die rechtstreeks werkt. Het gevolg daarvan is dat de criteria voor de erkenning van de vluchtelingenstatus enerzijds en de erkenning van de subsidiairebeschermingsstatus anderzijds voortaan rechtstreeks uit de Kwalificatieverordening volgen. De gronden voor verlening van de verblijfsvergunning asiel op grond van het oude artikel 29, eerste lid, Vw 2000 moeten dus worden geschrapt. De Kwalificatieverordening geeft verschillende beoordelingskaders voor erkenning en intrekking van de vluchtelingenstatus enerzijds en de erkenning en intrekking van de subsidiairebeschermingsstatus anderzijds. Die beoordelingskaders verschillen inhoudelijk van elkaar. Het verplichte onderscheid tussen beide statussen vloeit daarmee voort uit de Kwalificatieverordening. Omdat de verordening rechtstreeks werkt, kan een lidstaat niet meer in afwijking van de Kwalificatieverordening nationaal bepalen dat het niet uitmaakt of de vreemdeling voldoet aan de criteria voor vluchtelingenschap dan wel subsidiaire bescherming en deze vreemdeling een uniforme asielstatus geven. Een motivering voor afwijzing van de vluchtelingenstatus en verlening van de subsidiairebeschermingsstatus kan niet meer achterwege worden gelaten. De IND moet voortaan rechtstreeks aan de criteria van de Kwalificatieverordening toetsen en motiveren of een vreemdeling vluchteling of subsidiair beschermde is. Ook moet de IND op basis van de criteria uit de verordening bepalen en motiveren of de status moet worden ingetrokken. Om deze reden moet er in de Vw 2000 formeel onderscheid worden gemaakt tussen beide statussen. De toelichting is op dit punt verduidelijkt in paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Met betrekking tot de voorwaarden die gelden voor de gezinshereniging van nareizende gezinsleden van vreemdelingen met de vluchtelingenstatus en vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus, geldt dat het Unierecht inderdaad nog steeds ruimte biedt om daarvoor dezelfde voorwaarden te hanteren.

De regering heeft echter een andere keuze gemaakt binnen de kaders van het internationaal en Unierecht. Deze maatregel is aangekondigd in het Regeerprogramma 2024 en nader uitgewerkt in de

brief van 25 oktober 2024.¹⁰⁰ In het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel worden striktere nareisvoorwaarden gesteld aan de gezinshereniging van vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus. De regering ziet deze maatregel als een noodzakelijk onderdeel van het voorgestane restrictieve migratiebeleid, waarmee de asielinstroom wordt gereguleerd en de situatie in de migratieketen weer beheersbaar wordt gemaakt. In navolging van dat wetsvoorstel, worden in onderhavig wetsvoorstel dezelfde nareisvoorwaarden gesteld aan de gezinshereniging van vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus.

Het doorvoeren van aanvullende voorwaarden voor de nareis van gezinsleden van subsidiaire beschermden die een nareisaanvraag hebben ingediend is een maatregel om het asiel- en opvangsysteem duurzaam te ontlasten en de instroom van gezinsleden te verminderen. Door de aanvullende nareisvoorwaarden zullen er minder vreemdelingen in aanmerking komen voor nareis en de instroom dus worden beperkt. Door het huisvestingsvereiste voor de nareis van gezinsleden van subsidiaire beschermden zullen deze nareizigers bovendien niet in de asielopvang terechtkomen. De toelichting op dit onderwerp, waaronder de verhouding van deze maatregelen tot het internationaal en Unierecht, is in hoofdstuk 4, paragraaf 4.6 uitgebreid en verduidelijkt.

De VAJN geeft aan dat het onjuist is dat de wachttermijn voor de gezinshereniging voor gezinsleden van subsidiair beschermden wordt berekend vanaf de datum waarop de asielaanvraag van de vreemdeling met subsidiaire bescherming is ingewilligd. Wanneer daarmee invulling wordt gegeven aan artikel 8 van de Gezinsherenigingsrichtlijn, moeten er twee jaar zijn verstreken vanaf de ingangsdatum van het verblijfsrecht. Het wetsvoorstel voorziet ook niet in aanpassing van artikel 44, tweede lid, Vw 2000, dat betekent dat de wachttijd moet worden berekend vanaf de datum van het verzoek om internationale bescherming. Stichting Nidos adviseert langs dezelfde lijn.

In het Regeerprogramma 2024 is bepaald dat de vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus zijn gezinsleden pas moet kunnen laten nareizen wanneer hij minimaal twee jaar een verblijfstatus heeft. De regering heeft ertoe besloten de facultatieve toepasselijkheid van de Gezinsherenigingsrichtlijn uit te sluiten ten aanzien van de gezinshereniging van vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus. Dat betekent dat Nederland de ingangsdatum van de wachttermijn kan bepalen op de datum waarop de vreemdeling heeft aangetoond te voldoen aan de voorwaarden voor verlening van de subsidiairebeschermingsstatus. Artikel 44, tweede lid, Vw 2000 wordt aangepast zodat niet langer datum van de asielaanvraag, maar de datum waarop de vreemdeling heeft aangetoond aan alle voorwaarden te voldoen komt te gelden als de datum van verlening van de verblijfsvergunning asiel. *Stichting Nidos wijst erop dat het hanteren van een wachttermijn van twee jaar bij nareis van gezinsleden van alleenstaande minderjarigen, in strijd is met het internationaal recht en jurisprudentie. Stichting Nidos verwijst naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel, waarin wordt geoordeeld dat een wachttermijn van twee jaar voor alleenstaande minderjarigen disproportioneel is en dat daarvan moet worden afgezien.* Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel, heeft de regering de wachttermijn in het geval van alleenstaande minderjarige vreemdelingen opnieuw gewogen. Alles overziend hebbende, handhaaft zij dit vereiste. Het voorgestelde artikel 29d voorziet er reeds in dat alleenstaande minderjarige kinderen zijn uitgezonderd van het inkomens- en huisvestingsvereiste, en daarmee in belangrijke mate zijn uitgezonderd van de nieuwe nareisvoorwaarden. De regering ziet geen aanleiding deze groep ook uit te zonderen van de wachttermijn, omdat daarmee in feite helemaal geen aanvullende voorwaarden zouden worden gesteld aan de nareis van gezinsleden van een alleenstaande minderjarige vreemdeling. Daarbij wijst de regering erop dat het stellen van een wachttermijn kan bijdragen aan het verminderen van het vooruitreizen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

VWN ziet de noodzaak niet om gezinsleden van vluchtelingen geen verblijfsvergunning asiel meer te verstrekken. Een andere vergunning zou een fikse wetgevingsoperatie, namelijk wijziging van een groot aantal wetten op het terrein van werk, inburgering, huisvesting, identificatie, sociale zekerheid en zorg, vergen.

Gezinsleden van vreemdelingen met de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in de artikelen 29b tot en met 29d Vw 2000.

Het UNICEF dringt erop aan om pleegkinderen toe te voegen aan de definitie van het kerngezin.

Het Unierecht, in het bijzonder de Gezinsherenigingsrichtlijn, verplicht tot de mogelijkheid van nareis van gehuwde partners en minderjarige, biologische en geadopteerde kinderen. De mogelijkheid van in aanvulling daarop ook gezinshereniging toe te staan aan de niet-gehuwde partners en meerderjarige kinderen, is uitdrukkelijk facultatief en derhalve geen verplichting. Pleegkinderen worden niet genoemd in de Gezinsherenigingsrichtlijn, niet als een verplichte categorie en evenmin als een facultatieve categorie en vallen dus buiten het toepassingsbereik van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Reeds in zoverre is er geen sprake van gelijke gevallen als bij de nareis van gehuwde partners en minderjarige, biologische en geadopteerde kinderen. Deze beperking laat bovendien onverlet dat ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen die feitelijk tot het gezin van de

¹⁰⁰Kamerstukken II 2024/25 19 637, nr. 3304.

referent behoren, zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 EVRM.

Aan de niet-gehuwde partner moeten volgens de NOvA dezelfde rechten worden toegekend als aan de partner met wie een duurzame relatie wordt onderhouden. De UNHCR adviseert hetzelfde en pleit voor het toekennen van een zelfstandige verblijfstatus aan gezinsleden die anders gedwongen zouden worden in een situatie van huiselijk geweld te blijven.

Nareizende gezinsleden vallen niet onder de Kwalificatieverordening en kunnen daarom geen verblijfsrecht aan deze verordening ontleenen. Indien sprake is van een situatie van huiselijk geweld, bestaat de mogelijkheid een reguliere verblijfsvergunning te verlenen op humanitaire gronden.

VWN stelt voorts vragen over de verdere uitwerking van het verblijf van meegereisde gezinsleden en nareizende gezinsleden. VWN merkt op dat onduidelijk is wat de ingangsdatum is van de verblijfstitel.

Meegereisde gezinsleden en nareizende gezinsleden komen in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in de nieuwe artikelen 29b tot en met 29d Vw 2000. De ingangsdatum van de verblijfstitel wordt gekoppeld aan de verlening van de verblijfsvergunning asiel. Artikel 44, tweede lid, Vw 2000 wordt aangepast zodat niet langer datum van de asielaanvraag, maar de datum waarop de vreemdeling heeft aangetoond aan alle voorwaarden te voldoen komt te gelden als de datum van verlening van de verblijfsvergunning asiel.

Verwezen wordt naar paragraaf 4.6 van het algemeen deel van de toelichting en de toelichting bij de wijziging van de artikelen 9 en 44 Vw 2000.

De NOvA adviseert de verblijfstatus niet alleen in de asielvergunning te vermelden, maar ook op het verblijfspasje.

In het besluit van de IND wordt altijd aangegeven of sprake is van de vluchtelingenstatus dan wel de subsidiaire beschermingsstatus. Om verwarring te voorkomen, zal worden bezien of op het verblijfspasje kan worden vermeld of de asielvergunning samenhangt met de vluchtelingenstatus, subsidiaire beschermingsstatus of als meereizend of nareizend gezinslid.

Geldigheidsduur verblijfstitel van vijf naar drie jaar en afschaffen vergunning onbepaalde tijd

Het UNCHR en VWN bepleiten het behoud van de geldigheidsduur van vijf jaar met betrekking tot de verblijfsvergunning asiel. De NOvA adviseert om de geldigheidsduur van een verblijfstitel bij een asielvergunning aan te passen van minimaal drie jaar, naar vijf jaar. Inkorting van de geldigheidsduur leidt tot nadelen ten aanzien van integratie en financiële en administratieve lasten.

De UNHCR en VWN bepleiten het behoud van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Afschaffing zal de mogelijkheid voor vreemdelingen om het Nederlanderschap te verkrijgen, beperken.

Volgens de VAJN vormt het Asiel- en migratiepact geen belemmering voor het handhaven van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. De NOvA geeft aan dat het afschaffen van de asielvergunning voor onbepaalde tijd kan leiden tot schrijnende situaties. Er moet een regeling worden getroffen ten aanzien van lang verblijvende minderjarige kinderen om schrijnende situaties te voorkomen.

Het UNICEF maakt zich zorgen over de gevolgen voor kinderen van het verkorten van de geldigheidsduur van de verblijfstitel met betrekking tot de verblijfsvergunning asiel en het afschaffen van de vergunning voor onbepaalde tijd. Het UNICEF vraagt de regering helder in kaart te brengen hoe het belang van het kind is meegewogen in deze beslissing en hoe schade voor kinderen wordt geminimaliseerd of voorkomen kan worden.

Stichting Nidos vindt dat alleenstaande minderjarigen moeten worden uitgesloten van de maatregel tot afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.

De regering wil, zoals vermeld in het Regeerprogramma 2024, met het inkorten van de geldigheidsduur van de verblijfstitel met betrekking tot de asielvergunning van vijf naar drie jaar het tijdelijke karakter van asielbescherming benadrukken. De voorgestelde geldigheidsduur met betrekking tot de verleende asielvergunning van drie jaren geldt voor zowel de vluchtelingenstatus als de subsidiaire beschermingsstatus. Hiermee sluit Nederland aan bij de meer gangbare termijn in de ons omringende landen. Deze maatregel maakt onderdeel uit van een pakket aan maatregelen waarmee Nederland gaat behoren tot de categorie lidstaten met de strengste toelatingsregels van de EU.

De regering heeft in het Regeerprogramma 2024 voorts aangekondigd dat de asielvergunning voor onbepaalde tijd wordt afgeschaft. Ook deze maatregel dient ertoe het Nederlandse asielbeleid meer in lijn te brengen met dat van andere lidstaten en het EU-recht. Met deze maatregel wordt asielbescherming enkel geboden indien en voor zolang deze bescherming noodzakelijk is.

Naturalisatie via de route van de asielvergunning onbepaalde tijd is niet langer een mogelijkheid. Er blijft wel de mogelijkheid bestaan om – onder voorwaarden – na vijf jaar verblijf een status EU-langdurig ingezetene of verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd aan te vragen. De voorwaarden die daarvoor gelden, werken mogelijk juist integratie-bevorderend. De kans bestaat dat asielsta-tushouders juist extra investeren in taalonderwijs, zodat zij een hoog taalniveau bereiken en na verloop van tijd in aanmerking kunnen komen voor naturalisatie.

De maatregelen om de geldigheidsduur van de verblijfstitel met betrekking tot de asielvergunning

terug te brengen naar drie jaar voor beide statussen en de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd af te schaffen, leiden ertoe dat periodiek meer aanvragen om verlenging van de verblijfsvergunning asiel zullen worden ingediend. Dit heeft tot gevolg dat de IND meer aanvragen moet behandelen dan nu het geval is. De gevolgen voor de IND zijn echter te overzien omdat de huidige werkwijze van de behandeling van verlengingsaanvragen wordt gehandhaafd; de IND gaat alleen bij concrete aanwijzingen over tot inhoudelijke herbeoordeling van de asielstatus. Deze keuze is expliciet gemaakt aangezien het voor de IND niet uitvoerbaar is om bij alle verlengingsaanvragen een volledige inhoudelijke herbeoordeling van de verleende asielstatus te verrichten en de IND conform de systematiek van het Unierecht toetst of de asielstatus moet worden herzien indien omstandigheden daar aanleiding toe geven.

De regering ziet geen aanleiding om voor kinderen een uitzondering te maken en de asielvergunning voor onbepaalde tijd voor kinderen te handhaven. Enerzijds omdat het niet strookt met vorengenoemde uitgangspunten en anderzijds ook om te voorkomen dat de ouder bij herbeoordeling diens verblijfsrecht verliest, terwijl het kind wel rechtmatig verblijf heeft wat tot zeer onwenselijke situaties kan leiden.

Een eventuele beëindiging van de internationale bescherming, zo ook die van een minderjarige, zal aan de daarvoor geldende vereisten moeten voldoen en zal vanzelfsprekend niet strijdig mogen zijn met grondrechten of rechtsbeginselen. Zo zal in de gevallen waarin tot intrekking zal worden overgegaan, ook moeten worden gezien of verblijfsbeëindiging in strijd is met artikel 8 EVRM.

VWN vraagt naar de invulling van de samenwerkingsplicht en of de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen naar aanleiding van de Kwalificatieverordening wordt gewijzigd. Wellicht ten overvloede wordt medegedeeld dat gelet op de directe en rechtstreekse werking van de regelgeving geen verdere nationale invulling gegeven kan worden aan de samenwerkingsplicht anders dan die rechtstreeks volgt uit de Kwalificatieverordening (EU) 2024/1347 en Procedureverordening (EU) 2024/1348.

De regering is niet voornemens de samenwerking in het kader van het onderzoek dat verricht wordt ten behoeve van de geloofwaardigheidsbeoordeling anders in te richten. Uit artikel 4, derde lid, van de Kwalificatieverordening volgt dat de beslissingsautoriteit de relevante elementen beoordeelt overeenkomstig artikel 34 van de Procedureverordening. In dat artikel staan verschillende elementen waar de beslissingsautoriteit rekening mee dient te houden en die overeenkomen met de wijze waarop Nederland in de beslissingspraktijk invulling geeft aan de samenwerkingsverplichting.

Asielprocedure

De Stichting LOS roept op om de voorziene inperking van procedurele waarborgen en processtappen, zoals het schrappen van de voornemenprocedure, zoveel mogelijk te beperken en waar mogelijk niet te implementeren. Ook de UNHCR adviseert langs deze lijn.

De NOV a ontraadt het afschaffen van de voornemenprocedure. Dit zal de rechtsbescherming onder druk zetten en de werklast van de rechterlijke macht ernstig verzwaren. Ook de UNHCR pleit voor het behoud van de voornemenprocedure en de zienswijzeprocedure in de asielprocedure. Deze procedurele stappen fungeren als waarborg tegen refoulement.

Het schrappen van de voornemenprocedure is aangekondigd in het Regeerprogramma 2024. Deze maatregel strekt tot de uitvoering daarvan. In het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet dat een van de uitgangspunten van de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact is dat de Procedureverordening voortaan het kader vormt voor de procedurele regels voor de behandeling van een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel. Dit uitgangspunt is mede ingegeven door het feit dat de Procedureverordening de termijnen waarbinnen een asielaanvraag moet zijn afgehandeld aanzienlijk verkort. Voorkomen moet worden dat Nederland extra procedurele stappen in de nationale regelgeving verplicht stelt die het halen van deze beslistermijnen belemmeren. Bij de nadere uitwerking van de procedure in het beleid van de IND zal aandacht zijn voor het behoud van een zorgvuldige behandeling van de asielaanvraag in de administratieve fase, om de benoemde extra belasting op de rechtspraak waar mogelijk te mitigeren.

Bij de nadere uitwerking van de procedure in het beleid van de IND zal geen afbreuk worden gedaan aan het verdedigingsbeginsel, de samenwerkingsverplichting en het recht van de asielzoeker om gehoord te worden. Zo blijven de benoemde mogelijkheden van de asielzoeker om zijn asielrelaas zo goed mogelijk over te brengen, tegen een besluit in te gaan, en eventuele kwetsbaarheden of bijzondere behoeften kenbaar te maken, gewaarborgd.

VWN geeft aan dat de Procedureverordening of andere wetgevende onderdelen van het Asiel- en migratiepact niet nopen tot het schrappen van nationale procedurestappen. VWN maakt zich grote zorgen om het vervallen van nationale processtappen en de gevolgen voor de zorgvuldigheid en efficiëntie van de asielprocedure. VWN vraagt de regering hoe de zorgvuldigheid en noodzakelijke dialoog tussen de IND, de vreemdeling en diens advocaat wordt gewaarborgd.

Uitgangspunt is dat elke asielzoeker wordt gehoord voorafgaande aan een beslissing tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming en hieraan volledige medewerking verleent. In dit gehoor krijgt de asielzoeker uitgebreid de gelegenheid om zijn motieven naar voren te brengen. Daarbij moet de asielzoeker in de gelegenheid worden gesteld om uitleg te geven over eventueel ontbrekende

elementen of over inconsistenties of tegenstrijdigheden in zijn verklaringen. Daarmee wordt invulling gegeven aan het recht te worden gehoord. Het is in dit kader dat de noodzakelijke dialoog tussen de IND en de asielzoeker kan worden gevoerd.

Indien zich na het gehoor nieuwe relevante feiten en omstandigheden voordoen zal per zaak worden nagegaan of dit aanleiding geeft om de asielzoeker aanvullend te horen. Hierbij kan gedacht worden aan een aanzienlijke verandering van de situatie in het land van herkomst, een onderzoeksresultaat dat na het gehoor binnen is gekomen of tegenstrijdigheden/inconsistenties waar de aanvrager nog onvoldoende op heeft kunnen reageren tijdens het eerdere gehoor. Per geval wordt beoordeeld of een aanvullend gehoor noodzakelijk is of dat ook kan worden volstaan met een schriftelijke verklaring van de gemachtigde over een onduidelijkheid/tegenstrijdigheid of inconsistentie of over de gewijzigde situatie in het land van herkomst. Daarmee kan ook zonder voornemen een zorgvuldig besluit worden genomen.

Het UNICEF vraagt de regering duidelijk te zijn over het feit dat alleen informatie verschaffen over de asielprocedure onvoldoende is en dat er een plicht voor de uitvoering is om te zorgen dat kinderen de informatie ook daadwerkelijk begrijpen.

Uit de Procedureverordening volgt al dat de IND informatie op een begrijpelijke en kindvriendelijke manier moet geven en dat, zoals nu ook al het geval, niet-begeleide minderjarigen altijd een persoonlijk onderhoud dienen te krijgen. Uiteraard zullen zij daarvan op de hoogte worden gesteld. Een gehoor met een niet-begeleide minderjarige moet op grond van de Procedureverordening met de noodzakelijke waarborgen zijn omkleed. Dit is momenteel ook al de praktijk en dat zal met de inwerkingtreding van het Asiel- en migratiepact niet anders zijn. Daarnaast zijn de procedures kindvriendelijk doordat personeel specifiek is opgeleid in het horen van kinderen. Daarnaast zal de IND kinderen die deel uitmaken van een gezin altijd de mogelijkheid geven om zelfstandig gehoord te worden, ook kinderen onder de leeftijd van 15 jaar, tenzij dat niet in het belang van het kind is.

In de asielprocedure moet volgens Defence for Children de kindvriendelijkheid worden gewaarborgd, inclusief een individueel gehoor en duidelijke informatievoorziening van het eerste moment van de asielaanvraag. Defence for Children en VWN spreken hun zorgen uit over het schrappen van onverplichte nationale procedureregels zoals het aanmeldgehoor, de rust- en voorbereidingstijd en het voornemen en stelt dat deze schrapping niet in het belang van het kind is. Een belangenbeoordeling en belangenvaststelling moeten systematisch onderdeel zijn van alle verblijfsrechtelijke procedures waarmee kinderen zijn gemoeid. Verwerk de kwetsbaarheidsbeoordeling integraal in de gehele asielprocedure en voorzie in gespecialiseerde begeleiding voor kwetsbare kinderen. Zet in op voldoende middelen, capaciteit en training bij de IND om aan de eisen met betrekking tot het belang van het kind te voldoen.

De regering is van mening dat het belang van het kind ook zonder deze specifieke zaken voldoende in acht kan worden genomen. In de Procedureverordening zijn waarborgen voor kinderen en kwetsbare groepen opgenomen en is voorzien in de verplichting specifiek kindvriendelijke procedurele waarborgen te bieden. Daarbij kan worden gedacht aan het al vroeg betrekken van Stichting Nidos of een andere voogdij-instelling en het horen door speciaal daartoe opgeleide hoormedewerkers. Het schrappen van het aanmeldgehoor als vast onderdeel van de asielprocedure, laat onverlet dat bij de screening van de vreemdeling en bij de registratie van de aanvraag informatie moet worden verzameld die momenteel tijdens het aanmeldgehoor wordt verzameld. Ook moet bij alle vreemdelingen, dus ook bij minderjarigen, een beoordeling plaatsvinden van de behoefte aan bijzondere procedurele waarborgen. De Procedureverordening voorziet daarnaast in een verplichting minderjarigen in de gelegenheid te stellen een persoonlijk onderhoud te hebben, tenzij dat niet in het belang van het kind is. Het schrappen van de rust- en voorbereidingstermijn laat onverlet dat minderjarigen niet onmiddellijk na aankomst in Nederland een persoonlijk onderhoud zullen hoeven te ondergaan en voldoende gelegenheid zullen krijgen om tot rust te komen en te worden voorbereid op de asielprocedure.

Het schrappen van de voornemenprocedure geeft evenmin aanleiding aan te nemen dat het belang van het kind onvoldoende is gewaarborgd. Minderjarigen zullen tijdens het persoonlijk onderhoud voldoende in gelegenheid worden gesteld om hun opvattingen naar voren te brengen. Daarbij zal overeenkomstig de regels van de Procedureverordening kindvriendelijk worden gehoord en zal rekening worden gehouden met hun leeftijd en mate van volwassenheid. Bij begeleide minderjarigen moet het persoonlijk onderhoud bovendien worden gevoerd in de aanwezigheid van een verantwoordelijke volwassene (meestal een van de ouders), tenzij dat niet in het belang van het kind is. Bij niet-begeleide minderjarigen moet de vertegenwoordiger van de Stichting Nidos of een andere voogdij-instelling bij het persoonlijk onderhoud aanwezig zijn. Het schrappen van de door Defence for Children genoemde procedureregels doet daarmee geen afbreuk aan het belang van het kind.

Defence for Children pleit er voorts voor om in alle verblijfsrechtelijke procedures waarmee kinderen zijn gemoeid een BIC-assessment te verrichten, gevolgd door een belangenvaststelling. Opgemerkt wordt dat uit jurisprudentie van het HvJEU volgt dat lidstaten, als meer gedetailleerde bepalingen in het Unierecht ontbreken, een zekere ruimte toekomt om te bepalen in welke vorm het belang van het kind wordt beoordeeld (arrest van 11 juni 2024, C-646/21, ECLI:EU:C:2024:487, punt 80). De Asiel- en migratiebeheerverordening bepaalt dat elk besluit om een niet-begeleide minderjarige over te dragen, moet worden voorafgegaan door een individuele beoordeling van het belang van het kind, maar schrijft niet voor welke vorm die beoordeling moet hebben. De Procedureverordening voorziet in

zowel algemene procedurele waarborgen als in specifiek op minderjarigen betrekking hebbende waarborgen. Het belang van het kind kan met het naleven van deze deels kindspecifieke procedurele waarborgen afdoende worden betrokken. Daarbij wordt opgemerkt dat het in alle gevallen voorschrijven van een BIC-assessment zoals Defence for Children dat voor ogen lijkt te hebben, zou leiden tot een aanzienlijke vertraging in de besluitvorming op aanvragen van minderjarigen om internationale bescherming, terwijl de meerwaarde van een BIC-assessment niet vaststaat. Een dergelijke vertraging is niet in het belang van het kind.

Medewerkers van de IND die kinderen horen, zijn hier nu al allemaal voor opgeleid. Gedurende het gehoor wordt rekening gehouden met de leeftijd en mate van volwassenheid van het kind. De vragen worden aangepast aan het niveau van het kind, en het gehoor wordt afgenomen in een kindvriendelijke omgeving. Ook bij het beslissen op de aanvraag wordt rekening gehouden met het belang van het kind. Het Asiel- en migratiepact vereist dat (begeleide) kinderen in overnamezaken vaker gehoord moeten worden. Om die reden gaat de IND daarom meer medewerkers opleiden om aan deze waarborgen te voldoen.

VWN merkt op dat met het nieuwe artikel 37 Vw 2000 een rechtstreekse delegatiegrondslag voor de minister wordt geïntroduceerd, die in de plaats komt van de bestaande delegatiegrondslag. Dat is onwenselijk omdat minder waarborgen gelden bij de totstandkoming van een ministeriële regeling. Besloten is de bestaande delegatiegrondslag ('bij of krachtens algemene maatregel van bestuur') van artikel 37 Vw 2000 te handhaven.

De Rvdr vraagt waarom gebruik is gemaakt van de door de Procedureverordening geboden mogelijkheid om in een drietal omschreven gevallen het instellen van beroep tegen een besluit tot intrekking van de internationale bescherming uit te sluiten en hoe een vreemdeling zich kan weren als ten gevolge van een omissie ten onrechte een dergelijk intrekkingbesluit is genomen. De Rvdr wijst erop dat de keuze om beroep uit te sluiten in het nieuwe artikel 80 (onderdeel a) Vw 2000 in het geval de vreemdeling ondubbelzinnig afziet van zijn of haar erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, onderdaan is geworden van een lidstaat of vervolgens in een andere lidstaat internationale bescherming heeft gekregen, wel is toegestaan onder de Procedureverordening, maar nader moet worden onderbouwd. Daarbij moet aandacht worden besteed aan waarborgen en mogelijkheden voor de vreemdeling om zich te weren indien sprake is van een omissie.

Artikel 67 van de Procedureverordening schrijft voor in welke gevallen asielzoekers recht hebben op een doeltreffende voorziening in rechte bij een rechterlijk instantie. Artikel 67, eerste lid, tweede alinea, biedt in bepaalde gevallen de mogelijkheid om beroep bij de rechter uit te sluiten. Het gaat daarbij slechts om de beslissingen tot intrekking genoemd in artikel 66, zesde lid, van de Procedureverordening, namelijk indien een derdelander of staatloze ondubbelzinnig afziet van de erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, onderdaan is geworden van een lidstaat van de EU of in een ander land internationale bescherming heeft verkregen. Aan deze gevallen is inherent dat er niet langer een noodzaak bestaat tot het bieden van internationale bescherming, hetzij op aangeven van de vreemdeling zelf, hetzij omdat de vreemdeling op andere wijze wordt beschermd tegen refoulement.

Een intrekkingbesluit wordt in deze gevallen genomen op grond van het nieuwe artikel 32, eerste of tweede lid, Vw 2000. Bij afsluiting overeenkomstig artikel 66, zesde lid, van de Procedureverordening, worden op grond van het nieuwe artikel 32, zesde lid, Vw 2000 de afsluiting en de toepasselijke rechtsgrond vermeld in het dossier van de vreemdeling. Dit zijn gevallen met eenduidige feiten en omstandigheden, waarbij de rechtspositie van de vreemdeling ook zonder een mogelijke gang naar de rechter voldoende gewaarborgd is.

Artikel 80 Vw 2000 brengt anders dan de Rvdr lijkt te veronderstellen niet met zich dat een vreemdeling een dergelijk intrekkingbesluit niet in rechte aan de orde kan stellen. Als een vreemdeling beroep instelt tegen het besluit tot afsluiting dat met toepassing van het nieuwe artikel 32, zesde lid, Vw 2000 is genomen, zal dat beroep in beginsel niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. In het kader van de beoordeling van de ontvankelijkheid van dat beroep kan de vreemdeling echter aanvoeren dat geen van de drie situaties aan de orde is en de afsluiting derhalve berust op een foutieve vaststelling. Als hij daarin in het gelijk wordt gesteld, zal het beroep ontvankelijk zijn en zal de rechter de IND opdragen de afsluiting ongedaan te maken. Wordt hij in het ongelijk gesteld, dan zal het beroep niet-ontvankelijk zijn. Gebruikmaking van deze in de Procedureverordening voorziene mogelijkheid beperkt de omvang van het geschil derhalve tot de vraag of aan de betreffende voorwaarden tot afsluiting is voldaan en voorkomt nodeloos complexe en inhoudelijke discussies over de afsluiting. Zowel de IND als de rechtspraak worden daarmee ontlast. De toelichting bij artikel 80 Vw 2000 is op dit punt aangevuld. *De NOVA adviseert de uitzondering op beroep, zoals voorzien in het nieuwe artikel 30c Vw 2000 en artikel 80 Vw (onderdeel b) 2000, niet op te nemen.*

Artikel 40, derde lid, van de Procedureverordening schrijft dwingend voor dat de beslissing naar aanleiding van de expliciete intrekking niet vatbaar is voor beroep. De lidstaat heeft hier geen eigen keuze in. Het nieuwe artikel 80 Vw 2000, aanhef en onder b, Vw 2000 bepaalt dat geen beroep openstaat tegen het besluit zoals bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onderdeel a, Vw 2000. Dit betreft situaties waarin de asielaanvraag expliciet door de asielzoeker is ingetrokken en de beslissingsautoriteit in reactie daarop een beslissing heeft genomen waarin wordt verklaard dat het verzoek expliciet is ingetrokken. Artikel 40 van de Procedureverordening specificiert dat het hierbij gaat om een schriftelijke

lijke intrekking, waarbij de autoriteiten de vreemdeling in kennis stellen van alle procedurele gevolgen van die intrekking.

De VAJN meent dat het verkorten van de termijn voor het instellen van beroep bij de rechter in standaardprocedures van vier naar twee weken, niet bijdraagt aan efficiënte en korte procedures. Ook de NOvA en VWN raden aan de beroepstermijn op vier weken te houden.

De regering kiest ervoor om de termijn voor het instellen van beroep in de standaardprocedure terug te brengen van vier naar twee weken en om daarmee gebruik te maken van de ruimte die het Asiel- en migratiepact daarvoor biedt. Beoogd wordt om hiermee de doorstroom in de asielketen te bevorderen. Deze wijziging sluit aan bij de ambitie uit het Regeerprogramma 2024 om de asielprocedures te verkorten en te versoberen tot het Europese minimum, o.a. door het verkorten van de beroepstermijn. *VWN vraagt naar de nadere invulling van het nieuwe artikel 32a Vw 2000 dat een rechtstreekse delegatiegrondslag voorstelt voor het aanwijzen van veilige landen van herkomst en veilige derde landen bij ministeriële regeling.*

Ook onder de huidige regelgeving worden veilige landen van herkomst vastgesteld in een ministeriële regeling, namelijk het Voorschrift Vreemdelingen 2000. Dit wordt steeds aangekondigd met een brief aan de Tweede Kamer. De regering is niet voornemens deze praktijk te wijzigen.

Er zijn onder de huidige wet- en regelgeving geen veilige derde landen aangewezen. Wel kan in individuele zaken een land als veilig derde land worden aangewezen in een specifieke geval. Deze mogelijkheid blijft op grond van artikel 59, vierde lid, van de Procedureverordening bestaan. De vraag of Nederland zal gaan werken met een lijst van veilige landen van herkomst zal in de toekomst deel uitmaken van het reguliere asielbeleid. Besluitvorming hierover moet nog plaatsvinden. Ook de verdere uitwerking van het beleid inzake veilige landen van herkomst en veilige derde landen zal in samenhang met de verdere ontwikkelingen worden gezien.

Asielgrensprocedure

Niet-begeleide minderjarigen mogen volgens Defence for Children nooit in de asielgrensprocedure terecht komen. Dit moet in de wet worden verankerd.

In de Procedureverordening is een stelsel van waarborgen opgenomen dat ervoor zorgt dat alleenstaande minderjarigen in principe niet worden opgenomen in de asielgrensprocedure. Op grond van artikel 53, eerste lid, van de Procedureverordening wordt de asielgrensprocedure wel toegepast op alleenstaande minderjarigen als er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de verzoeker een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat, of dat de verzoeker onder dwang was uitgezet om ernstige redenen van nationale openbare veiligheid of openbare orde krachtens het nationale recht.

In dat laatste geval wordt grensdetentie toegepast op de Gesloten Gezinsvoorziening, met een speciale afdeling voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (dit wordt hierna verder toegelicht). Het opleggen van grensdetentie is – zoals nu ook het geval is – een maatregel gebaseerd op een individuele beoordeling. Daarbij wordt altijd geverifieerd of de vreemdeling in detentie kan worden geplaatst en of detentie proportioneel is. Deze systematiek is geregeld in artikel 6 en 6a van de Vw 2000. In de overige gevallen, wanneer besloten wordt dat de asielaanvraag in de nationale procedure wordt behandeld, wordt de alleenstaande minderjarige vreemdeling overgebracht naar aanmeldcentrum Ter Apel, alwaar de reguliere procedures worden doorlopen.

Ook in de huidige praktijk voorafgaand aan de asielgrensprocedure wordt beoordeeld of vreemdelingen (waaronder begrepen alleenstaande minderjarige vreemdelingen) als gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid moeten worden beschouwd. Dat gebeurt door het onderkennen van signalen omtrent openbare orde of nationale veiligheid bij aanvang van het identificatie- en registratieproces en het raadplegen van een aantal nationale en Europese databases. Indicatoren die daartoe aanleiding kunnen geven zijn signaleringen, aangetroffen goederen zoals symbolen die kunnen duiden op lidmaatschap van verboden of terroristische organisaties, maar ook visueel waarneembare kenmerken zoals tatoeages. Deze praktijk zal worden voortgezet en waar nodig verder aangepast en uitgewerkt.

Het NJCM geeft aan dat ter zake van de verplichte toepassing van de asielgrensprocedure, in de toelichting niet is vermeld of de regering ook voornemens is om de asielgrensprocedure toe te passen op de asielaanvragen van vreemdelingen afkomstig uit een land waarvan het inwilligingspercentage minder dan 20% is, indien de adequate capaciteit (artikel 48, tweede lid, van de Procedureverordening) is behaald. Ook VWN vraagt hiernaar.

VWN geeft aan dat kwetsbare, 'kansrijke' subgroepen vroegtijdig geïdentificeerd moeten worden wanneer zij uit landen komen met een inwilligingspercentage van minder dan 20%. Zij dienen te worden uitgezonderd van de versnelde behandelingsprocedure.

De werkwijze hieromtrent zal vergelijkbaar zijn met de procedure die tot dusver werd gehanteerd ten aanzien van groepen die worden uitgezonderd van het beleid inzake veilige landen van herkomst. Dit zal nog verder worden uitgewerkt. Op grond van artikel 42, eerste lid, onderdeel j, van de Procedureverordening, wordt gekeken naar de Eurostat-cijfers voor de gehele Unie. Voor wat betreft de 'uitzonderingscategorieën' zijn echter geen Unierechtelijke regels vastgesteld. Deze zijn derhalve aan

de lidstaten om vast te stellen. Als Nederland de toereikende capaciteit of het maximumaantal te nemen beslissingen in de asielgrensprocedure heeft bereikt, ontstaat meer flexibiliteit om de asielgrensprocedure te ontlasten. Op voorhand is evenwel niet te zeggen welke maatregel zou moeten worden ingezet om dit te bewerkstelligen. Dat is afhankelijk van de situatie zoals die zich op dat moment voordoet.

Het Rode Kruis ziet graag dat mensen niet in de asielgrensprocedure worden geplaatst als dat niet verplicht is, zodat mensen niet onnodig in detentie worden geplaatst. Duidelijke kaders voor toepassing van de asielgrensprocedure zijn nodig, zoals het bepalen van een veiligheidsrisico om een te brede interpretatie te voorkomen. Het Rode Kruis vraagt de overheid om verlenging van de termijnen in de asielgrensprocedure te herzien.

De UNHCR bepleit het in de wet te verankeren van de gangbare praktijk dat asielzoekers met speciale behoeften worden uitgezonderd van toepassing van de asielgrensprocedure en hen door te geleiden naar reguliere opvanglocaties.

VWN vraagt om verduidelijking van de toepasselijkheid van de asielgrensprocedure bij een gevaar voor de nationale veiligheid of openbare orde en vraagt om duidelijke richtlijnen en beoordelingskaders voor beslismedewerkers. VWN wijst op de noodzaak van nadere regels dan wel een beoordelingskader voor beslismedewerkers om ervoor te waken dat zij ten onrechte uitgaan van misleiding/kwader trouw bij de toepassing van de grensprocedure. Dat gebeurt in de praktijk te snel.

De asielgrensprocedure is een belangrijk instrument om te beoordelen of toegang tot het grondgebied van de EU mag worden verleend. Naast het verstevigen van een solide en veilige buitengrens, bevat de Procedureverordening procedurele waarborgen ten aanzien van fundamentele rechten, met name die van kwetsbare vreemdelingen, waaronder (alleenstaande) minderjarigen. Lidstaten hebben een plicht om de speciale situatie en behoeften van deze groep te betrekken bij het bieden van opvang en de te volgen asielgrensprocedure en terugkeergrenspprocedure.

In de Vreemdelingencirculaire 2000 (paragrafen B1/4.4 en C2/7.10) is opgenomen wat wordt verstaan onder openbare orde en nationale veiligheid. De begrippen 'gevaar voor de openbare orde' of 'nationale veiligheid' moeten volgens de Kwalificatieverordening worden geïnterpreteerd in overeenstemming met het nationale, EU- en internationale recht. Bij de beoordeling of een onderdaan van een derde land of staatloze een risico vormt voor de nationale veiligheid van een lidstaat, hebben de autoriteiten van die lidstaat het recht om onder meer rekening te houden met informatie die zij van andere lidstaten of derde landen hebben ontvangen. Voor wat betreft nationale veiligheid kan het volgens het HvJEU gaan om de interne en externe veiligheid van de lidstaat, zoals een bedreiging van de werking van de instellingen en de essentiële openbare diensten en van het voortbestaan van de bevolking, alsook het risico van een ernstige verstoring van de buitenlandse betrekkingen of van het vreedzaam samenleven van de volkeren, of een risico voor de militaire belangen. Het begrip 'openbare orde' veronderstelt dat er, naast de verstoring van de maatschappelijke orde die elke wetsovertreding meebrengt, sprake is van een werkelijke, actuele en genoegzaam ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.¹⁰¹

Ook onder de huidige wet- en regelgeving wordt beoordeeld of er sprake kan zijn van een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid. Dit zal onder het Asiel- en Migratiepact worden voortgezet op grond van de Screeningsverordening en de Asielprocedureverordening. Aanvullende richtlijnen en beoordelingskaders lijken daarmee niet nodig te zijn.

De regering merkt op dat het enkele feit dat een vreemdeling geen geldige documenten bij zich heeft niet kan worden aangemerkt als misleiding. Onder misleiding wordt volgens artikel 42, eerste lid, onder j, van de Asielprocedureverordening verstaan het verstrekken van valse informatie of documenten of het achterhouden van relevante informatie of documenten, met name omtrent de identiteit of nationaliteit, die een negatieve invloed op de beslissing hadden kunnen hebben, of als er duidelijke gronden zijn om te oordelen dat de verzoeker te slechter trouw een identiteitsbewijs of reisdocument heeft vernietigd of zich daarvan heeft ontdaan om de vaststelling van zijn of haar identiteit of nationaliteit te verhinderen.

De IND herkent niet dat in het huidige systeem snel wordt aangenomen dat asielzoekers de IND hebben proberen te misleiden enkel vanwege het ontbreken van documenten. Het ontbreken van identiteitsdocumenten of het gebruik van valse documenten leidt ook niet automatisch tot doorstroom naar de grensprocedure, indien de asielzoeker hier gegronde redenen voor heeft aangevoerd. In de Vreemdelingen-circulaire (C14.3.2.5) staat hierover dat enkel sprake is van misleiding indien de vreemdeling bij het overleggen van valse documenten opzettelijk blijft volhouden dat de documenten echt zijn dan wel een onvoldoende verklaring kan geven waarom hij gebruik heeft gemaakt van valse of vervalste documenten. In de werkinstructie geloofwaardigheidsbeoordeling staat ook dat altijd rekening gehouden moet worden met wat in zijn algemeenheid van de vreemdeling verwacht mag worden. Gelet op hetgeen in de vreemdelingen-circulaire staat als de werkinstructie bestaat er geen aanleiding voor aanvullende kaders omtrent misleiding en wordt ook geen risico gezien dat dit risico bij invoering van het Asiel- en migratiepact gaat toenemen.

De regering is het ermee eens dat de termijnen van vrijheidsontneming zo kort mogelijk dienen te zijn.

¹⁰¹ HvJ EU, 24 juni 2015, C-373/13, ECLI:EU:C:2015:413.

Echter, om de verschillende instanties niet te overbelasten en om een zorgvuldige procedure te kunnen waarborgen, is het noodzakelijk de in de Procedureverordening genoemde termijn van 12 weken maximaal te benutten.

De UNHCR bepleit het uitzonderen van gezinnen met kinderen van de asielgrensprocedure en het schrappen van artikel 3, derde lid, onderdeel c, Vw 2000 (de grond voor het detineren van kinderen in de asielgrensprocedure).

Gezinnen met kinderen worden in principe niet in de asielgrensprocedure geplaatst. In een aantal gevallen is er op grond van de Procedureverordening echter een verplichting om dat wel te doen. Als de asielgrensprocedure van toepassing is, moeten de lidstaten voorrang verlenen aan minderjarigen en hun familieleden, zodat de procedure voor hen zo kort mogelijk duurt.

VWN vraagt aandacht voor de verdere uitwerking van de behandeling van de leeftijdsbepaling in de asielprocedure.

In de Procedureverordening (art. 25) is bepaald dat bij twijfel over de leeftijd van een minderjarige asielzoeker, een multidisciplinaire beoordeling moet plaatsvinden. De IND is als beslissingsautoriteit verantwoordelijk voor de conclusie van het multidisciplinaire leeftijdsonderzoek. Het Asiel- en migratiepact dwingt niet tot het integreren van specifieke disciplines. Dit geeft lidstaten een zekere ruimte om tot een eigen inrichting van de multidisciplinaire beoordeling te komen. Op dit moment wordt een minderjarige asielzoeker bij twijfel over de leeftijd allereerst geschouwd. Deze leeftijds-schouw gebeurt op basis van gedrag, uiterlijk en verklaringen en biedt daarmee al een sterke uitgangspositie voor een multidisciplinaire beoordeling.

De regering vindt dat ook intern gekwalificeerd personeel van de beslissingsautoriteit (IND) kan worden aangemerkt als gekwalificeerde professionals om de multidisciplinaire beoordeling uit te voeren. Met de kanttekening dat deze medewerkers onafhankelijk hun werk moeten doen om een belangenconflict te voorkomen. Op dit moment wordt verkend welke deskundigheid aan de bestaande werkwijze van de IND als beslissingsautoriteit kan worden toegevoegd om de methode leeftijdsbeoordeling te optimaliseren en de deskundigheid te versterken.

Uitgangspunt is dat iedere lidstaat bij het bepalen van de leeftijd zich conformeert aan de vereisten die volgen uit de Procedureverordening. Op grond van het interstatelijk vertrouwensbeginsel mag Nederland ervan uitgaan dat het leeftijdsonderzoek in een andere lidstaat conform Unierecht heeft plaatsgevonden.

Versnelde behandelingsprocedure

De Werkgroep kind in azc roept de regering op om alleenreizende kinderen uit te sluiten van de versnelde behandelingsprocedure.

De UNHCR bepleit het niet toepassen van de versnelde behandelingsprocedure ten aanzien van alleenstaande minderjarigen, kinderen die zijn gescheiden van hun gezin en kwetsbare groepen. VWN adviseert langs dezelfde lijn. Ook vraagt het UNHCR om een lage drempel toe te passen bij het voortzetten van de behandeling van de asielaanvraag in de reguliere procedure bij complexe zaken. Stichting Nidos stelt voor in de wet te verankeren dat alleenstaande minderjarigen zijn uitgesloten van de versnelde behandelingsprocedure.

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. Daarbij wordt opgemerkt dat de eisen die de Procedureverordening stelt aan de behandeling van een aanvraag zowel gelden voor versnelde als niet-versnelde procedures. In beide gevallen moet ten volle rekening worden gehouden met eventuele behoeften van asielzoekers aan bijzondere procedurele waarborgen. Als noodzakelijke procedurele waarborgen niet kunnen worden geboden in het kader van een versnelde behandelingsprocedure, schrijft artikel 21 van de Procedureverordening voor dat die procedure niet of niet langer wordt toegepast. Verder schrijft artikel 42, derde lid, van de Procedureverordening voor dat afdoening in een versnelde procedure bij niet-begeleide minderjarigen slechts in strikt omschreven aantal gevallen is toegestaan. Daarbij wordt bovendien opgemerkt dat de procedurele waarborgen voor niet-begeleide minderjarigen niet verschillen naar gelang de aanvraag in de versnelde of niet-versnelde procedure wordt afgedaan. Slechts de behandelingsduur van een versnelde procedure is korter.

Bij kwetsbare personen en niet-begeleide minderjarigen dient op grond van de bepalingen van de Procedureverordening derhalve op individuele basis te worden nagegaan of de aanvraag van een vreemdeling wel dan wel niet in de versnelde procedure kan worden afgedaan. Bijvoorbeeld omdat op voorhand duidelijk is dat door medische aspecten niet binnen drie maanden de asielprocedure kan worden doorlopen. Er is dus geen aanleiding om bij niet-begeleide minderjarigen of vreemdelingen met bijzondere procedurele behoeften aan te nemen dat hun asielaanvraag niet op een zorgvuldige manier beoordeeld kan worden in een versnelde procedure.

Opgemerkt wordt dat afdoening in een versnelde procedure ook met zich brengt dat een vreemdeling snel duidelijkheid verkrijgt over de inwilligbaarheid van zijn aanvraag.

VWN roept op om geen gebruik te maken van de facultatieve bevoegdheden om een asielaanvraag kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk te verklaren. Dit kan namelijk leiden tot een inperking van de procedurele waarborgen, bijvoorbeeld dat er geen gehoor hoeft plaats te vinden omdat de aanvrager een asielstatus heeft in een andere lidstaat.

VWN wijst op omissies en onduidelijkheden met betrekking tot de versnelde behandelingsprocedure.

Het gebruik van de facultatieve ruimte die de Procedureverordening biedt om een verzoek om internationale bescherming in bepaalde gevallen als kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk af te doen wordt geboden door de Uniewetgever in de Procedureverordening. Nederland benut die ruimte. De regering wijst erop dat de huidige regelgeving ook al de mogelijkheid biedt om bepaalde asielaanvragen als kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk af te doen. Het is het meest efficiënt om de bestaande regels – waar mogelijk – te behouden.

Artikel 42 van de Procedureverordening biedt een uitputtende en verplichtende regeling voor toepassing van de versnelde behandelingsprocedure. Bezien zal worden of in aanvulling op artikel 42 van de Procedureverordening en de ter zake daarvan gestelde uitvoeringsregels in onderhavig wetsvoorstel nadere uitwerking nodig is. In ieder geval over de toepassing van artikel 42, eerste lid, onderdeel j, van de Procedureverordening – of de vreemdeling behoort tot een categorie van personen voor wie het erkenningspercentage van 20% of minder niet als representatief voor hun beschermingsbehoeften kan worden beschouwd, rekening houdend met onder meer de aanzienlijke verschillen tussen beslissingen in eerste aanleg en eindbeslissingen – zal kenbaar beleid moeten worden ontworpen.

Juridisch advies, counseling, rechtsbijstand en hoger beroep

Het voornemen om rechtsbijstand af te schaffen in de bestuurlijke fase zou volgens de Rvdr in dit wetsvoorstel moeten worden uitgewerkt, daarbij moeten de werklastgevolgen voor de rechtspraak worden betrokken.

Gelet op het belang van goede rechtsbijstand vindt de VAJN het niet verstandig dat in onderhavig wetsvoorstel geen voorstellen zijn gedaan met betrekking tot taken en bevoegdheden van de juridisch adviseur, counselor, rechtsbijstandverlener en de wettelijk vertegenwoordiger. Het is zorgelijk dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de uitvoering van de juridische counseling, omdat de juridisch counselor veel verantwoordelijkheden krijgt in de asielprocedure, ook in het kader van de uitvoering van de Asiel- en migratiebeheerverordening. Dat moet tijdig geborgd zijn.

De VAJN wijst op de nadelige gevolgen van het afschaffen van de rechtsbijstand in de bestuurlijke of administratieve fase. In het bijzonder het voornemen om ook minderjarigen in de aanvraagfase niet te voorzien van rechtsbijstand is problematisch. De VAJN wijst op een aantal nadelige gevolgen van praktische aard waar een oplossing voor zal moeten worden gevonden, met name met betrekking tot de communicatie met de asielzoeker. De VAJN pleit ervoor de rechtsbijstand door de advocatuur in de bestuurlijke fase te behouden. Ook de NOvA adviseert langs deze lijn.

Het NJCM uit zijn zorgen over het voornemen de gesubsidieerde rechtsbijstand te beperken in de bestuurlijke of administratieve fase en betreurt het dat er nog geen duidelijkheid is over de invulling daarvan. Juridische bijstand door advocaten is onmisbaar. Dit geldt temeer nu het Asiel- en migratiepact voorziet in snellere asielprocedures. Het NJCM wijst erop dat de lijst met gronden voor uitsluiting van het verlenen van gratis rechtsbijstand en vertegenwoordiging in beroepsprocedures is uitgebreid onder het Asiel- en migratiepact. Met name de grond van het oneigenlijk gebruik van recht is problematisch volgens het NJCM, omdat onduidelijk is hoe deze grond moet worden afgebakend. De SVMA geeft aan het essentieel is dat juridische diensten en vertegenwoordiging worden geboden door partijen die in alle aspecten onafhankelijk zijn van de overheid. Het SVMA beveelt aan om de rechtsbijstand ook onder het Asiel- en migratiepact bij de asieladvocatuur te blijven beleggen. Ook de NOvA adviseert langs deze lijn.

De SVMA hecht eraan te benadrukken dat eventuele beperkingen van rechtsbijstand nooit willekeurig mogen zijn en dat de toegang niet onnodig belemmerd mag worden.

De NOvA heeft ernstige bezwaren tegen het te ruime gebruik van delegatiebepalingen in het wetsvoorstel, in het bijzonder ter zake van rechtsbijstand. De regeling van rechtsbijstand dient op het niveau van de formele wetgever te blijven.

De UNHCR pleit voor het behoud van het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand gedurende de hele asielprocedure. Ook VWN adviseert langs deze lijn.

VWN geeft aan dat het verstrekken van gesubsidieerde rechtsbijstand gewoon gecontinueerd kan worden onder het Asiel- en migratiepact. VWN vraagt hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de begrippen zoals juridische vertegenwoordiging, rechtsbijstand en informatievoorziening niet te beperkt worden uitgelegd en dat degelijke advisering en rechtsbijstand zo min mogelijk wordt belemmerd. VWN vraagt hoe de belangrijke rol van de advocatuur wordt geborgd.

Het voornemen van de regering uit het Regeerprogramma 2024 om de rechtsbijstand bij asielaanvraag zoveel mogelijk te beperken, wordt nog nader uitgewerkt, evenals de Nederlandse invulling van de verplichting uit het Asiel- en migratiepact om juridische counseling te bieden in alle fasen van de asielprocedure.

Onder de Procedureverordening worden lidstaten minimaal verplicht om de asielzoeker vanaf de start van zijn asielprocedure kosteloze onafhankelijke juridische ondersteuning ('counseling') aan te bieden. De nieuwe verplichting tot het bieden van juridische counseling heeft weliswaar een andere, lichtere betekenis dan rechtsbijstand, maar voorziet in waarborgen waarmee de rechtspositie van zowel minder- als meerderjarige verzoekers in de Europese lidstaten wordt bewaakt. De counseling moet, blijkens artikel 19 van de Procedureverordening en artikel 21 van de Asiel- en migratiebeheerverorde-

ning, worden geboden door 'onafhankelijke juridische counselors, die krachtens het nationale recht zijn erkend of toegelaten om de verzoekers counseling te verstrekken, dan wel door niet-gouvernementele organisaties die krachtens het nationale recht zijn geaccrediteerd om juridische diensten of vertegenwoordiging aan verzoekers te bieden.' Het staat lidstaten vrij om zelf de partij of organisatie aan te wijzen die deze taken op zich moet nemen. De Nederlandse invulling aan deze verplichting moet nog worden bepaald. De impact op de uitvoering wordt hierbij betrokken.

In het voorgestelde artikel 36 Vw 2000 is een rechtstreekse delegatiegrondslag opgenomen voor de minister van Asiel en Migratie om overeenkomstig artikel 19 van de Procedureverordening en artikel 21 van de Asiel- en migratiebeheerverordening bij ministeriële regeling regels te stellen over de erkenning of toelating van juridisch adviseurs of andere counselors die de vreemdeling tijdens de behandeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 en de intrekking daarvan (artikel 66, vierde lid, Procedureverordening), kosteloze juridische counseling verstrekken, bijstaan of vertegenwoordigen, de accreditatie van niet-gouvernementele organisaties die de vreemdeling juridische diensten of vertegenwoordiging bieden alsmede over de procedurele regels voor de indiening en het in behandeling nemen van verzoeken om kosteloze juridische counseling en wettelijke vertegenwoordiging, waaronder regels over het uitsluiten of beperken daarvan.

De Wet op de rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 voorzien in een regeling voor financiering van rechtsbijstand tijdens de administratieve of bestuurlijke fase van de behandeling van de asielaanvraag en tijdens de (hoger) beroepsprocedure bij de rechter. De Procedureverordening bevat, net zoals de huidige Procedurerichtlijn, de mogelijkheid om gefinancierde rechtsbijstand in beroepszaken uit te sluiten indien het beroep wordt geacht geen reële kans van slagen te hebben of een oneigenlijk gebruik van recht vormt. Er moet nog worden bepaald of er toepassing zal worden gegeven aan deze facultatieve uitsluitingsgrond.

Duidelijkheidshalve wordt benadrukt dat met het voorgestelde artikel 36 Vw 2000 niet wordt beoogd het stelsel van de Wet op de rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 te vervangen. Het voorgestelde artikel 36 Vw 2000 is bedoeld om uitwerking te geven aan de regels inzake juridisch advies en juridische counseling overeenkomstig artikel 19 van de Procedureverordening en artikel 21 van de Asiel- en migratiebeheerverordening. Zoals gezegd wordt het voornemen uit het Regeerprogramma 2024 om de rechtsbijstand bij asielaanvraag zoveel mogelijk te beperken nog nader uitgewerkt. Eventuele aanpassing van de rechtsbijstandsregelgeving zal moeten gebeuren in een wetstraject tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand dan wel een traject tot aanpassing van de algemene maatregel van bestuur, het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000.

Het genoemde advies van de Commissie Van Zwol is de regering bekend. Dit advies wordt betrokken bij de uitwerking van de Nederlandse inrichting van de verplichtingen rondom juridische counseling en zal rekening houden met de benoemde noodzaak voor een efficiënte en deskundige behandeling van de asielaanvraag.

Ter zake van de juridische vertegenwoordiging van minderjarigen, geldt volgens de VAJN dat Stichting Nidos er onvoldoende toe geëquipeerd is om de taken uit de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening op zich te nemen.

Momenteel is de vastgestelde werklust van Stichting Nidos vastgesteld op één jeugdbeschermer op ongeveer 18 alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Volgens de Procedureverordening mag de vertegenwoordiger maximaal 30 alleenstaande minderjarige vreemdeling tegelijk vertegenwoordigen. Daarmee voldoet Nidos ruimschoots aan deze eis.

Het ministerie is voortdurend met Stichting Nidos in gesprek over de voortgang van – en de uitdagingen in – de uitvoering van de taken die bij Stichting Nidos zijn belegd. Het ministerie monitort de werklust van Nidos in het kader van opdrachtgeverschap en de jaarlijkse subsidiebeschikking.

Defence for Children pleit voor het behoud van gesubsidieerde rechtsbijstand voor minderjarigen gedurende de gehele asielprocedure.

De Nederlandse invulling van de verplichting uit de Procedureverordening en Asiel- en migratiebeheerverordening om alle asielzoekers juridische counseling te verstrekken, moet nog worden bepaald. Het in het Regeerprogramma 2024 opgenomen voornemen van de regering om de rechtsbijstand bij asielaanvragen zo veel mogelijk te beperken, wordt daarbij betrokken. De nieuwe verplichting tot het bieden van juridische counseling heeft weliswaar een andere, lichtere betekenis dan rechtsbijstand, maar voorziet in waarborgen waarmee de rechtspositie van zowel minder- als meerderjarige verzoekers in de Europese lidstaten wordt bewaakt.

De SVMA wijst erop dat het nieuwe artikel 36, tweede lid, onderdeel b, Vw 2000 niet strookt met artikel 19 van de Procedureverordening over o.a. juridische counseling. Waar wordt gesproken over 'gouvernementele' organisaties, moet er staan 'niet-gouvernementele' organisaties.

Deze onjuistheid is hersteld in het wetsvoorstel en de toelichting.

De Rvdr geeft aan dat het verschil tussen een juridisch adviseur en juridisch counselor in de toelichting moet worden verduidelijkt.

Uit artikel 15, tweede lid, van de Procedureverordening volgt dat de asielzoeker 'het recht heeft om op eigen kosten zijn of haar juridisch adviseur of een andere counselor' te kiezen. Hoewel de Procedureverordening geen duidelijke afbakening geeft van beide begrippen, is hieruit af te leiden dat een juridisch adviseur op eigen kosten door de asielzoeker zelf kan worden aangezocht, in tegenstelling tot de juridische counselor die hem van overheidswege van advies moet voorzien. Dit is verduidelijkt in

de toelichting. De taken, rechten en verplichtingen van de juridisch adviseur en de juridische counsellor vloeien uitputtend voort uit de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening. *De Rvdr pleit voor het grote belang van het hoger beroep in asielzaken, en voor de vreemdelingenrechtspraak in het algemeen. De Rvdr adviseert dringend de voordelen van het hoger beroep te betrekken bij de voorbereiding van de in het Regeerprogramma 2024 aangekondigde plan tot afschaffing van het hoger beroep in asielzaken.*

De in het Regeerprogramma 2024 opgenomen verkenning van hoe de rechtspraak vereenvoudigd kan worden en hoe voor asiel het beroep bij één instantie kan plaatsvinden waarmee hoger beroep kan komen te vervallen, loopt momenteel nog. Dat is thans geen onderdeel van dit wetsvoorstel.

Vrijheidsontneming en grensdetentie

Het CRvM adviseert een deugdelijke grondslag in het wetsvoorstel op te nemen dat in overeenstemming is met mensenrechtelijke normen wanneer vrijheidsrechten worden beperkt. Het CRvM geeft aan dat het wetsvoorstel er onvoldoende blijk van geeft dat grensdetentie en bewaring tijdens de screening en de asielgrensprocedure op een proportionele en met waarborgen omklede wijze wordt geregeld.

Omwille van continuïteit en consistentie in de uitvoering van de regels over vrijheidsontneming aan de grens en vreemdelingenbewaring tijdens de asielprocedure door IND en DTenV, kiest de regering ervoor de bestaande grondslagen voor grensdetentie in de artikelen 6 en 6a Vw 2000 en vreemdelingenbewaring tijdens de asielprocedure van artikel 59b Vw 2000 aan te passen en uit te breiden. Daarbij worden ook waarborgen toegevoegd aan de wettelijke grondslagen. Verwezen wordt naar de toelichting bij deze artikelen. Nadere uitwerking zal geschieden op basis van de bestaande delegatiegrondslag van artikel 60 Vw 2000. De regering heeft geen reden om aan te nemen dat de bestaande grondslagen voor grensdetentie en vreemdelingenbewaring, evenals de bestaande delegatiesystematiek niet zouden voldoen.

Ook moet de implementatie van artikel 13, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn – bewaring van asielzoekers met bijzondere opvangbehoefte – moet volgens de NOvA in de wet gebeuren.

Alvorens een vreemdeling in bewaring wordt gesteld wordt gezien of er omstandigheden zijn die ertoe leiden dat bewaring onevenredig bezwarend is, bijvoorbeeld vanwege medische/psychische omstandigheden. Indien relevant worden speciale omstandigheden, zoals gedrag maar ook de psychische toestand, benoemd in het sigma systeem, waartoe onder andere DJI toegang heeft. Nadat bewaring is opgelegd, vindt er na binnenkomst in het detentiecentrum een medische intake plaats om vast te stellen of er medische zorg in detentie nodig is. In alle detentiecentra hebben vreemdelingen toegang tot basis-gezondheidszorg.

Daarnaast beschikt DJI over justitiële inrichtingen die zijn gespecialiseerd in somatische of psychiatrische zorg. Indien zich, gedurende de voortdurend van de bewaring, wijzigingen voordoen in de situatie van de vreemdeling wordt gezien of die wijzigingen ertoe moeten leiden dat bewaring niet langer als evenredig kan worden aangemerkt. Implementatie is voorzien in het Vb 2000.

VWN geeft aan dat verlenging van de maximale termijnen voor bewaring voor asielzoekers in het aangepaste artikel 59b Vw 2000 onvoldoende is onderbouwd en dat niet is gemotiveerd waarom de huidige kortere termijnen niet volstaan.

De NOvA adviseert om beperkt gebruik te maken van de mogelijkheden om aanvragers van asiel te detineren en de beslistermijn van maximaal zes weken aan te houden. De maximale beslistermijn van zes of twaalf maanden kan niet worden aangemerkt als een zo kort mogelijke termijn en staat volgens de NOvA op gespannen voet met het recht op vrijheid als bedoeld in artikel 5 EVRM.

De herschikte Opvangrichtlijn stelt geen maximumduur aan de bewaring van asielzoekers. Uiteraard moet de wettelijke regeling voor de bewaring voldoen aan de vereisten van artikel 5 EVRM en artikel 15 van de Grondwet. Pas als aan alle voorwaarden voor bewaring is voldaan, waaronder het vereiste dat een andere, minder dwingende maatregel niet effectief kan worden toegepast, kan worden overgegaan tot het in bewaring stellen van asielzoekers. Het in bewaring stellen van een vreemdeling vergt dan ook altijd een individuele beoordeling van de specifieke feiten en omstandigheden.

In het huidige artikel 59c Vw 2000 is reeds gewaarborgd in de nationale wetgeving dat het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel slechts mogelijk is voor zover geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. Bij het opleggen van een maatregel van bewaring dient dan ook altijd te worden beoordeeld of niet kan worden volstaan met het opleggen van een lichter middel. Dat uitgangspunt blijft staan. In de Nederlandse wetgeving zijn reeds alternatieven voor bewaring ingeregeld, verwezen wordt naar artikel 54 Vw 2000.

De aanpassing van de maximale termijn voor bewaring op grond van artikel 59b, tweede en derde lid, Vw 2000, laat onverlet dat het uitgangspunt blijft dat bewaring altijd zo kort mogelijk moet duren. De regering merkt op dat wordt aangesloten bij de termijnen voor de behandeling van de asielaanvraag in de standaardprocedure uit de Procedureverordening, en benadrukt dat het niet de bedoeling is dat de bewaring in alle gevallen zes maanden duurt en met zes maanden wordt verlengd. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om een maximale termijn. In alle gevallen moet een individuele beoordeling plaatsvinden

aan de hand van de omstandigheden van het geval; moet de bewaring zo kort mogelijk duren en mag de bewaring uitsluitend zo lang duren als een van de bewaringsgronden van toepassing is. Voor zover de regering bekend is er geen jurisprudentie van het EHRM of HvJEU waaruit de algemene regel valt af te leiden dat de voorgestelde maximumtermijn voor bewaring niet in overeenstemming zou zijn met artikel 5 EVRM. De rechter oordeelt op basis van de relevante feiten en omstandigheden per geval of de minister voldoende voortvarend heeft gehandeld met als uiteindelijk doel om de bewaringsperiode zo kort mogelijk te laten duren.

Bij de implementatie van de oude Opvangrichtlijn werd aangenomen dat in de meeste gevallen een termijn van zes weken zou volstaan. In de praktijk is echter gebleken dat het voorkomt dat de wettelijke maximumtermijn het niet toestaat de bewaring voort te zetten, terwijl de gronden daarvoor nog wel aanwezig zijn. Dat verkleint de slagkracht van de uitvoeringsdiensten. De reden voor wijziging van artikel 59b, tweede en derde lid, Vw 2000 is erin gelegen om gevallen waarin de grond voor bewaring nog steeds aan de orde is, een ruimere termijn voor het voortduren van bewaring te creëren en daarvoor aan te sluiten bij de termijnen uit het Asiel- en migratiepact (artikel 35 Procedureverordening) waarbinnen de asielaanvraag moet worden beoordeeld.

Een voorbeeld van een geval waarin een langere bewaringsduur noodzakelijk kan zijn, is dat het gedurende de behandeling van het beroep bij de rechter nodig is om de gegevens vast te stellen die ten grondslag liggen aan de asielaanvraag en die niet zouden kunnen worden verkregen indien de aanvrager niet in bewaring zou worden gehouden, met name wanneer sprake is van een onderduikrisico. Daartoe wordt artikel 59b, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000 in overeenstemming gebracht met artikel 10, vierde lid, onderdeel b, van de herschikte Opvangrichtlijn. De aanname ten tijde van de implementatie van de oude Opvangrichtlijn was dat de bewaring op grond van het huidige artikel 59b, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000 zou kunnen worden verlengd met drie maanden na beoordeling van de asielaanvraag gedurende de beroepsprocedure. Naar aanleiding van jurisprudentie van de AbRvS is echter het tegendeel gebleken.¹⁰² Om onduidelijkheid weg te nemen over het kunnen laten voortduren van de bewaring gedurende de beroepsfase op deze grondslag, wordt artikel 59b, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000 aangepast zoals hiervoor omgeschreven. Het voorgaande is verduidelijkt in de toelichting.

De NOvA vraagt naar de implementatie van de waarborgen uit artikel 11 en 12 van de herschikte Opvangrichtlijn met betrekking tot de grondslag voor de bewaring, het op de hoogte stellen van de vreemdeling van de bewaringsredenen en de bewaringsaccommodatie.

Overeenkomstig artikel 11, eerste lid, en artikel 10, vierde lid, tweede alinea, van de herschikte Opvangrichtlijn zijn de daarin bedoelde vreemdelingenbewaringsredenen vastgelegd in het nationale recht. In de transponeringstabel staat toegelicht waar in de Vw 2000 de vreemdelingenbewaringsredenen zijn geïmplementeerd. Dat de vreemdelingenbewaring slechts wordt toegestaan zo lang deze vreemdelingenbewaringsredenen van toepassing zijn, volgt volgens de regering voldoende duidelijk uit artikel 59c, tweede lid van de Vw 2000 en artikel 5.4, derde lid, Vb 2000.

De waarborg uit artikel 11, vierde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn (de vreemdeling moet schriftelijk op de hoogte worden gebracht in een taal die hij verstaat of waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij die verstaat van de bewaringsredenen, rechtsmiddelen en mogelijkheden voor rechtsbijstand) is reeds neergelegd in artikel 5.3 Vb 2000. Daar wordt in de praktijk uitvoering aan gegeven middels het overhandigen van een folder nadat een vreemdeling in bewaring is gesteld. Voorts wordt artikel 12, vijfde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn geïmplementeerd in het voorgestelde artikel 67 in het voorstel voor de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Totdat dat wetsvoorstel tot wet wordt verheven, wordt hieraan invulling gegeven via artikel 56 van de Penitentiaire beginselenwet en artikel 9 van het Reglement regime grenslogies.

In aanvulling op artikel 9 van de Penitentiaire beginselenwet regelt artikel 5.4, tweede lid, Vb 2000 reeds dat indien vreemdelingenbewaring aanvang neemt op een politiebureau of in een cel van de Koninklijke Marechaussee, deze zodra dit redelijkerwijs mogelijk is wordt voortgezet in een huis van bewaring of een ruimte of plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid of artikel 58, eerste lid, Vw 2000. Een wijziging van artikel 5.4 Vb 2000 is voorzien, waarin aanvullend wordt geregeld dat voor vreemdelingenbewaring in beginsel gebruik wordt gemaakt van inrichtingen voor vreemdelingenbewaring en dat in vreemdelingenbewaring gestelde vreemdelingen worden gescheiden gehouden van ingesloten op strafrechtelijke titel. Het afscheiden van andere onderdanen van derde landen die geen verzoek om internationale bescherming hebben ingediend, is om praktische redenen niet mogelijk. De regering zorgt er evenwel voor dat de voorwaarden met betrekking tot bewaring van de herschikte Opvangrichtlijn worden toegepast.

Ter implementatie van artikel 11, vijfde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn inzake ambtshalve

¹⁰² AbRvS 4 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:230 (r.o. 3.1 en 3.2) en AbRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1710 (r.o. 10.3).

rechterlijke toetsing bij de voortdurende bewaring, wordt een grondslag voorgesteld in het nieuwe artikel 96a Vw 2000.

Ter zake van de asielgrensprocedure wijst het NJCM erop dat behandeling van een asielaanvraag in de asielgrensprocedure niet automatisch tot grensdetentie mag leiden. Dit zou in strijd zijn met artikel 10, vierde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn waaruit volgt dat gemotiveerd moet worden waarom minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast. De Stichting LOS, de UNHCR, het Rode Kruis, VWN en de Werkgroep Kind in azc adviseren ook langs dezelfde lijn. Detentie mag alleen worden toegepast als laatste redmiddel.

Alhoewel de grensprocedure niet gelijk staat aan detentie, laat de Procedureverordening expliciet de mogelijkheid en ruimte om ten behoeve van de uitvoering van de asielgrensprocedure grensdetentie toe te passen, zie punt 69 considerans van die verordening. Daarbij geldt dat het opleggen van grensdetentie – zoals nu ook het geval is – een maatregel is die gebaseerd is op een individuele beoordeling en daarmee nimmer een automatisme is. Daarbij wordt altijd geverifieerd of de vreemdeling in detentie kan worden geplaatst en of detentie proportioneel is. In het kader van het grensbewakingsbelang kan de overheid niet voorzien in een alternatief voor grensdetentie en tegelijkertijd voorkomen dat de vreemdeling toegang krijgt tot het grondgebied van de lidstaten. Om die reden wordt – wanneer aan de voorwaarden wordt voldaan – gebruik gemaakt van grensdetentie. Daarmee wordt conform vaste jurisprudentie van de AbRvS het grensbewakingsbelang gediend, zie o.a. AbRvS 12 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2050. Bovendien regelt de Procedureverordening in verwijzing naar de herschikte Opvangrichtlijn dat de asielgrensprocedure niet gecontinueerd kan worden wanneer niet langer aan de voorwaarden met betrekking tot grensdetentie kan worden voldaan.

Het NJCM wijst erop dat vreemdelingendetentie in alle gevallen van zo kort mogelijke duur dient te zijn. De Procedureverordening bepaalt dat de asielgrensprocedure maximaal twaalf weken mag duren. Het NJCM wijst erop dat de asielgrensprocedure thans binnen acht weken wordt afgerond, waarmee de duur van de grensdetentie in deze gevallen ook vier weken korter is. De NJCM vraagt de regering nader te motiveren waarom de huidige termijn niet kan worden gehandhaafd, dan wel het wetsvoorstel daarop aan te passen.

De regering is het ermee eens dat de termijnen van vrijheidsontneming aan de grens zo kort mogelijk dienen te zijn. Echter, de regering sluit niet uit dat met de invoering van het Asiel- en migratiepact het aantal asielgrensprocedures zal stijgen. Om de verschillende instanties niet te overbelasten en om een zorgvuldige procedure te kunnen waarborgen, is het noodzakelijk de in de Procedureverordening genoemde termijn van 12 weken maximaal te benutten, zodat vreemdelingen die niet in aanmerking komen voor toegang tot het grondgebied zo min mogelijk enkel om redenen van tijdgebrek alsnog toegang krijgen.

Het Rode Kruis geeft aan dat artikel 44 van de Asiel- en migratiebeheerverordening een grondslag geeft voor bewaring, waarbij de wijziging is aangebracht dat geen sprake meer hoeft te zijn van een significant risico. Het Rode Kruis roept op zo min mogelijk vrijheidsontneming op te leggen en daar objectieve criteria voor vast te leggen.

In het Vb 2000 zal nadere uitwerking worden gegeven aan de objectieve criteria die ten grondslag kunnen worden gelegd aan de vreemdelingenbewaring van asielzoekers op wie artikel 44 van de Asiel- en migratiebeheerverordening van toepassing is.

Defence for Children stelt zich op het standpunt dat kinderen nooit in grensdetentie en vreemdelingenbewaring mogen worden geplaatst, ook niet samen met hun ouders. Ook de UNHCR adviseert dienovereenkomstig en bepleit het schrappen van het nieuwe artikel 59b, vijfde lid, Vw 2000 en om in de plaats daarvan op te nemen dat minderjarigen nooit in vreemdelingrechtelijk-gerelateerde detentie worden geplaatst. Defence for Children geeft aan dat in plaats van vreemdelingenbewaring van kinderen moet worden gezorgd voor niet-vrijheidsbenemende, gemeenschapsgerichte alternatieven. Punt 40 uit de considerans en artikel 13, tweede lid, van de herschikte Opvangrichtlijn, waarin staat beschreven dat minderjarigen niet mogen worden gescheiden van hun ouders, moet worden geïmplementeerd in de wetgeving. Het beginsel van eenheid van het gezin moet ertoe leiden dat gebruik wordt gemaakt van passende niet-vrijheidsbenemende alternatieven voor vreemdelingenbewaring.

Volgens NJCM dient de regering uitdrukkelijk afstand te doen van de mogelijkheid om kinderen in grensdetentie te plaatsen. Ook de Stichting LOS stelt zich op dit standpunt. De Werkgroep Kind in azc pleit ervoor dit in de wet op te nemen. Kinderen en andere personen met bijzondere opvangbehoeften dienen te worden uitgezonderd van de asielgrensprocedure en te worden overgeplaatst naar reguliere opvanglocaties waar in hun bijzondere opvangbehoeften kan worden voorzien.

VWN vraagt de regering te verduidelijken hoe detentie tijdens de asielgrensprocedure ter zake van alleenstaande minderjarige vreemdelingen zal worden uitgevoerd, in het bijzonder of er alternatieven voor detentie worden onderzocht en hoe wordt voldaan aan het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IRVK) en de herschikte Opvangrichtlijn.

De herschikte Opvangrichtlijn bepaalt dat bewaring van minderjarigen een uiterst redmiddel is en minderjarigen in de regel niet in bewaring worden gesteld. De regering voldoet hieraan. Vreemdelingenbewaring van minderjarigen is een laatste redmiddel en kan alleen worden toegepast als aan strikte voorwaarden en waarborgen wordt voldaan. Ook zijn er alternatieven voor vreemdelingenbe-

waring ingericht. In het nieuwe artikel 59b, vijfde lid, Vw wordt opgenomen dat een minderjarige vreemdeling niet in vreemdelingenbewaring wordt gesteld, behoudens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen uitzonderlijke omstandigheden, wanneer minder dwingende alternatieve maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast en slechts in laatste instantie en voor zo kort mogelijke duur wanneer de vreemdelingenbewaring naar het oordeel van Onze Minister in het belang van de minderjarige vreemdeling is. Hiermee is dus ook wettelijk gewaarborgd dat het een uitzondering blijft om kinderen in bewaring te stellen, hetgeen in lijn is met de herschikte Opvangrichtlijn. De nadere uitwerking van de regels omtrent bewaring van minderjarigen in het Vb 2000 moet nog plaatsvinden.

Verder wordt in de regel de asielgrensprocedure niet vanuit grensdetentie toegepast op alleenstaande minderjarige vreemdelingen die asiel aanvragen aan de buitengrens. Tenzij zij een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Deze mogelijkheid volgt expliciet uit de Procedureverordening. Ook in de huidige praktijk wordt voorafgaand aan de grensprocedure beoordeeld of vreemdelingen (waaronder begrepen alleenstaande minderjarige vreemdelingen) als gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid moeten worden beschouwd. Dat gebeurt door het onderkennen van signalen omtrent openbare orde of nationale veiligheid bij aanvang van het identificatie- en registratieproces en het raadplegen van een aantal nationale en Europese databases. Indicatoren die daartoe aanleiding kunnen geven zijn: signaleringen, aangetroffen goederen zoals symbolen die kunnen duiden op lidmaatschap van verboden of terroristische organisaties, maar ook visueel waarneembare kenmerken zoals tatoeages. Deze praktijk zal worden voortgezet en waar nodig verder aangepast en uitgewerkt.

Zoals hiervoor aangegeven kan de overheid in het kader van het grensbewakingsbelang verder niet voorzien in een alternatief voor grensdetentie en tegelijkertijd voorkomen dat de vreemdeling toegang krijgt tot het grondgebied van de lidstaten. Om die reden wordt – wanneer aan de voorwaarden wordt voldaan – gebruik gemaakt van grensdetentie. Daarmee wordt conform vaste jurisprudentie van de AbRvS het grensbewakingsbelang gediend, zie o.a. AbRvS 12 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2050. In het kader van de screening van alleenstaande minderjarige vreemdelingen geldt het volgende. In beginsel wordt de asielaanvraag van een alleenstaande minderjarige vreemdeling niet in de asielgrensprocedure behandeld, tenzij hij een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid is. In dat laatste geval wordt conform hetgeen hierboven staat grensdetentie toegepast op de Gesloten Gezinsvoorziening, met een speciale afdeling voor amv. In de overige gevallen, wanneer besloten wordt dat de asielaanvraag in de nationale procedure wordt behandeld, wordt de alleenstaande minderjarige vreemdeling overgebracht naar aanmeldcentrum Ter Apel, alwaar de reguliere procedures worden doorlopen.

Gezinnen met minderjarigen van wie de asielaanvraag in de asielgrensprocedure moet worden behandeld, kunnen wel in grensdetentie worden genomen. Ook hier zijn wel de extra waarborgen van de herschikte Opvangrichtlijn van toepassing. In de asielgrensprocedure kan de grensdetentie dus alleen als laatste redmiddel worden opgelegd en alleen wanneer de detentie in het belang is van het kind. De tenuitvoerlegging van de grensdetentie van minderjarigen vindt ook plaats op de Gesloten Gezinsvoorziening in Zeist, die is gespecialiseerd voor gezinnen met kinderen. Op de locatie wordt geen onderscheid gemaakt tussen gezinnen die een lopende asielaanvraag hebben dan wel in de vertrekprocedure zitten. In de Gesloten Gezinsvoorziening zijn maatregelen getroffen om een kindvriendelijke omgeving te creëren. Gezinnen verblijven in kleine woningen om hen een zo normaal mogelijk gezinsleven te bieden. Er zijn ook speeltoestellen, kinderen kunnen deelnemen aan educatieve activiteiten op maat, gezinnen kunnen bezoek ontvangen en er zijn recreatieve activiteiten. Medewerkers dragen geen uniforms. De voorzieningen van de Gesloten Gezinsvoorziening kunnen volgens een rapport uit 2023 van de Council of Europe anti-torture Committee bestempeld worden als uitstekend.¹⁰³

Het waarborgen van de 'eenheid van het gezin' moet altijd in samenhang worden gezien met het vereiste dat vreemdelingenbewaring in het belang van het kind dient te zijn op grond van de herschikte Opvangrichtlijn. Dat laat onverlet dat als aan de strikte voorwaarden uit de herschikte Opvangrichtlijn wordt voldaan aangaande vreemdelingbewaring van minderjarigen, een gezin met minderjarige kinderen in grensdetentie kan worden genomen indien de asielaanvraag in de asielgrensprocedure moet worden behandeld. Daarmee wordt de scheiding van het kind van de ouders voorkomen.

De Procedureverordening regelt met verwijzing naar de herschikte Opvangrichtlijn dat de asielgrensprocedure niet gecontinueerd mag worden wanneer niet aan de voorwaarden voor vreemdelingenbewaring wordt voldaan.

Het CRvM vraagt om een nadere verduidelijking van de wijze waarop artikel 54 van de Procedureverordening wordt uitgevoerd via artikel 55 Vw 2000, zoals opgenomen in de transponeringstabel.

De onjuiste verwijzing naar artikel 55 Vw 2000 in de transponeringstabel is aangepast.

¹⁰³ Report tot the Government of the Netherlands on the periodic visit tot he Kingdom of the Netherlands carried out by the European Committee fort he Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 25 May 2022, CPT/Inf (2023) 12.

Vrijheidsbeperking en onderduikrisico

Het CRvM geeft aan dat met betrekking tot vrijheidsbeperking bij een onderduikrisico zoals toegestaan op grond van de herschikte Opvangrichtlijn de delegatiegrondslag onbegrensd is. Het risico bestaat dat de minister het onderduikrisico te ruim of onduidelijk formuleert zonder dat het parlement daarbij zijn controlerende taak kan uitoefenen en daarmee ontstaat een risico op willekeur. Daarom is het wetsvoorstel op dit punt niet in overeenstemming met het vereiste dat de reikwijdte van beperkingen van vrijheidsrechten duidelijk en nauwkeurig omschreven dienen te worden. Ook VWN adviseert langs dezelfde lijn.

De Stichting LOS en VWN pleiten voor een stapsgewijze aanpak waarbij eerst alternatieven voor vrijheidsbeperking worden onderzocht en toegepast. Voor vrijheidsbeperking bij een onderduikrisico dienen objectieve criteria te worden vastgelegd in een procedure die voldoende zorgvuldig en transparant is om willekeur en brede interpretatie van dit begrip te voorkomen. Ook VWN vindt het onwenselijk dat het definiëren van objectieve criteria om een onderduikrisico vast te stellen gebeurt op het niveau van algemene maatregel van bestuur. VWN vraagt de regering deze criteria in wetgeving uit te werken en vraagt de regering om inzicht te geven in de afwegingen die aan het vaststellen van deze criteria ten grondslag liggen.

Het UNICEF dringt erop aan om duidelijk vast te leggen hoe het belang van het kind vastgesteld moet worden in de besluitvorming rondom vrijheidsbeperkende maatregelen. Deze belangenafweging moet ook inzichtelijk worden gemaakt in het besluit tot oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel. Kinderen mogen nooit vanwege capaciteitsproblemen worden gesteld.

Omwille van continuïteit en consistentie in de uitvoering van de regels over vrijheidsbeperking, kiest de regering er thans voor de bestaande delegatiesystematiek van de Vw 2000 te volgen. De grondslag voor de oplegging van de vrijheidsbeperkende maatregel blijft het bestaande artikel 56 Vw 2000. Deze grondslag wordt uitgebreid met gevallen waarin overeenkomstig de herschikte Opvangrichtlijn doeltreffend wordt voorkomen dat de vreemdeling onderduikt wanneer een onderduikrisico bestaat. De criteria voor het aannemen van een onderduikrisico en het kader voor de toepassing worden op basis van deze wettelijke grondslag nader uitgewerkt in het Vb 2000. Bij de nadere uitwerking zijn de considerans van de herschikte Opvangrichtlijn en de Asiel- en migratiebeheerverordening leidend. De regering verwijst volledigheidshalve terug naar hetgeen hiervoor is opgemerkt over de delegatiesystematiek van de Vw 2000 en merkt op dat criteria voor het aannemen van een onderduikrisico bij vrijheidsontneming nu ook al op het niveau van algemene maatregel van bestuur zijn opgenomen. De regering heeft geen reden om aan te nemen dat een dergelijke delegatiesystematiek niet zou voldoen. *Stichting Nidos geeft aan dat het belang van het kind een doorslaggevend criterium is en dat dit onvoldoende tot uitdrukking komt in het wetsvoorstel. Stichting Nidos doet voorstellen voor het aanpassen van het wetsvoorstel en de toelichting met betrekking tot de implementatie van de herschikte Opvangrichtlijn en de Asiel- en migratiebeheerverordening.*

Naar aanleiding hiervan wordt het nieuwe artikel 59b, vijfde lid, Vw 2000 aangescherpt door ook de waarborg te implementeren van artikel 13, tweede lid, van de herschikte Opvangrichtlijn dat bewaring slechts kan plaatsvinden wanneer minder dwingende alternatieven niet doeltreffend kunnen worden toegepast. Ook wordt de toelichting bij de beschrijving van de Asiel- en migratiebeheerverordening aangepast.

Ten aanzien van de mogelijkheid om asielzoekers ingevolge artikel 8 van de herschikte Opvangrichtlijn toe te wijzen aan een bepaald geografisch gebied, stelt de NOvA dat dit een vorm van vrijheidsbeperking behelst, nu asielzoekers dit gebied alleen bij uitzondering mogen verlaten. Implementatie via het huidige artikel 55 Vw 2000 is volgens haar niet op zijn plaats, nu dat artikel slechts een beschikbaarheidsverplichting bevat. VWN vraagt de regering of er naast de beschikbaarheidsplicht andere aspecten van artikel 8 van de herschikte Opvangrichtlijn worden geïmplementeerd.

Het standpunt van de NOvA is juist; de voorziene aanpassing van artikel 55 Vw 2000 wordt geschrapt. De regering is evenwel van mening dat de mogelijkheid die artikel 8 van de herschikte Opvangrichtlijn biedt benut moet kunnen worden en stelt ter implementatie hiervan een nieuwe grondslag voor in het voorgestelde artikel 55.0a Vw 2000 dat zal worden ingevoegd in hoofdstuk 5 inzake vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen. In de artikelsgewijze wordt deze keuze nader toegelicht.

Screening

Voor wat betreft de Screeningsverordening wordt door verschillende organisaties ingegaan op een aantal thema's, die ten dele weer samenhangen met onderwerpen uit de andere onderdelen van het Asiel- en Migratiepact. Hierna wordt op deze thema's ingegaan.

Toereikende en geschikte locatie en beschikbaarheidsregime

Ten eerste wordt door verschillende organisaties ingegaan op de onderdelen van de Screeningsverordening die betrekking hebben op de plaats waar de screening wordt uitgevoerd en het daarop toepasselijke beschikbaarheidsregime. Op grond van de Screeningsverordening dient de screening plaats te vinden op 'door elke lidstaat aangewezen toereikende en geschikte locatie' waarbij geldt dat

lidstaten bepalingen dienen vast te leggen die ervoor zorgen dat onderdanen van derde landen gedurende de screening ter beschikking blijven van de autoriteiten om elk risico op onderduiken te voorkomen, evenals het tegengaan van mogelijke bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid. Aan de buitengrens geldt daarnaast dat dit tevens dient om mogelijke gevaren voor de volksgezondheid te voorkomen. Voor screening aan de buitengrens geldt dat de te screenen personen niet tot het grondgebied van een lidstaat worden toegelaten.

VWN wijst er op dat niet helder is welke locatie hiervoor wordt gekozen. Ook vraagt VWN of met een 'toereikende en geschikte locatie' een 'plaats bestemd voor verhoor' in de zin van artikel 50, tweede lid, Vw 2000 wordt bedoeld.

De Screeningsverordening maakt onderscheid tussen screening aan de buitengrens en screening op het grondgebied. Dit neemt niet weg dat onder de screeningsverplichting verschillende doelgroepen vallen waar verschillende voorzieningen voor nodig kunnen zijn. Hierop zal hierna nog nader worden ingegaan. Aan artikel 50 Vw 2000 wordt een zinssnede toegevoegd waardoor de screening op een plaats bestemd voor verhoor 'of een andere plaats bestemd voor screening' kan plaatsvinden. Op deze wijze kan maatwerk worden verricht al naar gelang de specifieke situatie.

Het CRvM gaat in op de Screeningsverordening en de Procedureverordening en geeft daarbij aan dat er een zekere mate van keuzevrijheid is bij de toepassing van vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregelen. Het CRvM geeft hierover aan dat de Screeningsverordening en de Procedureverordening een zekere mate van keuzevrijheid laten bij de toepassing van vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregelen. Het CRvM vraagt op welke wijze wettelijk gewaarborgd wordt dat grensbewaking tijdens de screening en de asielgrensprocedure alleen wordt toegepast in de gevallen waarin dit noodzakelijk blijkt, op grond van een individuele beoordeling van elk geval en alleen wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

Verder vraagt het CRvM op welke wijze wettelijk wordt gewaarborgd dat minderjarigen in de regel niet in bewaring worden gesteld tenzij dit in hun belang is; op welke wijze wettelijk wordt gewaarborgd dat artikel 53 Procedureverordening in overeenstemming met hoofdstuk IV van de herschikte Opvangrichtlijn wordt toegepast.

Het screeningsproces aan de buitengrens vindt doorgaans enkel plaats bij personen die een asielverzoek indienen aan de buitengrensdorlaatpost. Daarnaast noemt de verordening de categorieën van personen die zijn aangehouden in verband met een onrechtmatige overschrijding van de buitengrens of na een opsporings- of reddingsoperatie op het grondgebied van een lidstaat zijn ontscheept. De screening vindt zo veel mogelijk tijdens de reguliere activiteiten plaats in het kader van de grensbewaking (zoals identificatie of verificatie van de identiteit, de veiligheidscontroles en registratie in de systemen).

Grensdetentie kan volgen in die zaken waarin de asielaanvraag in de asielgrensprocedure wordt behandeld (in de gevallen dat de vreemdeling een nationaliteit heeft waarvan het EU- brede inwilligingspercentage lager dan 20% betreft, de vreemdeling de overheid misleidt of de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid). In overige gevallen kan de asielgrensprocedure worden toegepast. Het opleggen van grensdetentie is – zoals nu ook het geval is – een maatregel gebaseerd op een individuele beoordeling. Daarbij wordt altijd geverifieerd of de vreemdeling in detentie kan worden geplaatst, o.a. door de kwetsbaarheid van de persoon te beoordelen.

Deze systematiek is geregeld in de artikelen 6 en 6a Vw 2000. Zoals hiervoor aangegeven kan de regering in het kader van het grensbewakingsbelang niet voorzien in een alternatief voor bewaring en tegelijkertijd voorkomen dat de vreemdeling toegang krijgt tot het grondgebied van de lidstaten. Bovenstaande neemt niet weg dat conform het huidige beleid ook na implementatie van het Asiel- en Migratiepact altijd bezien wordt of sprake is van kwetsbaarheid of speciale opvangbehoeften waardoor grensdetentie niet aangewezen of proportioneel is en de asielzoeker alsnog toegang krijgt, zie daartoe artikel 5.1a, derde lid, Vb.

In het nieuwe artikel 59b, vijfde lid, Vw wordt, zoals hiervoor aangegeven, opgenomen dat een minderjarige vreemdeling niet in vreemdelingenbewaring wordt gesteld, behoudens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen uitzonderlijke omstandigheden, wanneer minder dwingende alternatieve maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast en slechts in laatste instantie en voor zo kort mogelijke duur wanneer de vreemdelingenbewaring naar het oordeel van Onze Minister in het belang van de minderjarige vreemdeling is. Deze bepaling wordt van overeenkomstige toepassing verklaard voor artikel 6 Vw 2000.

Bovendien: de tenuitvoerlegging van bewaring van gezinnen met minderjarige kinderen, dan wel alleenstaande minderjarige vreemdelingen wordt ten uitvoer gelegd in de Gesloten Gezinsvoorziening in Zeist, welke voorziening speciaal ingericht is voor gezinnen met kinderen en alleenstaande minderjarigen. Daarmee wordt invulling gegeven aan artikel 13 van de herschikte Opvangrichtlijn.

Ook de NOvA gaat in op het beschikbaarheidsregime. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de regering artikel 6 Vw 2000 wil koppelen aan artikel 5 van de Screeningsverordening. Dat artikel gaat over screening aan de buitengrens. De voorgestelde wetswijziging maakt echter artikel 6 Vw 2000 van toepassing op alle asielzoekers, ongeacht waar en wanneer zij Nederland zijn binnen gekomen, nu de Screeningsverordening als zodanig op alle asielzoekers van toepassing is, en dus niet alleen die welke genoemd worden in artikel 5 Screeningsverordening. Dat kan de bedoeling niet zijn. De invoering na

‘geweigerd’ zou dus moeten luiden ‘onderscheidenlijk de vreemdeling op wie artikel 5 van de Screeningsverordening van toepassing is.’

In artikel 6 Vw 2000 wordt een koppeling gemaakt met het toepassingsbereik van de Screeningsverordening waardoor de reikwijdte beperkt is tot vreemdelingen op wie de Screeningsverordening van toepassing is. Daarnaast heeft de bepaling betrekking op toegang tot Nederland. Om ieder misverstand te voorkomen is in navolging van de suggestie van de NOvA ‘artikel 5 van’ toegevoegd aan de voorgestelde wijziging.

De NOvA gaat verder in op artikel 7 van de Screeningsverordening waarin wordt bepaald dat asielzoekers die al in Nederland zijn en dan een asielaanvraag doen worden gescreend. De screening is de start van hun procedure. De NOvA merkt op dat het in Nederland de standaard praktijk is, dat asielzoekers zich melden in Ter Apel en daar dan geregistreerd worden. Omdat de asielzoeker dat zelf doorgaans, zodat er niet hoeft te worden gevreesd voor onderduik. Een zwaarder middel, zoals dat van vrijheidsbeneming is niet nodig. Voorts geeft de NOvA aan dat het Asiel- en migratiepact ruimte biedt aan de lidstaten om nationale regels op te stellen al naar gelang de nationale situatie, waarbij voor Nederland geldt dat er vanuit mag worden gegaan dat de wettelijke regeling waarbij artikel 50 Vw 2000 zou worden uitgebreid voor screening van asielzoekers op het grondgebied de toets aan artikel 5 EVRM niet zou doorstaan en dit zou uitnodigen om een veelheid aan procedures te beginnen. Het Rode Kruis heeft zorgen over de omstandigheden waarin mensen zich mogelijk bevinden bij de screening. Met de fictie van non-entry voor wat betreft de screening aan de buitengrens kan het doel zijn om de juridische waarborgen die mensen beschermen te beperken. Het Rode Kruis gaat in op mensenrechtenverplichtingen en wijst erop dat de inzet van de facto detentie gedurende de screening (en aansluitende procedures) zo veel mogelijk moet worden beperkt en waarvan mensen in kwetsbare posities, waaronder kinderen sowieso moeten worden uitgesloten. Het Rode Kruis roept verder op om ervoor te zorgen dat de vrijheid van beweging wordt geborgd bij het aanwijzen van screeningslocaties. Voor wat betreft screening op het grondgebied gaat het om mensen die geen verblijfsrecht hebben of die op irreguliere wijze de buitengrens hebben overschreden en die nog niet door een lidstaat zijn gescreend. Het Rode Kruis vraagt zich af of dit – al dan niet onbewust – kan leiden tot discriminerende en willekeurige praktijken op het grondgebied, hetgeen kan bijdragen aan de marginalisering van migranten.

Stichting LOS gaat in op kinderen en andere personen en wijst erop dat zij die bijzondere opvangbehoefte hebben uitgezonderd dienen te worden van de grensprocedure en overgeplaatst te worden naar reguliere opvanglocaties, zodat in hun bijzondere opvangbehoefte kan worden voorzien. Een (kindvriendelijke) screening en kwetsbaarheidsbeoordeling dient dusdanig tijdig uitgevoerd te worden dat er direct kan worden doorgeplaatst naar geschikte locaties (in lijn met staande praktijk). Stichting LOS geeft aan dat de screening dient te worden uitgevoerd op een kindvriendelijke locatie met voldoende voorzieningen, waarvoor geldt dat de lounge op de luchthaven daar geen geschikte ruimte voor is. Ook UNICEF gaat in op het belang van het kind en dringt erop aan duidelijk vast te leggen hoe het belang van het kind vastgesteld moet worden in de besluitvorming rondom vrijheidsbeperkende maatregelen. Dit onder verwijzing naar General Comment 14 van het IVRK. Als laatste wil UNICEF nog opmerken dat het nimmer mag gebeuren dat kinderen omwille van capaciteitsproblemen in bewaring worden gesteld. De Werkgroep kind in AZC bepleit om kinderen altijd onder te brengen in reguliere opvang of andere geschikte kindvriendelijke accommodaties. Het is van belang dat hun bewegingsvrijheid zo min mogelijk wordt beperkt, met het oog op hun gezondheid en (gevoel van) veiligheid.

VWN geeft tot slot aan dat asielgrensprocedures alleen bedoeld zijn voor mensen die via de Schengen buitengrenzen (met name Schiphol) naar Nederland reizen en hier asiel aanvragen. Onder de huidige regelgeving doorlopen deze mensen (een deel van) de grensprocedure op het Justitieel Complex Schiphol. VWN wijst erop dat de screening- en grensprocedures, zoals ook blijkt uit de gecombineerde teksten van de herschikte Opvangrichtlijn en de Procedureverordening, niet in detentie hoeven plaats te vinden. Detentie is een uiterst middel en grijpt diep in het leven van mensen. Het vragen om internationale bescherming in een ander land is een universeel mensenrecht en geen rechtvaardiging om iemand van zijn of haar vrijheid te beroven. Een aantal maatregelen voor toezicht tijdens de grensprocedures, zoals een aangewezen locatie en meldplicht, zijn afdoende. Kinderen mogen nooit in detentie worden geplaatst vanwege migratie-redenen. Dit is in strijd met het Kinderrechtenverdrag, waar ook Nederland haar handtekening onder heeft gezet.

De Screeningsverordening maakt onderscheid tussen screening aan de buitengrens en screening op het grondgebied van de lidstaat. Daarnaast geldt dat zich verschillende situaties kunnen voordoen. De betreffende voorgestelde wijzigingen dienen er dan ook voor om in die verschillende situaties passend te kunnen optreden.

Eén van die situaties betreft de vreemdeling die zich in Ter Apel meldt in verband met een asielaanvraag. Teneinde deze vreemdeling beschikbaar te houden voor de screening is een minder dwingende maatregel dan vrijheidsontneming naar verwachting voldoende. Het onttrekkingsrisico is bij deze vreemdeling gering omdat hij in Ter Apel wil zijn voor de indiening van zijn aanvraag. In deze situatie kan worden volstaan met de maatregel van artikel 55 Vw, inhoudende dat de locatie in Ter Apel wordt aangewezen als plaats waar de vreemdeling zich beschikbaar moet houden. Deze maatregel wordt in de huidige praktijk al standaard opgelegd aan asielzoekers. Het risico op onderduiken is bij deze asielzoekers in beginsel gering, zodat geen aanleiding wordt gezien om een meer vrijheidsbeperkende

maatregel op te leggen. De aanpassing van artikel 50 Vw 2000 heeft geen betrekking op deze asielzoeker. Deze aanpassing houdt verband met vreemdelingen die in het kader van het binnenlands toezicht worden aangetroffen en van wie tijdens de ophouding duidelijk wordt dat die gescreend moeten worden en daarvoor beschikbaar dienen te blijven.

Deze vreemdeling wordt op grond van artikel 50 Vw 2000 staande gehouden, overgebracht en opgehouden voor de vaststelling van de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Indien deze vreemdeling om asiel verzoekt, zal de screening aansluitend op deze ophouding plaatsvinden op de screeningslocatie hetgeen een gecontroleerde overbrenging van de vreemdeling vergt, gelet op het voorschrift in de Screeningsverordening zodat ieder risico op onderduiken wordt voorkomen.

Artikel 50 Vw 2000 wordt daarom aangepast zodat de vrijheidsontnemende titel van de ophouding van deze vreemdeling voortduurt tot en met de overbrenging naar de screeningslocatie. Eenmaal op de screeningslocatie is het risico op onderduiken bij deze categorie vreemdelingen in beginsel gering en is de ophouding niet langer nodig. Teneinde hen beschikbaar te houden voor de uit te voeren screening kan volstaan worden met het opleggen van de maatregel van artikel 55 Vw 2000.

Verder wordt het screeningsproces van vreemdelingen die aan de buitengrensdoorlaatpost een asielaanvraag doen, zodanig ingericht dat de handelingen voor screening zo veel mogelijk gelijktijdig worden toegepast met de handelingen in het kader van het grensproces. Daarbij kan de vreemdeling – zoals dat thans is ingericht voor het grensproces – gedurende de screening worden verplicht zich op te houden aan de grensdoorlaatpost (de lounge). Wanneer dit langer duurt en de grensdetentie wél moet worden toegepast, om zo het grensbewakingsbelang te dienen, zie o.a. AbRvS 12 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2050, wordt dit gedaan op basis van een individuele beoordeling, waarbij geldt dat detentie een laatste redmiddel is.

Het screeningsproces aan de buitengrens vindt doorgaans enkel plaats bij personen die een asielverzoek indienen aan de buitengrensdoorlaatpost. Daarnaast noemt de Screeningsverordening de categorieën van personen die zijn aangehouden in verband met een onrechtmatige overschrijding van de buitengrens of na een opsporings- of reddingsoperatie op het grondgebied van een lidstaat zijn ontscheept. De screening vindt zo veel mogelijk tijdens de reguliere activiteiten plaats in het kader van de grensbewaking (zoals identificatie of verificatie van de identiteit, de veiligheidscontroles en registratie in de systemen).

Grensdetentie kan volgen in die zaken waarin het asielverzoek in de asielgrensprocedure wordt behandeld (in de gevallen dat de vreemdeling een nationaliteit heeft waarvan het EU- brede inwilligingspercentage lager dan 20% betreft, de vreemdeling de overheid misleidt of de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid). In overige gevallen kan de asielgrensprocedure worden toegepast. Het opleggen van grensdetentie is – zoals nu ook het geval is – een maatregel gebaseerd op een individuele beoordeling. Daarbij wordt altijd geverifieerd of de vreemdeling in detentie kan worden geplaatst, o.a. door de kwetsbaarheid van de persoon te beoordelen. Deze systematiek is geregeld in artikel 6 en 6a van de Vw 2000. In het kader van het grensbewakingsbelang kan de regering, zoals hiervoor aangegeven, niet voorzien in een alternatief voor bewaring en tegelijkertijd voorkomen dat de vreemdeling toegang krijgt tot het grondgebied van de lidstaten.

Bovenstaande neemt niet weg dat conform het huidige beleid ook na implementatie van het Asiel- en Migratiepact altijd bezien wordt of sprake is van kwetsbaarheid of speciale opvangbehoeften waardoor grensdetentie niet aangewezen of proportioneel is en de asielzoeker alsnog toegang krijgt, zie daartoe artikel 5.1a, derde lid, Vb 2000. Verwezen wordt naar hetgeen hiervoor is opgemerkt over de grensdetentie van minderjarigen en gezinnen met kinderen.

Onafhankelijk toezichtsmechanisme

Meerdere reacties gaan in op het in de Screeningsverordening en het in onderhavig wetsvoorstel opgenomen onafhankelijk toezichtmechanisme.

Het CRvM verzoekt de regering om in de toelichting in te gaan op de wenselijkheid van uitbreiding van het mandaat van het toezichtmechanisme naar de asielgrensprocedure, in lijn met de richtsnoeren van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten. Ook het Rode Kruis wijst op dit punt. Daarnaast geeft het Rode Kruis aan dat nog onduidelijk is hoe de rol van het College voor de Rechten van de Mens en de Ombudsman eruit komt te zien, waarbij onafhankelijke instanties continue toegang moeten hebben tot relevante locaties en de omstandigheden kunnen monitoren en er niet ad hoc of alleen op basis van klachten een onderzoek wordt gestart.

Stichting LOS benadrukt het belang van het mechanisme, de onafhankelijkheid ervan en het hebben van voldoende slagkracht. VWN benadrukt het belang van de rol van het CvRM, de ombudsman en ngo's van het toezichtsmechanisme en wordt graag betrokken bij de uitwerking.

Unicef vraagt nadrukkelijk om te borgen dat het toezichtsorgaan toegang heeft tot alle opvanglocaties, ook die in de grensprocedure, maar ook dat dit toezichtsorgaan specifiek toezicht houdt op kinderrechten en kan ingrijpen op het moment dat kinderrechten geschonden worden.

VWN vraagt op welke wijze als onderdeel van het onafhankelijk toezichtmechanisme wordt gewaarborgd dat artikel 10, eerste lid, van de Screeningsverordening dat lidstaten verplicht om bepalingen vast te stellen voor het onderzoeken van 'beschuldigingen van niet-eerbiediging van grondrechten in verband met de screening', zal worden omgezet.

Ten aanzien van de asielgrensprocedure geldt dat het vooralsnog niet de intentie is om het toezicht-mechanisme dat ten behoeve van de screening en de grensprocedure wordt ontworpen, ook van toepassing te laten zijn op de terugkeergrensprocedure. In eerste instantie richt de regering zich op wat vereist is om uitvoering te geven aan het Asiel- en Migratiepact.

Voor wat betreft de inrichting van het onafhankelijk toezichtsmechanisme geldt dat in overleg met de Inspectie Justitie en Veiligheid, het CRvM, de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman gesprekken worden gevoerd over de wijze waarop zij betrokken kunnen worden bij de inrichting van het onafhankelijk toezichtmechanisme. Dit uiteraard onverminderd alle taken en bevoegdheden waarover deze instanties reeds beschikken. Dit betekent dus ook dat deze instanties toegang hebben tot de betreffende locaties.

Voor wat betreft artikel 10, eerste lid, van de Screeningsverordening geldt dat onderzoek ten aanzien van beschuldiging van niet-eerbiediging van grondrechten primair betrekking heeft op klachtbehandeling. Net als voor andere terreinen geldt voor de vreemdelingenketen dat dit geregeld is in hoofdstuk 9 van de Awb. Op grond van artikel 9:1 Awb heeft een ieder het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan. Ingevolge artikel 9:2 Awb draagt het bestuursorgaan zorg voor een behoorlijke behandeling van deze klachten. Dit heeft ook te gelden voor het handelen van de screeningsautoriteit jegens de gescreeende vreemdeling. Dit laat overigens onverlet dat als er sprake is van een strafbaar feit aangifte kan worden gedaan door een ieder, dan wel sprake kan zijn van een onrechtmatige daad in de zin van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek.

Kwetsbaarheidsbeoordeling en medische beoordeling als onderdeel van de screening

Verschillende organisaties gaan in op de in de Screeningsprocedure opgenomen kwetsbaarheidsbeoordeling en op waarborgen voor minderjarigen.

Defence for Children geeft aan dat wanneer er indicaties zijn van kwetsbaarheden of speciale opvang/procedurele behoeftes er adequate steun moet worden geboden. Het Rode Kruis staat er positief tegenover dat het identificeren van kwetsbaarheden onderdeel uitmaakt van de screening, maar geeft aan dat zowel in onderhavig wetsvoorstel als in het nationaal implementatieplan beperkte informatie staat over hoe de kwetsbaarheidsanalyse zal worden uitgevoerd en wie hier in de praktijk verantwoordelijkheid voor draagt.

De UNHCR wijst er op dat verschillende overheidsinstanties betrokken zullen zijn bij het identificeren van kwetsbaarheden in de verschillende fases van het asielproces. Daarbij wijst de UNHCR op het risico van fragmentatie van verantwoordelijkheden en het daardoor missen van kwetsbaarheden. Om die reden beveelt de UNHCR aan om te voorzien in een centrale plaats van het identificeren en adresseren van kwetsbaarheid in het asielproces en ervoor te zorgen dat de verschillende betrokken overheidsinstanties gecoördineerd samenwerken en informatie uitwisselen.

VWN benadrukt onder meer dat voor screening op gezondheid en kwetsbaarheid gekwalificeerd medisch personeel dat goed toegerust is op de screeningstaak, noodzakelijk is. In genoemde nationale regelgeving waarin screeningsautoriteiten worden aangewezen, dient een mandaat voor de taken en bevoegdheden van deze specifieke deskundigen (dokters, (kinder-)psychologen etc.) te worden bepaald. Tevens ziet artikel 12, derde lid, van de Screeningsverordening op een beoordeling van mogelijke staatloosheid.

VWN pleit ervoor dat medisch deskundigen, die geen onderdeel uitmaken van de screeningsautoriteiten, verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de medische controles en vraagt hoe de regering waarborgt dat de screeningsautoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beoordelen van kwetsbaarheid, daadwerkelijk gespecialiseerd en opgeleid zijn voor deze taak.

De Werkgroep kind in azc benadrukt het belang van een snelle en zorgvuldige kwetsbaarheidsbeoordeling na aankomst, zodat (alleenreizende) kinderen direct worden geplaatst in passende opvangfaciliteiten. De Werkgroep kind in azc geeft aan dat er geen duidelijkheid is over hoe deze beoordeling wordt uitgevoerd, welke instantie in welke fase verantwoordelijk is en hoe informatie tussen autoriteiten wordt gedeeld. Om de kwetsbaarheidsbeoordeling effectief te laten functioneren, is het noodzakelijk dat deze aspecten helder worden uitgewerkt en dat tijdige en doeltreffende informatie-uitwisseling wordt gewaarborgd. Tot slot benadrukt de Werkgroep kind in azc dat het Asiel- en migratiepact de mogelijkheid biedt om het asielsysteem in Nederland kindvriendelijker te maken.

De huidige praktijk is dat er op verschillende momenten in de asielprocedure wordt gekeken naar de kwetsbaarheid van personen. Het Asiel- en migratiepact vereist dat er gedurende de screening een voorlopige kwetsbaarheidscheck wordt uitgevoerd en zowel tijdens de asielprocedure als bij plaatsing in de opvang ook wordt gekeken naar de kwetsbaarheid van personen. Dit gaat om verschillende vormen van kwetsbaarheid, zoals ook beschreven in artikel 24 van de Opvangrichtlijn en artikel 20 van de Kwalificatieverordening. Ook wordt gekeken naar het beeld dat naar voren komt tijdens het verblijf in de opvang en de verklaringen die personen gedurende de procedure afleggen.

Het kan hierbij gaan om fysieke kwetsbaarheid en om mentale kwetsbaarheid, uitingen daarvan die direct zichtbaar zijn of waar personen over verklaren. Het is mogelijk dat een kwetsbaarheid zich gedurende de gehele procedure manifesteert. Om die reden is het verstandig de kwetsbaarheidscheck

niet te centraliseren. Het is beter om gedurende de gehele procedure de kwetsbaarheid van personen te monitoren en hier proactief gevolg aan te geven.

De IND en het COA werken de kwetsbaarheidsbeoordeling momenteel verder uit, en bezien hoe de informatie hierover onderling gedeeld kan worden.

Uit de Screeningsverordening volgt dat een voorlopige kwetsbaarheidsbeoordeling moet plaatsvinden. In de Nederlandse praktijk wordt er – ook nu al – gedurende de gehele asielprocedure, inclusief de screening, gekeken of er sprake is van kwetsbare personen met bijzondere behoeften. Ten behoeve van de implementatie van het Asiel- en migratiepact zal gebruik worden gemaakt van trainingen die het Europees Asielagentschap aanbiedt om te waarborgen dat de screeningsautoriteiten er voldoende toe geëquipeerd zijn om de kwetsbaarheidscheck uit te kunnen voeren. Vervolgens moet ingevolge de Procedureverordening de definitieve kwetsbaarheidsbeoordeling plaatsvinden. De IND is dan ook gedurende de gehele procedure alert op signalen en geeft indien nodig passende (procedurele) steun, vooral aan kwetsbare kinderen.

Ten aanzien van staatloosheid geldt dat tijdens de screening aandacht wordt besteed aan de vaststelling van de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling. Indien de nationaliteit gedurende de screening niet vastgesteld kan worden, wordt hier nader onderzoek naar gedaan in de asielprocedure. Medewerkers van de screeningsautoriteiten worden voorzien van voldoende kennis over dit thema. Kinderen worden in het algemeen als kwetsbaar gezien en met die kwetsbaarheid wordt dan ook rekening gehouden, zowel gedurende de asielprocedure als bij plaatsing en begeleiding in de opvang. Voor minderjarigen gelden altijd bijzondere procedurele waarborgen. Voorbeelden daarvan zijn de informatievoorziening die passend is voor hun leeftijd en de speciale opleiding voor medewerkers die kinderen horen. Wat betreft de begeleiding van kwetsbare kinderen wordt opgemerkt dat deze bij begeleide minderjarigen in beginsel wordt gegeven door de ouders. Bij niet-begeleide minderjarigen vindt begeleiding plaats door de Stichting Nidos of een andere voogdijinstelling. Deze instantie kan de begeleiding bieden die in het individuele geval noodzakelijk wordt geacht.

Uit de Screeningsverordening volgt dat naast een voorlopige kwetsbaarheidsbeoordeling ook een voorlopige medische controle moet plaatsvinden. Ook in de huidige Nederlandse praktijk vindt binnen de asielprocedure al een medische controle plaats. De voorlopige medische controle in het kader van de screeningsprocedure wordt in gesprek met de betreffende uitvoeringsorganisaties en ketenpartners zoals de IND, KMar, AVIM en DJI nader uitgewerkt. Hierbij wordt gekeken naar de verschillende doelgroepen van te screenen personen en naar een procesinrichting die zoveel mogelijk aansluit op de huidige praktijk en faciliteiten.

Beperken toegang advies en counseling tijdens screening

VWN geeft aan dat uit de transponeringstabel blijkt dat vooralsnog geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om in het nationale recht toegang tot vreemdelingen door organisaties en personen die advies en counseling verstrekken te beperken als dit bijvoorbeeld noodzakelijk is voor de veiligheid of het 'administratieve beheer van een accommodatie' (artikel 8, zesde lid, van de Screeningsverordening). VWN roept dan ook op terughoudend te blijven met het gebruik maken van deze beperking, nu het juist enorm belangrijk is voor de doelgroep om toegang tot bijstand en advies te hebben.

De Nederlandse invulling van de verplichting uit het Asiel- en migratiepact om juridische counseling te bieden in alle fasen van de asielprocedure wordt nog bepaald.

Screeningsformulier

Ten aanzien van het screeningsformulier geeft VWN aan dat het erop lijkt dat de informatie die is opgenomen in het screeningformulier pas in de asiel- of terugkeerprocedure zelf kan worden aangevochten en geeft aan dat duidelijk moet worden bepaald op welke wijze een rechtsmiddel kan worden ingesteld tegen onjuiste informatie op het formulier, waarbij het helder moet zijn wanneer dit rechtsmiddel kan worden ingesteld. Daarnaast geeft VWN aan dat het nog onduidelijk is op welke wijze bezwaar kan worden gemaakt tegen de uitkomst van de screening.

De screening strekt er ingevolge de Screeningsverordening toe om de controle op onderdanen van derde landen te versterken, alle onderdanen van derde landen die aan screening onderworpen zijn te identificeren en aan de hand van de relevante databanken te controleren of de aan de screening onderworpen personen een bedreiging zouden kunnen vormen voor de binnenlandse veiligheid. Ook omvat de screening in voorkomend geval voorlopige medische controles, en de beoordeling van kwetsbaarheid om personen die gezondheidszorg nodig hebben te identificeren, personen die een gevaar voor de volksgezondheid zouden kunnen vormen te identificeren, evenals kwetsbare personen. Deze controles vergemakkelijken de doorverwijzing van die personen naar de juiste procedure. Het gaat dus niet om besluitvorming waartegen bezwaar en beroep dient open te staan, nu het feitelijk handelen betreft. De besluitvorming vindt immers plaats in daaropvolgende procedure.

De Screeningsverordening regelt wel in artikel 17, derde lid, dat de aan de screening onderworpen persoon de mogelijkheid krijgt om aan te geven dat de informatie op het formulier onjuist is. De screeningsautoriteiten leggen dergelijke informatie vast op het screeningsformulier. Ook zorgen de lidstaten ervoor dat onderdanen van derde landen die worden onderworpen aan screening worden

geïnformeerd over de rechten van betrokkene krachtens de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De screening zelf leidt dus niet tot een besluit, dit volgt pas in de toepasselijke vervolgpprocedure.

Uitvoering Asiel- en migratiebeheerverordening (AMMR)

De NOvA geeft aan dat er meer nationale uitvoeringsregels nodig zijn voor de uitvoering van artikel 22 van de Asiel- en migratiebeheerverordening – het recht op persoonlijk onderhoud en mogelijkheid tot het inzetten van een cultureel bemiddelaar.

De vereisten met betrekking tot het persoonlijk onderhoud, zoals opgenomen in artikel 22 van de Asiel- en migratiebeheerverordening, zijn rechtstreeks toepasbaar en nopen niet tot extra (nationale) uitvoeringsregels. In de vigerende Dublinverordening 604/2013 is reeds opgenomen dat medewerkers van de bevoegde autoriteiten die procedures van minderjarigen behandelen, daartoe de nodige kennis moeten bezitten. Dit vereiste geldt nu ook al ten aanzien van de asielpprocedure op grond van de Procedurerichtlijn. Een mogelijkheid om een cultureel bemiddelaar in te zetten is nieuw, de Asiel- en migratiebeheerverordening biedt daartoe echter geen verplichting. Ook dit onderdeel van artikel 22 van de Asiel- en migratiebeheerverordening heeft rechtstreekse werking, zodat er geen noodzaak is om dit in de nationale regelgeving op te nemen. Dit laat onverlet dat nog bezien wordt of het noodzakelijk is om ter uitvoering van deze bepaling in de beleidsregels te beschrijven hoe de IND aan de vereisten van artikel 22 van de Asiel- en migratiebeheerverordening zal voldoen.

De toelichting op de omvang van beroep naar aanleiding van artikel 43, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening moet worden verduidelijkt, aldus de Rvdr.

De toelichting op de omvang van het beroep tegen het overdrachtsbesluit is conform de reactie van de Rvdr in overeenstemming gebracht met de tekst van artikel 43, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening.

Ook verdraagt de toelichting bij het nieuwe artikel 82, vijfde lid, Vw 2000 omtrent de termijn voor het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening zich niet met het feit dat ook na indiening van het beroep spoedeisend belang kan ontstaan. De Rvdr adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

De passage waarnaar de Rvdr verwijst, is uit de toelichting geschrapt. (Bedoelde wijziging is verplaatst naar artikel 69, vijfde lid, Vw 2000).

Volgens de NOvA dient het nieuwe artikel 30 Vw 2000 te worden gewijzigd om conform artikel 35 van de Asiel- en migratiebeheerverordening mogelijk te maken dat Nederland een asielaanvraag in behandeling kan nemen – ook al is Nederland daar niet toe verplicht op grond van deze verordening. Dit punt van de NOvA is terecht. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn hierop aangepast.

Het Rode Kruis pleit ervoor gezinsopsporing zo vroeg mogelijk te laten plaatsvinden. Het wetsvoorstel en het Nationaal implementatieplan bieden daar nog weinig informatie over. Het Rode Kruis hoopt dat er snel meer duidelijkheid komt over de opsporing van gezinsleden en tijdige voorziening van informatie en een interview.

Uit de Asiel- en migratiebeheerverordening volgt dat de IND moet beginnen met het zoeken naar gezinsleden indien de aanvrager stelt dat zijn gezinsleden in een EU-lidstaat verblijven. Voor gezinsopsporing van gezinsleden die buiten de EU verblijven, kan het Rode Kruis worden ingeschakeld. De alleenstaande minderjarige vreemdeling kan hier met hulp van Stichting Nidos om verzoeken bij het Rode Kruis. Dit is nu ook het geval.

Het Rode Kruis pleit verder voor de bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen bij de uitvoering van de Asiel- en migratiebeheerverordening en een zorgvuldige beoordeling of een overdracht in het belang van het kind is.

Het belang van het kind wordt conform de Asiel- en migratiebeheerverordening betrokken bij de uitvoering van deze verordening.

VWN vraagt of er voldoende waarborgen zijn om ervoor te zorgen dat bezwaren tegen de overdracht niet pas in de beroepsprocedure kunnen worden ingebracht, maar al eerder in het proces (zowel tijdens het onderhoud als in de procedure).

In de Asiel- en migratiebeheerverordening zijn hiertoe meerdere waarborgen opgenomen. Deze waarborgen betreffen onder meer het verstrekken van informatie aan de vreemdeling, het recht op juridische counseling en het recht op een persoonlijk onderhoud in overnamezaken (artikelen 19, 20 en 21). Bij het inrichten van de procedure werkt de IND nader uit hoe invulling wordt gegeven aan deze waarborgen.

Terugkeergrensprocedureverordening

Het CRvM geeft in overweging om de terugkeergrensprocedure binnen het mandaat van het toezichtsmechanisme in de zin van artikel 10 van de Screeningsverordening te laten vallen. Het Rode Kruis adviseert langs dezelfde lijn.

De Stichting LOS geeft aan dat er nog veel onduidelijk is over de invulling van de Terugkeergrensprocedureverordening. De Stichting LOS wijst op de waarborgen die op grond van deze verordening

gelden voor bewaring in de terugkeergrensprocedure. De Stichting LOS onderstreept het belang van vrijwillige terugkeer.

Het Rode Kruis roept op om vrijheidsontnemende maatregelen zo min mogelijk in te zetten en duidelijke kaders en criteria te stellen rondom de inzet van deze maatregelen, waaronder bij het risico op onderduiken.

VWN benadrukt dat bewaring op grond van deze verordening als uiterst middel kan worden ingezet, zo kort mogelijk moet duren en alleen mag worden ingezet zolang er een redelijk zicht op uitzetting is. De regering is voornemens de Terugkeergrensprocedureverordening buiten toepassing te laten en een nationale terugkeergrensprocedure in te richten, zie ook paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de toelichting. Daarnaast geldt dat bij de afwijzing van de asielaanvraag aan de grens het grensbewakingsbelang nog altijd een belangrijke rol speelt. Dat belang is, afgezet tegen de Nederlandse geografische situatie, er niet bij gediend dat na afwijzing van de asielaanvraag in de asielgrensprocedure en na toegangsweigering een vrijheidsbeperkende maatregel wordt opgelegd. Immers, toepassing daarvan biedt geen zekerheid dat niet alsnog indirect toegang tot het grondgebied wordt verleend gedurende de terugkeergrensprocedure. Dit is vanwege de opgelegde toegangsweigering juist niet toegestaan.

Meeromvattende beschikking

Stichting Nidos stelt voor om ter zake van de wijziging van artikel 45 Vw 2000 naar aanleiding van jurisprudentie inzake gevallen waarin de afwijzende asielbeschikking niet tevens een terugkeerbesluit inhoudt, extra criteria te formuleren over wanneer het opleggen van een terugkeerbesluit uitgesteld wordt in het geval van alleenstaande minderjarigen.

VWN vraagt naar de gevolgen van deze wijziging.

Bij de tenuitvoerlegging van deze wijziging moet uiteraard rekening worden gehouden met de rechterlijke uitspraken die daaraan ten grondslag liggen. Bezien wordt of nadere uitwerking in het beleid nodig is.

Opvangvoorzieningen

De VNG pleit voor het behoud van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken opvangvoorzieningen (Spreidingswet).

De regering heeft er in het Regeerprogramma 2024 toe besloten de Spreidingswet in te trekken. Zoals bekend heeft de regering de voorbereiding daartoe ter hand genomen. Intrekking van de Spreidingswet gebeurt niet in onderhavig wetsvoorstel.

De NOvA vindt het zeer teleurstellend dat de implementatie van de herschikte Opvangrichtlijn niet wordt aangegrepen om de materiële opvangvoorzieningen in een wet in formele zin vast te leggen. Omwille van continuïteit en consistentie in de uitvoering van de regels over materiële opvangvoorzieningen door de IND en het COA, kiest de regering er thans voor de bestaande delegatiesystematiek van de Wet COA te volgen en deze regels in te passen in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005.

Het CRvM adviseert om passende wettelijke maatregelen te nemen om de fysieke en lichamelijke gezondheid van mensen in de asielopvang (met bijzondere opvangbehoeften) te beschermen en het recht op onderwijs te verwezenlijken. Het CRvM vraagt om een nadere toelichting op waarom de kwaliteitsstandaarden van artikel 19, tweede lid, van de herschikte Opvangrichtlijn niet zijn geïmplementeerd in de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (Spreidingswet). Ook vraagt het CRvM de regering toe te lichten waarom het recht op continuïteit van onderwijs en gezondheidszorg voor kinderen niet is geïmplementeerd in artikel 3a van de Wet COA, bijvoorbeeld door daarin op te nemen dat het COA alles in het werk stelt om overplaatsing van kinderen tot een minimum te beperken.

Het onderwijs voor asielzoekers is niet geregeld in de Wet COA, maar onder andere in de Wet op het primair onderwijs, Wet voortgezet onderwijs 2020, Wet op de expertisecentra en de Leerplichtwet 1969. Hierin zijn de continuïteit van onderwijs en de doorlopende leerlijnen geborgd. De implementatie van de onderwijsbepalingen valt dan ook onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Zij zal de Tweede Kamer in het tweede kwartaal van 2025 informeren over de uitwerking van de onderwijsbepalingen in de herschikte Opvangrichtlijn.

De gezondheidszorg voor asielzoekers is niet geregeld in de Wet COA, maar in de Regeling Medische zorg Asielzoekers (RMA). De eerste twee maanden na aankomst hebben alle personen die onder verantwoordelijkheid van het COA vallen, recht op niet-uitstelbare medisch noodzakelijke zorg (ter beoordeling van een arts). Na die twee maanden wordt dit uitgebreid naar recht op zorg die vergelijkbaar is met zorg uit het basispakket van de Zorgverzekeringswet. Voor minderjarige asielzoekers (binnen een gezin, dan wel alleenstaand) geldt bovengenoemde beperking van de eerste twee maanden niet. Zij hebben per direct toegang tot alle zorg.

Bij een overplaatsing dient ook rekening te worden gehouden met de continuïteit van zorg. Verder is het uitgangspunt dat verhuisbewegingen geminimaliseerd worden om minderjarigen stabiliteit te geven. Zo staat in het Afwegingskader in- en doorstroom van Bewonerslogistiek als doelstelling

benoemd dat 95% van de bewoners na instroom in de opvang nog maximaal twee keer verhuist. *VWN wijst erop dat de asielopvang tijdig moet voldoen aan de standaarden uit de herschikte Opvangrichtlijn, inclusief de benodigde voorzieningen voor kwetsbare personen zodat in hun specifieke behoeften wordt voorzien.*

De huidige praktijk om geschikte opvangplekken te vinden voor personen met bijzondere opvangbehoefte wordt voortgezet na de invoering van het Asiel- en migratiepact. Ook nu al zijn er kwetsbare personen met bijzondere opvangbehoefte. Hiervoor wordt altijd maatwerk geboden, ook als die opvangbehoefte op een later moment naar voren komen.

VWN stelt vragen over de levensstandaard en het niveau van materiële opvangvoorzieningen die gaan worden geboden, waaronder de dagvergoeding.

In de herschikte Opvangrichtlijn wordt meer nadruk gelegd op Unierechtelijke verplichtingen. Daaruit volgt dat er voor asielzoekers te allen tijde een minimale levensstandaard moet worden gewaarborgd. Dat gebeurt in de praktijk ook.

Onder de herschikte Opvangrichtlijn hebben alle verzoekers om internationale bescherming recht op een dagvergoeding met financiële component. De hoogte van de dagvergoeding wordt gebaseerd op door het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) gehanteerde normen en wordt geïndexeerd op basis van de consumentenprijsindex (CPI). Momenteel is de dagvergoeding € 14,47.

De VNG wijst erop dat in het Asiel- en migratiepact verschillende opvangmodaliteiten zijn te onderscheiden, zoals opvang voor vreemdelingen met een kansrijke of kansarme asielaanvraag, of locaties voor de asielgrensprocedure en terugkeergrenspprocedure. De VNG vraagt zich af hoe de regering van plan is deze opvangmodaliteiten te organiseren en hoeveel zeggenschap gemeenten daarover krijgen. De VNG benadrukt het belang van tijdige en goede prognoses voor opvangplekken.

De Werkgroep kind in azc bepleit dat kinderen altijd worden ondergebracht in de reguliere opvang of andere kindvriendelijke accommodaties. Het UNICEF adviseert langs dezelfde lijn.

De UNHCR pleit ervoor alle asielzoekers een adequaat en humane levensstandaard te bieden.

Het UNICEF vraagt de regering zich blijvend in te zetten voor het realiseren van kleinschalige en structurele opvang, verspreid over Nederland. Het aantal verhuisbewegingen van kinderen in de opvang in Nederland is structureel te hoog en moet omlaag worden gebracht.

In de brief aan de Tweede Kamer van 25 juni 2024¹⁰⁴ wordt uitgebreid toegelicht op welke wijze de Uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen momenteel wordt uitgewerkt en geïmplementeerd. De uitvoeringsagenda staat voor een stabiel, flexibel en effectief opvangsysteem dat menswaardig is en waarvoor bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak bestaat. Het opvanglandschap dat in de uitvoeringsagenda geschetst wordt, kan zich eenvoudig aanpassen aan schommelingen in instroom, bezetting en samenstelling van de bewoners. Dit draagt bij aan een goed uitvoerbare asielprocedure. Een van de belangrijkste uitgangspunten van de uitvoeringsagenda is het beperken van verhuisbewegingen. Dit is van belang voor bewoners en kan ook helpen om de korte termijnen die het Asiel- en migratiepact voorschrijft te halen. In de uitvoeringsagenda wordt, in lijn met het Asiel- en migratiepact, gewerkt met verschillende opvangmodaliteiten waarin onderscheid gemaakt wordt tussen asielzoekers in de versnelde procedure (waaronder Dublinclaimanten en asielzoekers met een herkomstland dat een inwilligingspercentage van minder dan 20% heeft), en asielzoekers die niet in aanmerking komen voor de versnelde procedure. Deze laatste groep wordt in reguliere asielzoekerscentra opgevangen, variërend van kleinschalige tot grotere locaties.

Uiteraard wordt er te allen tijde rekening gehouden met kwetsbaarheden en bijzondere opvang en begeleidingsbehoefte. Opvangvormen die hierin voorzien, zoals de intensief begeleidende opvang (ibo) of handhaving- en toezichtslocatie (htl) blijven in dit nieuwe opvanglandschap dan ook van groot belang.

De VNG heeft veel vragen en zorgen over de versoberde opvang, onder andere voor asielzoekers aan wie een overdrachtsbesluit als bedoeld in de Asiel- en migratiebeheerverordening is medegedeeld. De VNG wijst op het risico van dakloosheid en negatieve consequenties voor de leefbaarheid en roept de regering op mensen in beeld te houden en dakloosheid te voorkomen.

Het Rode Kruis deelt deze zorgen en pleit bij langdurig verblijf vanwege vertraging bij de ontvangende lidstaat of onzekerheid van de status van overdracht, voor humanitaire standaarden in de opvang van deze groep en voor dezelfde opvangcondities als op reguliere opvanglocaties.

VWN uit zijn zorgen over het voor langere tijd verblijven in versoberde opvang en vindt dit onwenselijk. Er is nog veel onduidelijkheid over hoe dit verlaagde opvangniveau wordt vormgegeven. VWN meent dat dit niet mag worden toegepast op minderjarigen (begeleid of alleenstaand) en andere asielaanvragers met bijzondere opvangbehoefte. VWN vraagt de regering hier meer duidelijkheid over te geven en ervoor te zorgen dat het tekort aan reguliere opvangvoorzieningen de menselijke waardigheid niet schendt.

De UNHCR pleit ervoor kinderen en kwetsbare personen uit te sluiten van versoberde opvang na een overdrachtsbesluit als bedoeld in het nieuwe artikel 44a Vw 2000.

Uit artikel 18, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening volgt dat de asielzoeker vanaf het moment van kennisgeving van een besluit tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat geen recht

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2023/24, 19 637, nr. 3262.

heeft op de opvangvoorzieningen als vermeld in de artikelen 17 tot en met 20 van de herschikte Opvangrichtlijn (toegang tot de arbeidsmarkt, tot taalcursussen, inburgeringscursussen of beroepsopleidingscursussen en tot materiele opvangvoorzieningen, zoals huisvesting, voedsel en kleding) in een andere lidstaat dan die waar hij op grond van artikel 17, vierde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening aanwezig dient te zijn. Artikel 21 van de herschikte Opvangrichtlijn bepaalt dat vanaf het moment dat een asielzoeker in kennis is gesteld van een besluit om hem over te brengen naar de verantwoordelijke lidstaat overeenkomstig de Asiel- en migratiebeheerverordening, hij geen recht meer heeft op de in artikelen 17 tot en met 20 van de herschikte Opvangrichtlijn uiteengezette opvangvoorzieningen in een andere lidstaat dan die waar hij geacht wordt zich te bevinden uit hoofde van de Asiel- en migratiebeheerverordening.

Uit artikel 18, eerste lid, tweede alinea, van de Asiel- en migratiebeheerverordening en artikel 21, eerste alinea, van de herschikte Opvangrichtlijn volgt ook dat de minister van Asiel en Migratie daarbij een minimale levensstandaard van ononderbroken toegang tot huisvesting, voedsel en kleding waarborgt.

Ook na het vervallen van het recht op opvang moet dus nog wel een minimale levensstandaard worden gewaarborgd. Ook moet worden voorzien in de noodzakelijke medische zorg en moet rekening worden gehouden met de specifieke situatie van verzoekers met bijzondere opvangbehoeften. Het is conform de eisen van het Asiel- en migratiepact dus niet mogelijk vreemdelingen helemaal geen onderdak meer te bieden. Voor een definitie van versobering verwijst de regering naar de brief aan de Tweede Kamer over dit onderwerp van 18 april 2025.¹⁰⁵

Het streven is om vanaf de inwerkingtreding van de herschikte Opvangrichtlijn Asiel- en migratiebeheerverordening-claimanten na het overdrachtsbesluit onderdak te bieden in een asielzoekerscentrum voor de versnelde procedure, dan wel op specifieke locaties voor deze doelgroep te realiseren. De onderdakvorm die wordt geboden na het overdrachtsbesluit is thans nog onderwerp van nadere uitwerking.

De VAJN geeft aan dat er geen implementatie is voorzien van artikel 21 van de herschikte Opvangrichtlijn, waaruit volgt dat de opvang van een asielzoeker wordt beëindigd op het moment dat hij in kennis wordt gesteld van het besluit dat hij zich naar een andere lidstaat moet begeven voor de behandeling van de asielaanvraag. Dit kan leiden tot de onwenselijke situatie dat asielzoekers tijdens de beroepsprocedure op straat moeten bivakkeren en gaan rondzwerven.

Implementatie van artikel 21 van de herschikte Opvangrichtlijn is, evenals de uitvoering van artikel 18, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening, voorzien in de wijziging van artikel 44a Vw 2000 dat de rechtsgevolgen van het overdrachtsbesluit bepaalt. Aan het voorgestelde artikel 44a, eerste lid, onderdeel d, Vw 2000 wordt ter uitvoering en implementatie van artikel 18, eerste lid, tweede alinea, van de Asiel- en migratiebeheerverordening en artikel 21, eerste alinea, van de herschikte Opvangrichtlijn toegevoegd dat de minister van Asiel en Migratie daarbij een minimale levensstandaard van ononderbroken toegang tot huisvesting, voedsel en kleding waarborgt.

De artikelsgewijze toelichting en de transponeringstabel zijn op dit punt verduidelijkt.

VWN vraagt de minister hoe wordt beoogd de rechtsmiddelen vorm te geven tegen het intrekken van de reguliere opvangvoorzieningen bij een overdrachtsbesluit.

De VAJN pleit voor een vorm van opschortende werking van het besluit tot beëindiging van de opvang tijdens de beroepsprocedure. Ingevolge artikel 29, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn staat beroep open tegen alle besluiten tot intrekking van de opvang. In het wetsvoorstel zou deze beslissing kunnen worden gekoppeld aan het overdrachtsbesluit, waardoor het mogelijk wordt een voorlopige voorziening aan te vragen bij de voorzieningenrechter.

Tegen het overdrachtsbesluit staat rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter open. Aangezien het beperken van opvangvoorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen van rechtswege het gevolg is van het overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 44a, eerste lid, Vw 2000, kan de rechter zich ook een oordeel vormen over de rechtmatigheid hiervan. Hiermee wordt ook gevolg gegeven aan artikel 29, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn dat onder andere bepaalt dat tegen de beperking van opvangvoorzieningen beroep bij de rechter moet openstaan. Gelet op artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening kan de vreemdeling een verzoek om voorlopige voorziening indienen en de voorzieningenrechter verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep (zie ook het aangepaste artikel 69 Vw 2000 en de toelichting daarbij). De toelichting bij de wijziging van artikel 44a Vw 2000 is op dit punt aangevuld. *VWN wijst erop dat in het Nationaal implementatieplan (NIP) staat dat asielzoekers met voldoende eigen inkomen of vermogen een eigen bijdrage moet gaan betalen aan zorgkosten. VWN geeft aan dat dit geen verplichting is. VWN pleit voor een ruime interpretatie van deze begrippen en deze alleen toe te passen wanneer sprake is van een langere periode en alleen tijdens de periode dat de asielzoeker inkomen verdient.*

Het Rode Kruis pleit voor een zorgvuldige afweging bij het verzoek om bijdrage van zorgkosten.

In de hiervoor genoemde brief aan de Tweede Kamer van 18 april over versobering van de opvang is

¹⁰⁵Kamerstukken II 2024/25 19 637, nr. 3397.

toegelicht dat, gelet op de kosten die de staat maakt voor de opvang van asielzoekers, de regering heeft besloten om de Regeling eigen bijdrage asielzoekers uit te breiden en een eigen bijdrage te vragen voor zorgkosten wanneer een asielzoeker inkomen of vermogen heeft.

Mensenrechten en kinderrechtentoets

Het NJCM roept de regering op om in onderhavig wetsvoorstel de waarborging van mensenrechten – in het bijzonder het recht op vrijheid (artikel 5 EVRM) en het belang van het kind (artikel 3 VN-Kinderrechtenverdrag) voorop te stellen, waarbij zorgvuldigheid van asiel- en migratieprocedures wordt beschermd en toegang tot rechtsbijstand gewaarborgd is.

Defence for Children adviseert een kinderrechtentoets te ontwikkelen voor wetgeving en beleid. Het wetsvoorstel geeft er geen blijk van dat er in het voorbereidingsproces gebruik is gemaakt van een kinderrechtentoets. Defence for Children beveelt aan in de toelichting in te gaan op de kinderrechten, waaronder non-discriminatie, het belang van het kind en recht op leven en ontwikkeling.

Het UNICEF vraagt in de toelichting bij het wetsvoorstel helder in kaart te brengen welke afwegingen rondom het belang van het kind zijn gemaakt en hoe zwaar deze gewogen hebben.

Onderhavig wetsvoorstel is voor een constitutionele toets voorgelegd aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Toetsingsinstantie BZK Grondwet beziet de verhouding van wetsvoorstellen waar grondrechten aan de orde zijn tot de Grondwet en internationale grondrechten. Ook kinderrechten kunnen daarbij worden betrokken.

Waar dat in onderhavig wetsvoorstel grondrechten aan de orde zijn, in bijzonder ter zake van vreemdelingenbewaring en vrijheidsontneming en het belang van het kind, wordt de verhouding tot het mensenrechtelijk kader besproken. Daarbij moet worden aangetekend dat het belang van het kind is gewaarborgd in het Asiel- en migratiepact zelf. Zo bevat de Procedureverordening waarborgen voor kinderen en kwetsbare groepen en is voorzien in de verplichting specifiek kindvriendelijke procedurele waarborgen te bieden. Hiervoor is daar reeds op ingegaan.

Toegang tot de arbeidsmarkt, inburgering en onderwijs

De VNG is positief over de herschikte Opvangrichtlijn op het punt van het binnen zes maanden toelaten tot de arbeidsmarkt van asielzoekers met een kansrijke aanvraag, maar blijft graag in gesprek over de inrichting daarvan. De VNG adviseert de tewerkstellingsvergunning te vervangen door een meldplicht. Tewerkstellingsvergunningen kunnen worden ingetrokken op het moment dat iemand onder een van de categorieën komt te vallen voor wie toegang tot de arbeidsmarkt is uitgesloten. Dit veronderstelt dat betrokken partijen (zoals werkgevers en mogelijk ook gemeenten) steeds op de hoogte moeten zijn van iemands status. VNG vraagt zich af hoe dit tijdig ingeregeld wordt, zoals zowel praktisch als in juridische zin.

Er is voor gekozen om met de implementatie van de herschikte Opvangrichtlijn de tewerkstellingsvergunningplicht voor de werkgever om asielzoekers in procedure arbeid te laten verrichten, in stand te laten. Bij de aanvraag voor de tewerkstellingsvergunning controleert het UWV of is voldaan aan de voorwaarden. Zo kan het UWV op basis van de gegevens van de IND verifiëren of de asielzoeker recht heeft op toegang tot de arbeidsmarkt, en dus ook of de asielzoeker niet is uitgesloten van de toegang tot de arbeidsmarkt, omdat de asielaanvraag onder de bepaalde categorieën onder de versnelde procedure valt. Deze controle is ook van belang om te beoordelen of is voldaan aan de wachttermijn. Daarnaast controleert het UWV of het loon marktconform is. Hierdoor blijft er beter zicht op de werkende asielzoekers, waarmee de risico's op misstanden kunnen worden beperkt. Daarnaast is het in stand houden van de vergunningplicht nodig in verband met het feit dat werkgevers niet zelf kunnen nagaan of bijvoorbeeld de asielaanvraag is afgewezen of de asielaanvraag van een asielzoeker onder een categorie komt te vallen waarbij geen toegang is tot de arbeidsmarkt. Hiermee zullen werkgevers door het UWV worden geïnformeerd op het moment dat zij hun werknemer voor wie zij de tewerkstellingsvergunning hebben aangevraagd niet langer mogen laten werken. Tot dat moment kunnen zij er van uit gaan dat zij de medewerker arbeid mogen laten verrichten zolang er een geldige tewerkstellingsvergunning is.

Tewerkstellingsvergunningen kunnen worden ingetrokken op het moment dat de vreemdeling onder een van de categorieën komt te vallen voor wie toegang tot de arbeidsmarkt is uitgesloten. Dit veronderstelt dat betrokken partijen (zoals werkgevers en mogelijk ook gemeenten) steeds op de hoogte moeten zijn van de verblijfstatus van de vreemdeling. De VNG vraagt zich af hoe dit tijdig ingeregeld wordt, zowel praktisch als in juridische zin. VWN betwijfelt of de instandhouding van de tewerkstellingsvergunningplicht kan leiden tot een effectieve uitvoering van de herschikte Opvangrichtlijn. Het is daarbij ook van belang dat de asielzoeker snel kan worden ingeschreven in de gemeentelijke basisregistratie personen (BRP) en dat zij snel hun diploma's kunnen laten erkennen en waarderen, zoals bedoeld in artikel 17, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn.

Er zal worden gezien of een wijziging van het Besluit basisregistratie personen benodigd is. Indien dit het geval is, zal dit bij de wijziging van de lagere regelgeving worden meegenomen.

VWN vraagt hoe er wordt gewaarborgd dat asielzoekers alsnog toegang tot de arbeidsmarkt krijgen

indien op een later moment blijkt dat hun asielaanvraag ten onrechte in de versnelde behandelingsprocedure is behandeld.

Bij de beoordeling van de aanvraag voor de tewerkstellingsvergunning van de werkgever gaat het UUV uit van de beoordeling van de IND en de beschikbare titelcodes. Aan de hand daarvan is voor het UUV inzichtelijk of de betrokkene mag werken en – als aan alle voorwaarden is voldaan – een tewerkstellingsvergunning afgegeven kan worden. Indien de aanvraag van een asielzoeker valt onder één van de categorieën binnen de versnelde procedure voor wie de toegang tot de arbeidsmarkt is uitgesloten, zal geen tewerkstellingsvergunning afgegeven kunnen worden. Indien op een later moment IND tot de beoordeling komt dat de aanvraag bijvoorbeeld niet binnen de versnelde procedure behandeld moet worden, dan zal de IND de aanvraag niet langer in de versnelde procedure moeten behandelen. Zodra de asielaanvraag onder de reguliere procedure valt en aan de wachttermijn en overige voorwaarden is voldaan kan het UUV aan de werkgever de tewerkstellingsvergunning bij een aanvraag verlenen.

De NOvA geeft in overweging om helderder in de wet weer te geven dat de werkgever van elke asielzoeker, voordat definitief vaststaat dat de zaak versneld af kan worden gedaan, een tewerkstellingsvergunning kan krijgen, conform de uitgangspunten van de huidige en herschikte Opvangrichtlijn (daadwerkelijke toegang tot de arbeidsmarkt). Een en ander lijkt ook meer in lijn met het uitgangspunt van artikel 17, negende lid, van de herschikte Opvangrichtlijn, dat niet in de implementatie te vinden is.

Indien de aanvraag van een asielzoeker is versneld op grond van artikel 42, eerste lid, onderdeel a tot en met f, van de Procedureverordening wordt geen toegang tot de arbeidsmarkt verleend, of indien de toegang reeds is verleend, moet deze worden ingetrokken. Op het moment dat de behandeling van de asielaanvraag niet onder deze categorieën valt en aan alle andere voorwaarden, zoals de wachttermijn, is voldaan, kan de tewerkstellingsvergunning aan de werkgever worden afgegeven. Mocht op een later moment worden besloten de asielaanvraag onder de eerder genoemde categorieën binnen de versnelde procedure af te handelen, dan zal het UUV de reeds verleende tewerkstellingsvergunning moeten intrekken. Gelet op het negende lid van artikel 17 van de herschikte Opvangrichtlijn is geen wijziging aangebracht in de toegang tot de arbeidsmarkt gedurende de beroepsprocedure. Een tewerkstellingsvergunning kan ook worden afgegeven voor een asielzoeker met een aanvraag in de beroepsprocedure, zolang het geen aanvraag betreft binnen de versnelde procedure.

Daarnaast merkt de NOvA op dat artikel 17, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn niet in het wetsvoorstel genoemd is. Uit de transponeringstabel blijkt dat een en ander nog nader te bepalen is. Het komt de adviescommissie voor dat het zeer belangrijk is om deze gelijke behandelingsbepaling voor wat betreft arbeidsvoorwaarden, erkenning van kwalificaties, en dergelijke, helder in de wet te verankeren, gelet op de kwetsbare positie van asielzoekers in het algemeen.

Voor wat betreft het derde lid van artikel 17 van de herschikte Opvangrichtlijn zijn geen aanpassingen van de nationale wet- en regelgeving benodigd of voorzien. Er zijn geen andere regels van toepassing voor asielzoekers op het gebied van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Zij hebben vanaf het moment dat zij werken recht op alle Nederlandse arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden uit de Nederlandse arbeidswetten en algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen. Net als iedereen in Nederland hebben asielzoekers die werken recht op eerlijk, gezond en veilig werk. Werkgevers zijn daar primair voor verantwoordelijk. Voor wat betreft de minimumarbeidsleeftijd zal de lagere regelgeving op dit punt worden gewijzigd. In artikel 9 van de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 (RuWav 2022) is opgenomen dat een tewerkstellingsvergunning of gecombineerde vergunning kan worden geweigerd ten aanzien van een vreemdeling die jonger is dan 18 jaar. Hierbij zal worden opgenomen dat de aanvraag niet zal worden afgewezen op deze grond indien het een aanvraag betreft voor een asielzoeker met een leeftijd beneden de 18 jaar overeenkomstig de geldende Nederlandse wetgeving betreffende de minimumarbeidsleeftijd.

De VNG vraagt naar de verhouding tussen de passende taalcursussen, inburgeringscursussen of beroepsopleidingen, bedoeld in artikel 18 van de herschikte Opvangrichtlijn en de Wet inburgering 2021. De NOvA wijst erop dat de voorziene implementatie in lagere regelgeving en toepasselijke delegatiegrondslag daarvoor niet zijn vermeld en daardoor niet kunnen worden beoordeeld.

De wettelijke grondslag voor implementatie van artikel 18 van de herschikte Opvangrichtlijn is artikel 3 Wet COA. In dit artikel is bepaald dat het COA belast is met de opvang van asielzoekers en dat via artikel 3, derde lid, van de Wet COA regels kunnen worden gesteld met betrekking tot verstrekkingen aan asielzoekers. In de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën (hierna: Rva) zijn vervolgens de voorzieningen en verstrekkingen waar asielzoekers in Nederland recht op hebben, en de plichten die daarbij horen, uitgewerkt. Specifiek in artikel 9, derde lid, van de Rva is voorgeschreven dat de asielzoeker in een opvangvoorziening een programma voor educatie en ontwikkeling wordt geboden. Dit programma kan in een andere opvangvoorziening dan de voorziening waarin de asielzoeker verblijft, worden georganiseerd. Het programma brengt met zich mee dat op alle opvangvoorzieningen een voorgeschreven pakket van activiteiten wordt aangeboden. Nederlandse taallessen worden niet geboden aan asielzoekers wier asielaanvraag is afgewezen. Dit wordt verduidelijkt in de transponeringstabel.

De (taal)cursussen kunnen niet meetellen voor de latere inburgering. Inspanningen verricht voorafgaand aan het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP) wegen niet mee voor het voldoen aan

de inburgeringsplicht (artikel 5.3, vijfde lid, van het Besluit inburgering 2021). Dit past bij de regierol van gemeenten.

De VNG vraagt zich daarnaast af of de uitbreiding van de 'pre-integratie-activiteiten' gevolgen heeft voor de vormgeving van inburgeringstrajecten.

Het Asiel- en migratiepact verandert niets aan het huidige inburgeringsstelsel, omdat het Asiel- en migratiepact gaat over de asielfase en de Wet inburgering 2021 zich alleen richt op statushouders. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor het inkopen van inburgeringstrajecten en kunnen hierbij rekening houden met de behoeften van de inburgeraars in hun gemeente.

De VNG wijst op uitdagingen in het organiseren van nieuwkomersonderwijs. Hoe verhoudt de toegang tot onderwijs zich tot vrijheidsbeperkende maatregelen, die ook op gezinnen met minderjarigen van toepassing kunnen zijn, zo vraagt de VNG.

VWN pleit voor een professioneel en geïntegreerd aanbod aan taal- en inburgeringslessen en de mogelijkheid tot het volgen van beroepsopleidingscursussen.

Het Rode Kruis pleit voor snelle toegang tot onderwijs voor asielzoekers, specifiek voor kinderen en jongeren, waarbij de verschuiving van drie naar twee maanden als uiterlijke termijn wordt gezien. Het UNICEF denkt dat het halen van de termijn van twee maanden alleen mogelijk is als er een structureel plan ligt om de verhuizingen van kinderen drastisch in te perken. VWN geeft dit ook aan. Het Rode Kruis pleit ook voor snelle aansluiting op de arbeidsmarkt.

Een aantal organisaties heeft gereageerd op de onderwijspassages in het wetsvoorstel. Reacties betreffen met name de werking van het huidige stelsel, de problemen die er bestaan in de uitvoeringspraktijk, zorg over onderwijs aan kinderen in vrijheidsbeperkende maatregelen en zorg over effectivering van het recht op onderwijs voor minderjarige asielzoekers. In de memorie van toelichting zijn de definities verduidelijkt en is toegevoegd dat van alle actoren inzet nodig is om het tijdig bieden van onderwijs tot een goede uitvoering te brengen.

Het door de herschikte Opvangrichtlijn vereiste niveau van gezondheidszorg voor kinderen kan alleen gehaald worden als er een structureel verbeterplan ligt. Het UNICEF vraagt hier aandacht voor in de verdere uitwerking van het Asiel- en migratiepact.

De NOvA dringt erop aan om de artikelen 22, tweede lid, en artikel 26, tweede lid, van de herschikte Opvangrichtlijn met betrekking tot de gezondheidszorg voor kinderen en de beoordeling van hun belangen in de wetgeving te implementeren.

Ten aanzien van artikel 22, tweede lid, van de herschikte Opvangrichtlijn is de huidige praktijk op grond van de Regeling medische zorg asielzoekers als volgt: De eerste twee maanden na aankomst hebben alle personen die onder verantwoordelijkheid van het COA vallen recht op niet-uitstelbare medisch noodzakelijke zorg (ter beoordeling van een arts). Na die twee maanden wordt dit uitgebreid naar recht op zorg die vergelijkbaar is met zorg uit het basispakket van de Zorgverzekeringswet. Voor minderjarige asielzoekers (binnen een gezin, dan wel alleenstaand) geldt bovengenoemde beperking van de eerste twee maanden niet. Zij hebben per direct toegang tot alle zorg. Dit volgt uit de Regeling Medische zorg Asielzoekers.

Artikel 26, tweede lid, van de herschikte Opvangrichtlijn is reeds staande praktijk:

- a) de mogelijkheden van gezinshereniging.
Minderjarige asielzoekers worden altijd bij hun gezin geplaatst. Dit is staande praktijk en in lijn met het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), de Opvangrichtlijn en het Nederlandse vreemdelingenbeleid, waarin het belang van het kind en gezinshereniging centraal staan. Dit is opgenomen in artikel 9, derde lid, en artikel 18b, eerste lid, onderdeel a, van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005).
- b) het welzijn en de sociale ontwikkeling van de minderjarige, met bijzondere aandacht voor de achtergrond van de minderjarige en de noodzaak van stabiliteit en continuïteit van de zorg.
Het COA erkent minderjarigen (kinderen in gezinnen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen) als een kwetsbare doelgroep waarvoor aanvullende maatregelen ingezet worden om in hun specifieke behoeften te voorzien. Het uitgangspunt is dat minderjarigen geplaatst worden op locaties waar aan hun specifieke behoeften kan worden voldaan. Dit vertaalt zich onder andere in voorzieningen in het programma van eisen van een (reguliere) locatie waarbij onder meer binnen- en buitenspeelvoorzieningen aanwezig zijn. In de begeleiding is er daarnaast extra aandacht doordat elke locatie extra financiering ontvangt voor een contactpersoon kinderen die verantwoordelijk is voor het organiseren en coördineren van activiteiten en voorlichting, en tevens contact onderhoudt met derde partijen. Daarnaast is de toegang tot huisartsenzorg via contractpartner GZA altijd geborgd voordat een locatie opent. Bij een overplaatsing dient ook rekening te worden gehouden met de continuïteit van zorg. Verder is het uitgangspunt dat verhuisbewegingen geminimaliseerd worden om minderjarigen stabiliteit te geven. Zo staat in het Afwegingskader in- en doorstroom van Bewonerslogistiek als doelstelling benoemd dat 95% van de bewoners na instroom in de opvang nog maximaal twee keer verhuist.
- c) veiligheids- en beveiligingsoverwegingen, met name wanneer de minderjarige mogelijk het slachtoffer is van een vorm van geweld of uitbuiting, waaronder mensenhandel.
Op basis van de Wet verplichte Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling dient iedere opvanglocatie te beschikken over twee aandachtsfunctionarissen huiselijk geweld en kindermishandeling. Daarnaast streeft het COA ernaar om op iedere locatie contactpersonen mensenhandel

- en mensensmokkel aan te stellen. Deze contactpersonen zijn getraind in het herkennen van signalen van uitbuiting, kunnen hun collega's informeren en adviseren, en onderhouden een (regionaal) netwerk van relevante organisaties om slachtoffers eventueel naar door te verwijzen. Als blijkt dat een jongere (mogelijk) slachtoffer is van mensenhandel of het risico loopt slachtoffer te worden, is plaatsing in de beschermde opvang mogelijk. In de beschermde opvang worden diverse maatregelen getroffen met als doel de jongeren te beschermen en weerbaar te maken om te voorkomen dat ze worden uitgebuit of verdwijnen. Implementatie is voorzien in de Rva.
- d) het standpunt van de minderjarige in overeenstemming met zijn leeftijd en maturiteit. Er zijn diverse opvanglocaties die een jongerenraad hebben om zo op onderdelen inspraak voor deze groep te organiseren. Implementatie is voorzien in de Rva.

Eurodac

VWN geeft aan dat de verlaging van de leeftijdsgrens naar zes jaar niet bewezen noodzakelijk is of toegevoegde waarde heeft. De bevoegdheid om dwang toe te passen bij het registreren van biometrische gegevens is zorgelijk. De lidstaten moeten deze bepalingen toepassing in lijn met de belangen van het kind.

De Eurodac-verordening schrijft een verlaging van de leeftijd voor en hierom wordt de verordening ook aangevuld met bepalingen ter bescherming van de belangen van het minderjarig kind tijdens de afname van biometrische gegevens. Zo moet er altijd een meerderjarig gezinslid (of bij ontbreken hiervan een hiertoe aangewezen begeleider) aanwezig zijn tijdens de afname van biometrie. Deze bepalingen moeten ervoor zorgen dat de afname op een kindvriendelijke wijze verloopt. Daarnaast kan de verlaging van de leeftijdsgrens ook bijdragen aan de bescherming van de belangen van het kind, door bijvoorbeeld te helpen bij het bestrijden van mensenhandel.

Staatloosheid

De Stichting LOS vraagt bijzondere aandacht voor de situatie van staatlozen en waarborgen die daarvoor gelden in het kader van de toepassing van de Screeningsverordening, de Procedureverordening en de bepalingen inzake juridisch advies, counseling en rechtsbijstand.

Ten aanzien van staatloosheid geldt dat tijdens de screening aandacht wordt besteed aan de vaststelling van de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling. Indien de nationaliteit gedurende de screening niet vastgesteld kan worden, wordt hier nader onderzoek naar gedaan in de asielprocedure.

Crisisparaatheid

Het Rode Kruis vraagt om een goede afstemming tussen de aanpassingen van de wetgeving en uitvoeringspraktijk, met betrokken partijen, zodat deze in praktijk bijdragen aan een stabiele asielopvang.

Er is een noodplan opgesteld naar een format van het EU-asielagentschap dat tot stand is gekomen in nauwe afstemming met de betrokken partijen in de vreemdelingenketen. Bij het opstellen van de uitvoerings- en implementatiewetgeving voor het Asiel- en migratiepact zijn de betrokken partijen in de vreemdelingenketen ook nauw betrokken.

Tijdelijke bescherming

VWN stelt zich op het standpunt dat Nederland personen die onder de Richtlijn tijdelijke bescherming vallen, een verblijfsvergunning moeten krijgen en dat aansluiting bij het asielsysteem niet juist is. In onderhavig wetsvoorstel wordt ten aanzien van de bepalingen inzake tijdelijke bescherming in de Vw 2000 een beleidsneutrale omzetting voorzien. Beleidsmatige aanpassingen zijn in dit wetsvoorstel niet opportuun, aangezien de implementatie van de Richtlijn tijdelijke bescherming geen onderdeel uitmaakt van het Asiel- en migratiepact.

Artikelsgewijs

Artikel I Vreemdelingenwet 2000

Onderdeel A [artikel 1 begripsbepalingen]

Dit onderdeel brengt de begripsbepalingen in de Vw 2000 en de daarop gebaseerde lagere regelgeving in overeenstemming met het Asiel- en migratiepact. Begripsbepalingen die verwijzen naar de huidige EU-instrumenten vervallen of worden aangepast. Daarnaast worden de begripsbepalingen die betrekking hebben op de wijze van operationalisatie van de verordeningen in de Vw 2000 dienovereenkomstig aangepast. Zo wordt de begripsbepaling van 'asiel' aangepast naar 'verblijf op asielgerelateerde gronden' in verband met de invoering van een tweestatusstelsel voor vluchtelingen en



subsidiar beschermen en de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd onder de Kwalificatieverordening.

Onderdeel B [technische wijziging i.v.m. verblijfsvergunning asiel]

Dit onderdeel betreft een technische wijziging die verband houdt met het vervallen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Onderdeel C [nieuw hoofdstuk 1c. Screening]

Met dit onderdeel wordt ter uitvoering van de Screeningsverordening een nieuw hoofdstuk, hoofdstuk 1c. Screening, ingevoegd in de Vw 2000 met daarin de artikelen 2ff, 2gg en 2hh.

Het voorgestelde artikel 2ff belast de minister van Asiel en Migratie met de uitvoering van de taken die de Screeningsverordening aan de screeningsautoriteiten toekent. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen vervolgen een of meerdere autoriteiten of instanties worden aangewezen die een of meerdere taken van de Screeningsautoriteiten uitvoeren.

Het voorgestelde artikel 2gg regelt een verplichting voor de minister van Asiel en Migratie om te voorzien in de uitvoering van de in artikel 12, eerste lid, van de Screeningsverordening bedoelde voorlopige medische controle door gekwalificeerd medisch personeel. Omdat artikel 17 van de Screeningsverordening vereist dat bepaalde informatie over de voorlopige medische controle op het screeningsformulier wordt opgenomen, is tevens voorzien in een verstrekingsgrondslag van de benodigde gegevens aan de screeningsautoriteiten. Ook voor het voorzien van het begeleiden en bijstaan van een niet-begeleide minderjarige ter uitvoering van artikel 13 van de Screeningsverordening is in artikel 2gg de verplichting opgenomen om hierin te voorzien.

Met het voorgestelde artikel 2hh, eerste lid, Vw 2000 wordt vastgelegd dat de minister van Asiel- en Migratie voorziet in een onafhankelijk toezichtsmechanisme overeenkomstig artikel 10, tweede lid, van de Screeningsverordening en artikel 43, vierde lid, van de Procedureverordening. Op grond van het voorgestelde tweede lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld. Zo kunnen instanties worden aangewezen die onverminderd en overeenkomstig de taken en bevoegdheden die de wet aan deze instanties toekent, deelnemen aan de werking van het onafhankelijk toezichtmechanisme. Ook kunnen nadere regels worden gesteld met het oog op de goede werking van het mechanisme.

Het voorgaande is nader toegelicht in hoofdstuk 8 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel D [artikel 3 asielgrensprocedure Procedureverordening]

Dit onderdeel strekt tot aanpassing van de asielgrensprocedure in artikel 3, derde tot en met zesde lid, Vw 2000 naar aanleiding van de Procedureverordening. De huidige systematiek van de asielgrensprocedure blijft bestaan en wordt in overeenstemming gebracht met artikel 42 tot en met 45 van de Procedureverordening. Ook de huidige systematiek omtrent het uitvaardigen van een besluit tot weigering van de toegang als bedoeld in artikel 14 Schengengrenscore blijft gehandhaafd.

De asielgrensprocedure wordt voortaan geregeld in artikel 43 tot en met 54 van de Procedureverordening. Artikel 43 van de Procedureverordening bepaalt de voorwaarden voor de toepassing van de asielgrensprocedure. Artikel 43 bepaalt dat een lidstaat een asielaanvraag kan behandelen in een grensprocedure in de volgende gevallen:

- a) na de indiening van een asielaanvraag aan een doorlaatpost aan de buitengrens of in een transitzone;
- b) na een aanhouding in verband met een onrechtmatige overschrijding van de buitengrens;
- c) na een ontschepping op het grondgebied van een lidstaat volgend op een opsporings- en reddingsoperatie;
- d) na een herplaatsing overeenkomstig artikel 67, elfde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening.

Artikel 44 van de Procedureverordening stelt regels over de beslissingen in het kader van de asielgrensprocedure. Voor onderhavig wetsvoorstel is het eerste lid relevant: daarin is bepaald dat wanneer een asielgrensprocedure wordt toegepast, een beslissing kan worden genomen over a) de ontvankelijkheid van een verzoek overeenkomstig artikel 38 van de Procedureverordening en b) de gegrondheid van een verzoek indien een van de gevallen van artikel 42, eerste lid, onderdelen a tot en met g en j, en artikel 42, derde lid, onderdeel b, van de Procedureverordening zich voordoet.

Wat betreft artikel 44, eerste lid, onderdeel a, van de Procedureverordening inzake de ontvankelijkheidsbeoordeling regelt het bestaande artikel 3, derde lid, onderdelen a en b, Vw 2000 al dat een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel in de asielgrensprocedure kan worden getoetst aan de grond voor het niet in behandeling nemen als bedoeld in artikel 30 Vw 2000 (een andere lidstaat is op grond van de Asiel- en migratiebeheerverordening verantwoordelijk voor de behandeling van de

asielaanvraag) of de gronden voor niet-ontvankelijk verklaren als bedoeld in artikel 30a Vw 2000 (de gevallen genoemd in artikel 38 van de Procedureverordening).

Ter uitvoering van artikel 44, eerste lid, onderdeel b, van de Procedureverordening wordt aan artikel 3, derde lid, onderdeel c, Vw 2000 toegevoegd dat een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel in de asielgrensprocedure kan worden getoetst aan de gronden voor afwijzing wegens kennelijke ongegrondheid, genoemd in artikel 30b Vw 2000, 'met dien verstande dat een van de in artikel 42, eerste lid, onderdelen a tot en met g, en j, en artikel 42, derde lid, onderdeel b, van de Procedureverordening genoemde gevallen van toepassing is'. Op deze wijze wordt het verband tussen de artikel 44, eerste lid, onderdeel b, van de Procedureverordening en de toepassing daarvan in artikel 3, derde lid, Vw 2000 geëxpliciteerd.

Overeenkomstig artikel 51, tweede lid, van de Procedureverordening wordt de termijn vastgelegd waarbinnen de asielaanvraag moet zijn behandeld, namelijk vijf weken. Deze termijn kan met vier weken worden verlengd wanneer de asielzoeker met toepassing van artikel 67, elfde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening wordt herplaatst. Artikel 51, tweede lid, van de Procedureverordening vereist dat de asielgrensprocedure, inclusief het beroep bij de rechter ten hoogste binnen 12 weken moet zijn voltooid (16 weken in het geval van toepassing van artikel 67, elfde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening). De termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak moet doen, wordt overeenkomstig deze bepaling in de voorgestelde wijziging van artikel 83 Vw 2000 vastgesteld op maximaal zes weken. Voor een uitvoerige beschrijving van de asielgrensprocedure en de wijzigingen die daarin worden aangebracht, wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel E [artikel 2w technische wijziging n.a.v. afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Dit onderdeel betreft een technische wijziging van artikel 2w Vw 2000 die samenhangt met de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (artikel 33 tot en met 35 Vw 2000).

Onderdeel F [artikel 6 grensdetentie]

De Screeningsverordening verplicht de lidstaten in artikel 6 van die verordening om in het nationale recht bepalingen vast te leggen die ervoor zorgen dat de personen die op grond van artikel 5 van de Screeningsverordening gescreend worden aan de buitengrens voor de duur van de screening ter beschikking blijven van de autoriteiten op de in artikel 8, eerste lid, bedoelde locaties, om elk risico op onderduiken, mogelijke bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid als gevolg van dergelijk onderduiken of mogelijke gevaren voor de volksgezondheid als gevolg van dergelijk onderduiken te voorkomen. Met de voorgestelde wijziging van artikel 6, eerste en derde lid, Vw 2000 wordt de bevoegdheid tot het opleggen van dergelijke maatregelen toegekend aan de ambtenaren belast met grensbewaking. Daarbij geldt dat dit overeenkomstig de bepalingen die zijn opgenomen in de artikelen 5, 6 en 8, eerste en derde lid, van de Screeningsverordening dient plaats te vinden. In artikel 8, derde lid, van de Screeningsverordening is bijvoorbeeld een specifieke termijn opgenomen. Uiteraard geldt dat ook de overige bepalingen van de Screeningsverordening onverkort van toepassing zijn. Er wordt expliciet naar deze bepalingen verwezen omdat die zien op het toepassingsbereik (artikel 5 en 6 van de Screeningsverordening voor wat betreft screening aan de buitengrens) en specifieke voorschriften bevatten die raken aan de bepalingen van artikel 6 van de Vw 2000 (artikel 8, eerste en derde lid, van de Screeningsverordening met betrekking tot de locatie en termijnen).

Met inroeping van artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de Terugkeerrichtlijn wordt toepasselijkheid van die richtlijn uitgezonderd in de situatie dat de aanvraag van een asielzoeker is afgewezen in de asielgrensprocedure en hem nadien de toegang is geweigerd overeenkomstig artikel 14 van de Schengengrenscode (voorgestelde wijziging van artikel 109a Vw 2000). De terugkeer en detentie van deze vreemdelingen aan de grens wordt uitgevoerd op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, jo. zesde lid, Vw 2000; de Terugkeerrichtlijn is daarop niet meer van toepassing. Artikel 4, zesde lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening biedt de mogelijkheid om deze verordening in dat geval ook buiten toepassing te laten, mits is voldaan aan een aantal waarborgen uit o.a. artikel 4, tweede lid, en artikel 5, vierde lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening.

Ingevolge artikel 5, vierde lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening mag de grensdetentie uitsluitend worden opgelegd bij redelijk vooruitzicht van verwijdering en voor een zo korte mogelijke duur. Deze waarborgen worden toegevoegd aan artikel 6, zesde lid, Vw 2000. Tevens wordt hiermee het oordeel van de AbRvS van 12 juni 2015 wettelijk vastgelegd, waaruit volgt dat grensdetentie uitsluitend kan worden opgelegd bij redelijk vooruitzicht van verwijdering.¹⁰⁶ Voorts volgt uit artikel 5, vierde lid, in samenhang gezien met artikel 4, zesde lid, van de Terugkeergrensprocedureverordening dat de duur van grensdetentie na toegangsweigerings gebonden is aan de termijnen zoals neergelegd in artikel 15, vijfde en zesde lid, van de Terugkeerrichtlijn. Deze termijnen zijn geregeld in artikel 59, vijfde en zesde lid, Vw 2000. Deze bepalingen worden in artikel 6, zesde lid, Vw 2000 van overeenkom-

¹⁰⁶ AbRvS 12 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2003, 201504413/1/V3.

stige toepassing verklaard. Dit betekent dat een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, jo. het zesde lid, Vw 2000 in beginsel maximaal zes maanden kan duren. In uitzonderingsgevallen en indien aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan, bestaat de mogelijkheid na die zes maanden de grensdetentie op grond van artikel 6, zesde lid, jo. artikel 59, zesde lid, Vw 2000 te verlengen met maximaal twaalf maanden. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel G [artikel 6a technische wijziging grensdetentie Asiel- en migratiebeheerverordening]

Met dit onderdeel wordt in artikel 6a Vw 2000 inzake de grondslag voor het opleggen of voortzetten van grensdetentie van vreemdelingen die onder de Dublinverordening en voortaan onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen, de verwijzing naar artikel 28 van de Dublinverordening vervangen door verwijzing naar de equivalente bepaling van artikel 44 van de Asiel- en migratiebeheerverordening.

Onderdeel H [artikel 8 rechtmatig verblijf]

Met dit onderdeel wordt artikel 8 Vw 2000 inzake het rechtmatig verblijf in overeenstemming gebracht met het Asiel- en migratiepact. Via artikel 8 Vw 2000 wordt uitvoering gegeven aan artikel 10 van de Procedureverordening: het recht om in Nederland te verblijven ten tijde van de asielprocedure. In verband met het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt ook de grondslag voor het rechtmatig verblijf die daarmee samenhangt, geschrapt en worden de verwijzingen naar de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening geactualiseerd. Artikel 8, aanhef en onder f, Vw 2000 wordt opnieuw vastgesteld om te expliciteren dat artikel 10, eerste lid, van de Procedureverordening de grondslag vormt voor rechtmatig verblijf ten tijde van de behandeling van de asielaanvraag. Aan deze bepaling wordt ter uitvoering van artikel 10, derde lid, van de Procedureverordening de daarin genoemde uitzondering op de hoofdregel toegevoegd. Voorts wordt ter uitvoering van artikel 10, vierde lid, van de Procedureverordening toegevoegd dat de minister van Asiel en Migratie een uitzondering kan maken op het recht om tijdens de behandeling van de asielaanvraag op het grondgebied van Nederland te verblijven indien een van de in die bepaling genoemde gevallen zich voordoet. Aan artikel 8, aanhef en onder h, Vw 2000, wordt een verwijzing naar artikel 68 van de Procedureverordening aangaande de schorsende werking tijdens beroep toegevoegd. Dit artikelonderdeel wordt gesplitst om het onderscheid tussen asiel en regulier verblijf te verduidelijken.

Artikel 8, aanhef en onder g, Vw 2000 wordt opnieuw vastgesteld in verband met het vervallen van de asielvergunning voor onbepaalde tijd in artikel 33 Vw 2000 alsmede met de omstandigheid dat de verblijfsvergunning asiel zoals bedoeld in artikel 28 Vw niet langer een geldigheidsduur heeft. De geldigheidsduur wordt voortaan gekoppeld aan de verblijfstitel die op de voet van artikel 9 Vw 2000 wordt verstrekt bij de verlening van een verblijfsvergunning asiel. Dit is toegelicht in paragraaf 4.4 van het algemeen deel van de toelichting en de toelichting bij artikel 9.

Onderdeel I [artikel 9 verblijfsdocument waaruit het rechtmatig verblijf blijkt]

Dit onderdeel strekt tot wijziging van artikel 9 Vw 2000 inzake het document waaruit het rechtmatig verblijf blijkt. De geldigheidsduur van het asielverblijf wordt niet langer gekoppeld aan de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 28 Vw 2000, maar aan de verblijfstitel. De verblijfstitel wordt opgenomen in artikel 9 Vw 2000 en komt te gelden als het verblijfsdocument waaruit het rechtmatig verblijf bedoeld in artikel 8, aanhef, en onder c, Vw 2000 blijkt.

In artikel 9 Vw 2000 worden de regels vervat voor de geldigheidsduur van de verblijfstitel en de verlenging daarvan. Ook wordt een rechtstreekse delegatiegrondslag voorgesteld voor het regelen van de administratieve formaliteiten voor de verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfstitel, zoals vereist in onder andere artikel 24, vierde lid, van de Kwalificatieverordening.

Artikel 44, tweede lid, Vw 2000 wordt in onderhavig wetsvoorstel gewijzigd waardoor de ingangsdatum van de verleende verblijfsvergunning asiel wordt vastgesteld op de dag na de bekendmaking van de beschikking.

De geldigheidsduur van de verblijfstitel voor vreemdelingen met de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus vangt aan op de datum van verlening van de verblijfsvergunning asiel en heeft een initiële geldigheidsduur van drie jaar. Wanneer de geldigheidsduur verstrijkt, kan deze met drie jaar worden verlengd. (Het nieuwe artikel 9, derde lid, Vw 2000).

De geldigheidsduur van de verblijfstitel voor meegereisde en nagereisde gezinsleden vangt aan op de datum van de verlening van de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 44, tweede lid, Vw 2000 en verstrijkt op dezelfde datum als waarop de verblijfstitel van de vreemdeling die de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus heeft, verstrijkt, en kan worden verlengd zolang de geldigheidsduur van de verblijfstitel die is afgegeven aan de vreemdeling die de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus heeft, niet is verstreken. (Het nieuwe artikel 9, vierde lid, Vw 2000).

De verblijfstitel voor nareizende gezinsleden van subsidiair beschermden krijgt de vorm van het document of de schriftelijke verklaring als bedoeld in artikel 9, eerste lid, Vw 2000 waaruit het rechtmatig verblijf blijkt. Het verblijf van deze groep vreemdelingen wordt voortaan nationaal gereguleerd, in overeenstemming met artikel 8 EVRM.

In het nieuwe artikel 9, achtste lid, Vw 2000 wordt de bestaande rechtstreekse delegatiegrondslag voor de minister van Asiel en migratie uitgebreid met regels over de geldigheidsduur van de verblijfstitel en de gevallen waarin deze een kortere geldigheidsduur dan drie jaar heeft. Deze grondslag komt in de plaats van de delegatiegrondslag van het oude artikel 28, tweede lid, Vw 2000, omdat de geldigheidsduur voortaan wordt gekoppeld aan de verblijfstitel en niet meer aan de verblijfsvergunning asiel.

De uitbreiding omvat ook regels over de administratieve formaliteiten voor verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfstitel. Artikel 24, vierde lid, van de Kwalificatieverordening vereist dat in het nationale recht de administratieve formaliteiten voor verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfstitel voor internationaal beschermden worden vastgelegd. Dit vereiste geldt ter zake van de meegereisde gezinsleden op grond van artikel 23, eerste en tweede lid, van de Kwalificatieverordening. In de op te stellen ministeriële regeling worden ook de regels neergelegd voor de verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfstitel van nareizende gezinsleden van vreemdelingen die de vluchtelingenstatus hebben (zie artikel 13, tweede en derde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn) en de nareizende gezinsleden van vreemdelingen die de subsidiairebeschermingsstatus hebben. Voor laatstgenoemde groep is de verblijfstitel het in artikel 9, eerste lid, Vw 2000 opgenomen document of schriftelijke verklaring waaruit het rechtmatig verblijf blijkt.

Aan het slot van artikel 9 Vw 2000 wordt in een nieuw negende lid opgenomen dat het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfstitel niet tot gevolg heeft dat de verblijfsvergunning asiel vervalt indien deze op dat moment niet is ingetrokken. Het verblijfsrecht wordt vastgesteld bij verlening, dan wel het niet (langer) aanwezig zijn daarvan bij de weigering of intrekking van de verblijfsvergunning asiel. Het enkele verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfstitel kan daarom niet slechts om die reden leiden tot verlies van het verblijfsrecht en de daarmee samenhangende rechten. Een nadere toelichting is gegeven in paragraaf 4.4. van het algemeen deel van de toelichting.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 4.3 tot en met 4.5 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel J [artikel 9a technische wijziging n.a.v. verblijfstitel rechtmatig verblijf]

Dit onderdeel betreft een technische wijziging van artikel 9a Vw 2000 die samenhangt met het vorige onderdeel.

Onderdeel K [artikel 17 technische wijziging n.a.v. afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Dit onderdeel betreft een technische wijziging van artikel 17 Vw 2000 die samenhangt met het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (artikelen 33 tot en met 35 Vw 2000) als gevolg van de Kwalificatieverordening en de gewijzigde benaming van de 'verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd' in de 'verblijfsvergunning asiel'. Het benoemen van het onderscheid tussen bepaalde en onbepaalde tijd is daarmee immers zinledig geworden. Voor een uitgebreide toelichting op het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt verwezen naar paragraaf 4.7 van het algemeen deel van de toelichting. Omwille van de consistentie in de wetssystematiek wordt in onderhavig wetsvoorstel consequent verwezen naar de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 28 Vw 2000.

Onderdeel L [artikel 19 technische wijziging i.v.m. verblijfsvergunning asiel]

Met dit onderdeel wordt in artikel 19 Vw 2000 een technische wijziging doorgevoerd in verband met de aanpassing van artikel 28 Vw 2000.

Onderdeel M [artikel 22 technische wijziging n.a.v. afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Dit onderdeel betreft een technische wijziging van artikel 22 Vw 2000 die samenhangt met de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (artikel 33 tot en met 35 Vw 2000).

Onderdeel N [artikel 27 meervoudige beschikking terugkeerbesluit]

Deze wijziging van artikel 27 Vw 2000 inzake de meervoudige afwijzende beschikking met betrekking tot de verblijfsvergunning voor regulier verblijf (niet asiel) houdt verband met de voorgestelde wijziging van artikel 45 Vw 2000 inzake de meervoudige afwijzende asielbeschikking. In onderhavig wetsvoorstel worden beide artikelen in overeenstemming gebracht met de Terugkeerrichtlijn (in het

bijzonder artikel 5) en het beginsel van non-refoulement. Dit is noodzakelijk is om strijdigheid met het Unierecht in de nationale wettelijke systematiek op te lossen.

Thans geldt een afwijzende beschikking op een verblijfsaanvraag op reguliere of asielgronden op basis van de artikelen 27 Vw 2000 resp. artikel 45 Vw 2000 tevens als terugkeerbesluit in de zin van de Terugkeerrichtlijn. Er is momenteel geen uitzondering op deze hoofdregel. Als gevolg daarvan voorziet de Vw 2000 niet in een grondslag om een afwijzende beschikking op een verblijfsaanvraag te nemen die niet ook automatisch geldt als een terugkeerbesluit in de gevallen waarin dat strijd met het Unierecht oplevert, namelijk wanneer het opleggen van een terugkeerbesluit in strijd zou komen met het beginsel van non-refoulement of andere verplichtingen uit de Terugkeerrichtlijn. Die situatie doet zich blijkens nationale en Europese jurisprudentie al voor in de asielcontext: geoordeeld is dat artikel 45 Vw 2000 op dit punt niet in overeenstemming is met de Terugkeerrichtlijn. (Voor een nadere toelichting wordt vooruit verwezen naar de toelichting bij de wijziging van artikel 45 Vw 2000). Vanaf het toepasselijk worden van artikel 37 van de Procedureverordening ook niet met het Asiel- en migratiepact. Artikel 37 van de Procedureverordening vereist namelijk dat een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd conform de Terugkeerrichtlijn en het beginsel van non-refoulement wanneer een asielaanvraag wordt afgewezen als niet-ontvankelijk, ongegrond of kennelijk ongegrond ten aanzien van de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus.

Om deze strijdigheid met het Unierecht in de nationale systematiek op te lossen, wordt in artikel 45, derde lid, Vw 2000 geregeld dat de beschikking waarbij een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 wordt afgewezen, niet geldt als terugkeerbesluit indien dat niet in overeenstemming is de Terugkeerrichtlijn en het beginsel van non-refoulement. In het verlengde daarvan wordt voorgesteld ook artikel 27 Vw 2000 ter zake van de meervoudige afwijzende beschikking op reguliere gronden dienovereenkomstig aan te passen door de toevoeging van een nieuw vijfde lid. Deze wijziging houdt strikt genomen dus geen direct verband met de implementatie en uitvoering van het Asiel- en migratiepact, maar wordt om redenen van consistentie wel in dit wetsvoorstel betrokken.

In vorenbedoelde gevallen waarin geen meeromvattende beschikking als bedoeld in artikel 27, eerste lid, Vw 2000 kan worden genomen, kan eventueel op een ander moment op grond van artikel 62a Vw 2000 een separaat terugkeerbesluit worden genomen.

Onderdeel O [nieuw artikel 27a aanwijzing beslissingsautoriteit en bevoegde autoriteiten]

Dit onderdeel strekt tot de aanwijzing van de beslissingsautoriteit en bevoegde autoriteiten die zijn belast met de taken en bevoegdheden die aan die autoriteiten worden toegekend door de Procedureverordening, de Asiel- en migratiebeheerverordening en de Kwalificatieverordening. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 5.4 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel P [artikel 28 grondslag verblijfsvergunning asiel]

Dit onderdeel strekt tot het opnieuw vaststellen van artikel 28 Vw 2000, dat in het eerste lid de grondslag bevat voor de bevoegdheid voor de minister van Asiel en Migratie om een beslissing te nemen op de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel dan wel om de verblijfsvergunning asiel ambtshalve te verlenen.

Ingevolge het nieuwe eerste lid is de minister van Asiel en Migratie bevoegd de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel in te willigen, af te wijzen, niet in behandeling te nemen, niet-ontvankelijk te verklaren of buiten behandeling te stellen (onderdeel a) dan wel een verblijfsvergunning asiel in te trekken (onderdeel b). Op grond van het nieuwe onderdeel c van het eerste lid, onderdelen 1° en 2°, kan de minister van Asiel en Migratie de verblijfsvergunning asiel ambtshalve verlenen aan nareizende gezinsleden. Voor nareizende gezinsleden blijft de procedure gelden voor het aanvragen van een machtiging tot voorlopig verblijf, waarop de verblijfsvergunning asiel ambtshalve aan hen wordt verleend indien zij zich – eenmaal aangekomen in Nederland – overeenkomstig artikel 54, eerste lid, onderdeel e, Vw 2000 hebben aangemeld (zie het tot het tweede lid vernummerde oude derde lid). De delegatiegrondslag van het oude artikel 28, tweede lid, komt te vervallen, omdat de geldigheidsduur niet langer worden gekoppeld aan de verblijfsvergunning asiel, maar aan de verblijfstitel. Zie hierover ook de paragrafen 4.3 tot en met 4.5 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel Q [artikel 29 verleningsgrond verblijfsvergunning asiel i.v.m. de vluchtelingenstatus]

Dit onderdeel stelt artikel 29 opnieuw vast. In het eerste lid (in samenhang bezien met artikel 28, eerste lid, onderdeel a) wordt een grondslag voor verlening van de verblijfsvergunning asiel in verband met de vluchtelingenstatus als bedoeld in de Kwalificatieverordening geïntroduceerd.

De Kwalificatieverordening voorziet in een uitputtende regeling voor het verlenen van zowel een vluchtelingenstatus (artikel 13), de subsidiairebeschermingsstatus (artikel 18) als verblijfstitels aan de

gezinsleden van die persoon die internationale bescherming geniet en die zelf niet in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus en die in die lidstaat een verblijfstitel aanvragen (artikel 23). In de hoofdstukken II en III van de Kwalificatieverordening is opgenomen wanneer een persoon als vluchteling moet worden aangemerkt, maar eveneens wanneer hij ophoudt vluchteling te zijn (cessation clauses) dan wel wanneer hij uitgesloten moet worden van de vluchtelingenstatus (exclusion clauses).

Uit artikel 39, tweede lid, van de Procedureverordening volgt dat de beslissingsautoriteit (de minister van Asiel en Migratie) bij de behandeling van een asielaanvraag beslist of de aanvrager als vluchteling kan worden aangemerkt, en, indien dat niet het geval is, na moet gaan of de aanvrager in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming overeenkomstig de Kwalificatieverordening.

De gronden voor verlening van de vluchtelingenstatus vloeien rechtstreeks voort uit de hoofdstukken II en III van de Kwalificatieverordening. De regels daaromtrent worden daarom geschrapt uit de nationale regelgeving. Zoals in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, wordt voortaan een onderscheid aangebracht tussen de toekenning van de vluchtelingenstatus door middel van verlening van de verblijfsvergunning asiel op deze grond enerzijds en afgifte van de bijbehorende verblijfstitel anderzijds. De verblijfstitel wordt opgenomen in artikel 9 Vw 2000 als het document waaruit het rechtmatig blijkt en waaraan een geldigheidsduur is gekoppeld. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 9 Vw 2000.

In het tweede lid is een delegatiegrondslag opgenomen.

Onderdeel R [nieuw artikel 29a verleningsgrond verblijfsvergunning asiel i.v.m. de subsidiairebeschermingsstatus]

Dit onderdeel introduceert een artikel 29a, met in het eerste lid (in samenhang gezien met artikel 28, eerste lid, onderdeel a) een grondslag voor verlening van de verblijfsvergunning asiel in verband met de subsidiairebeschermingsstatus als bedoeld in de Kwalificatieverordening. De gronden voor verlening van de subsidiairebeschermingsstatus vloeien rechtstreeks voort uit de hoofdstukken II en V van de Kwalificatieverordening. De regels daaromtrent worden geschrapt uit de nationale regelgeving. Zoals hiervoor is aangegeven wordt voortaan een onderscheid aangebracht tussen de toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus door middel van verlening van de verblijfsvergunning asiel op deze grond en de verblijfstitel die voortaan het verblijfsdocument bedoeld in artikel 9 Vw 2000 is waaruit het rechtmatig verblijf blijkt en waaraan een geldigheidsduur is gekoppeld. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de toelichting.

In het tweede lid is een delegatiegrondslag opgenomen.

Onderdeel S [nieuw artikel 29b verleningsgrond verblijfsvergunning asiel i.v.m. het verblijf als meereizend gezinslid overeenkomstig de Kwalificatieverordening]

Dit onderdeel introduceert een artikel 29b, met in het eerste lid (in samenhang gezien met het voorgestelde artikel 28, eerste lid, onderdeel c, Vw 2000) een grondslag voor verlening van de verblijfsvergunning asiel aan de vreemdeling die overeenkomstig artikel 23, eerste lid, van de Kwalificatieverordening in aanmerking komt voor verblijf als gezinslid van een vreemdeling die internationale bescherming geniet. Dat zijn gezinsleden die ingevolge artikel 3, negende lid, van de Kwalificatieverordening al deel uitmaakten van het gezin van de asielzoeker voordat hij zich op het grondgebied van een lidstaat begaf en die in verband met de asielaanvraag op het grondgebied van dezelfde lidstaat aanwezig zijn (de meereizende gezinsleden). Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de toelichting. In het tweede lid wordt een delegatiegrondslag opgenomen.

Onderdeel T [nieuw artikel 29c verleningsgrond verblijfsvergunning asiel i.v.m. het verblijf als nareizend gezinslid krachtens de Gezinsherenigingsrichtlijn van een vreemdeling die de vluchtelingenstatus heeft]

Dit onderdeel introduceert een artikel 29c met een grondslag voor verlening van de verblijfsvergunning asiel bedoeld in artikel 28, aan de hierna te noemen gezinsleden van de vreemdeling die de vluchtelingenstatus heeft, indien deze op het tijdstip van binnenkomst van die vreemdeling tot diens gezin behoorden en hem zijn nagereisd binnen drie maanden nadat aan die vreemdeling de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 28 is verleend, dan wel binnen die drie maanden door of ten behoeve van dat gezinslid een machtiging tot voorlopig verblijf is aangevraagd:

- a. de meerderjarige echtgenoot;
- b. het biologische of geadopteerde minderjarige kind;
- c. de ouders, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is;
- d. de minderjarige broer of zus, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is, die broer of zus gelijktijdig met een ouder, bedoeld in onderdeel c, de aanvraag heeft ingediend en ten laste komt van die ouder.

In het tweede lid wordt in navolging van een arrest van het HvJEU van 7 november 2018 (K. en B.) in de Vw 2000 verankerd dat de verblijfsvergunning asiel aan een nareizend gezinslid van een vreemdeling met de vluchtelingenstatus niet wordt geweigerd indien de overschrijding van de in het eerste lid bedoelde termijn van drie maanden op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is.¹⁰⁷ Dit onderdeel is bij wet van 28 maart 2025 toegevoegd aan het oude artikel 29, vijfde lid, Vw 2000 en wordt in verband met de herschikking van de gronden voor verlening van de verblijfsvergunning asiel overgeheveld naar het nieuwe artikel 29c Vw 2000.¹⁰⁸ Indien de termijnoverschrijding niet objectief verschoonbaar is, kan de vreemdeling een aanvraag indienen voor een reguliere verblijfsvergunning.

In het derde lid is een delegatiegrondslag opgenomen. In de gedelegeerde regeling wordt, zoals thans het geval is, bepaald in welke gevallen een verblijfsvergunning wordt verleend.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel U [nieuw artikel 29d verleningsgrond verblijfsvergunning asiel i.v.m. het verblijf als nareizend gezinslid van een vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus heeft]

Dit onderdeel introduceert een artikel 29d met in het eerste lid een grondslag voor de verlening van de verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 aan de in het voorgestelde artikel 29c, eerste lid, genoemde gezinsleden van een vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus heeft, indien het gezinslid op het tijdstip van binnenkomst van die vreemdeling tot diens gezin behoorde en door of ten behoeve van dat gezinslid een machtiging tot voorlopig verblijf is aangevraagd. Het tweede lid bepaalt dat de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel kan worden geweigerd, indien:

- nog geen twee jaar zijn verstreken sinds de afgifte van de verblijfstitel aan de vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus heeft;
- de vreemdeling niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan;
- de vreemdeling niet over huisvesting beschikt.

Het inkomensvereiste en het vereiste om over huisvesting te beschikken gelden niet voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (derde lid).

In het vierde lid is een delegatiegrondslag opgenomen. In de gedelegeerde regeling wordt, zoals thans het geval is, bepaald in welke gevallen een verblijfsvergunning wordt verleend.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel V [artikel 30 bevoegdheid niet in behandeling nemen asielaanvraag]

Artikel 39, eerste lid, van de Procedureverordening bepaalt de gronden waarop een asielaanvraag niet in behandeling wordt genomen. Artikel 16, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening bepaalt dat de ingevolge die verordening verantwoordelijke lidstaat de asielaanvraag behandelt. Met dit onderdeel komt in artikel 30, eerste lid, Vw 2000 te staan dat de minister van Asiel en Migratie ertoe kan besluiten een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel niet in behandeling te nemen in de gevallen bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening. Uit artikel 35 van de Asiel- en migratiebeheerverordening volgt dat een lidstaat, in afwijking van artikel 16, eerste lid, van die verordening, ertoe kan besluiten een in die lidstaat geregistreerd verzoek om internationale bescherming in behandeling te nemen – ook al is hij daartoe op basis van de Asiel- en migratiebeheerverordening niet verplicht. De voorgestelde herformulering van artikel 30, eerste lid, Vw 2000 laat die mogelijkheid – anders dan in de huidige wettekst – open.

Artikel 22 van de Asiel- en migratiebeheerverordening voorziet in een (uitputtende) regeling voor het voeren van een persoonlijk onderhoud om de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat te vergemakkelijken. In dit persoonlijk onderhoud krijgt verzoeker tevens de gelegenheid om gemotiveerd te verzoeken om het verzoek om internationale bescherming onverplicht in behandeling te nemen (discretionaire clausule). Gelet hierop komt het huidige tweede lid te vervallen.

Onderdeel W [artikel 30a bevoegdheid niet-ontvankelijk verklaren asielaanvraag]

Artikel 38, eerste lid, van de Procedureverordening bepaalt dat de beslissingsautoriteit de ontvankelijkheid van een verzoek kan beoordelen overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen van hoofdstuk II van de Procedureverordening, en op grond van het nationale recht bevoegd kan worden gemaakt om een verzoek niet-ontvankelijk te verklaren wanneer een van de in het eerste lid van artikel 38 van de Procedureverordening genoemde gronden van toepassing is. Het gaat hier om een facultatieve bevoegdheid. In artikel 30a, eerste lid, Vw 2000 wordt deze ruimte benut door deze bevoegdheid expliciet te regelen voor de minister van Asiel en Migratie.

¹⁰⁷ HvJ EU 7 november 2018, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877 (K. en B.).

¹⁰⁸ Stb. 2025, 79.

Ook omvat artikel 30a, eerste lid, Vw 2000 de bevoegdheid om de asielaanvraag niet-ontvankelijk te verklaren in de gevallen, bedoeld in artikel 38, tweede lid, van de Procedureverordening (volgende verzoeken waarbij geen nieuwe relevante elementen als bedoeld in artikel 55, derde en vijfde lid, van de Procedureverordening naar voren zijn gekomen). Daarbij wordt verwezen naar de corresponderende bepalingen in de Procedureverordening met de materiële gronden voor toepassing van deze bevoegdheden. Deze bevoegdheid is ook noodzakelijk voor een goede toepassing van de asielgrensprocedure, zoals toegelicht in het algemeen deel van de toelichting.

Ingevolge artikel 30a, tweede lid, Vw 2000 wordt het besluit een aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren, voor de toepassing van het bepaalde bij of krachtens de Vw 2000 gelijkgesteld met een afwijzing.

Onderdeel X [artikel 30b bevoegdheid afwijzen asielaanvraag als kennelijk ongegrond]

In de Procedureverordening wordt een aantal gronden bepaald waarop een ongegronde asielaanvraag kan worden afgewezen als kennelijk ongegrond. Artikel 30b Vw 2000 wordt behouden als facultatieve bevoegdheidsgrondslag op grond waarvan een ongegronde asielaanvraag kan worden afgewezen als kennelijk ongegrond. Artikel 39, vierde lid, van de Procedureverordening bepaalt dat de beslissingsautoriteit op grond van het nationale recht bevoegd kan worden gemaakt een ongegrond verzoek kennelijk ongegrond te verklaren als op het tijdstip van afronding van de behandeling een van de gevallen als bedoeld in artikel 42, eerste en derde lid, van de Procedureverordening van toepassing is. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij misleiding of misbruik dan wel gevaar voor de nationale veiligheid of openbare orde. Deze grond wordt opgenomen in artikel 30b, eerste lid, Vw 2000 (nieuw). Het gaat hier om een facultatieve bevoegdheid. Nederland maakt gebruik van deze mogelijkheden, ook om een goede uitvoering van de verplichte asielgrensprocedure te kunnen realiseren. De lidstaat heeft hier discretionaire ruimte en kan er altijd voor kiezen de asielaanvraag in deze gevallen ook inhoudelijk te behandelen en een besluit te nemen over de (on)gegrondheid van de asielaanvraag. In het tweede lid (nieuw) wordt geregeld dat de minister van Asiel en Migratie overeenkomstig de artikelen 40, vierde lid, en 41, vijfde lid, van de Procedureverordening een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel kan afwijzen als kennelijk ongegrond indien de aanvraag expliciet of impliciet is ingetrokken en op dat moment reeds is vastgesteld dat de vreemdeling niet in aanmerking komt voor internationale bescherming op grond van de Kwalificatieverordening. Deze bevoegdheid geldt in aanvulling op de bevoegdheid tot buitenbehandelingstelling zoals opgenomen in de artikel 30c Vw 2000 (zie hierna).

Onderdeel Y [artikel 30c bevoegdheid buiten behandeling stellen asielaanvraag]

De artikelen 40, eerste lid, en 41, eerste lid, van de Procedureverordening bepalen de gronden waarop een asielaanvraag als expliciet dan wel impliciet ingetrokken kan worden beschouwd. Artikel 39, eerste lid, onderdeel c, van de Procedureverordening bepaalt dat een asielaanvraag die expliciet of impliciet wordt ingetrokken niet ten gronde wordt behandeld. Er wordt in die gevallen dus niet inhoudelijk beoordeeld of de vreemdeling in aanmerking komt voor internationale bescherming. Artikel 30c Vw 2000 bevat de gronden op grond waarvan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 buiten behandeling kan worden gesteld bij impliciete intrekking van de asielaanvraag. Met dit onderdeel wordt artikel 30c Vw 2000 behouden als grondslag waarop de minister van Asiel en Migratie de asielaanvraag buiten behandeling kan stellen bij impliciete intrekking van de asielaanvraag overeenkomstig artikel 41, eerste lid, jo. artikel 39, eerste lid, onderdeel c, van de Procedureverordening (artikel 30c, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000). Daar wordt de bevoegdheid aan toegevoegd om de asielaanvraag buiten behandeling te stellen bij een expliciete intrekking van de asielaanvraag overeenkomstig artikel 40, eerste lid, jo. artikel 39, eerste lid, onderdeel c, van de Procedureverordening (artikel 30c, eerste lid, onderdeel a, Vw 2000). Ingevolge artikel 40, derde lid, van de Procedureverordening neemt de beslissingsautoriteit een beslissing waarin wordt verklaard dat de asielaanvraag expliciet is ingetrokken en is dit besluit niet vatbaar voor beroep bij de rechter. Het besluit tot buitenbehandelingstelling bij een expliciete intrekking dat wordt genomen op grond van artikel 30c, eerste lid, onderdeel a, Vw 2000, wordt daarom uitgesloten van beroep in het voorgestelde nieuwe artikel 80 Vw 2000. Ingevolge artikel 30c, tweede lid (nieuw), Vw 2000 wordt het besluit een aanvraag buiten behandeling te stellen voor de toepassing van het bepaalde bij of krachtens deze wet gelijkgesteld met een afwijzing.

Artikel 40, vierde lid, en artikel 41, vijfde lid, van de Procedureverordening bieden de mogelijkheid om bij expliciete of impliciete intrekking de asielaanvraag af te wijzen als ongegrond of kennelijk ongegrond, indien de beslissingsautoriteit op het moment van de intrekking van de asielaanvraag reeds heeft vastgesteld dat de vreemdeling niet in aanmerking komt voor internationale bescherming op grond van de Kwalificatieverordening. In aanvulling op de mogelijkheid tot buitenbehandelingstelling, worden deze mogelijkheden opgenomen in artikel 30b, tweede lid, Vw 2000 (afwijzen als kennelijk ongegrond) en in artikel 31, derde lid, Vw 2000 (afwijzen als ongegrond).

Ingevolge artikel 30c, tweede lid (nieuw), Vw 2000 wordt het besluit een aanvraag buiten behandeling

te stellen, voor de toepassing van het bepaalde bij of krachtens de Vw 2000. gelijkgesteld met een afwijzing.

Onderdeel Z [artikel 31 bevoegdheid afwijzen asielaanvraag]

Uit artikel 39, derde lid, van de Procedureverordening volgt dat de minister van Asiel en Migratie een asielaanvraag als ongegrond afwijst indien hij heeft vastgesteld dat de asielzoeker niet in aanmerking komt voor internationale bescherming op grond van de Kwalificatieverordening. Met dit onderdeel wordt de bevoegdheid tot afwijzing van de asielaanvraag in artikel 31, eerste lid, Vw 2000 in overeenstemming gebracht met artikel 39, derde lid, van de Procedureverordening.

In het eerste lid (nieuw) wordt bepaald dat de minister van Asiel en Migratie een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel in verband met de vluchtelingenstatus (artikel 29 Vw 2000), de subsidiairebeschermingsstatus (artikel 29a Vw 2000) of als meereizend gezinslid (artikel 29b Vw 2000) overeenkomstig artikel 39, derde lid, van de Procedureverordening kan afwijzen als ongegrond, indien de aanvrager op grond van de Kwalificatieverordening niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus, bedoeld in artikel 13 van de Kwalificatieverordening (onderdeel a), de subsidiairebeschermingsstatus, bedoeld in artikel 18 van de Kwalificatieverordening (onderdeel b), of verblijf als gezinslid, als bedoeld in artikel 23, eerste lid, van de Kwalificatieverordening (onderdeel c).

In het tweede lid (nieuw) wordt geregeld dat de minister van Asiel en Migratie een aanvraag om een verblijfsvergunning als nareizend gezinslid kan afwijzen indien de aanvrager niet voldoet aan de in artikel 29c Vw 2000 (gezinslid van een vreemdeling met de vluchtelingenstatus) of artikel 29d Vw 2000 (gezinslid van een vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus) gestelde voorwaarden.

In het derde lid (nieuw) wordt geregeld dat de minister van Asiel en Migratie overeenkomstig de artikelen 40, vierde lid, en 41, vijfde lid, van de Procedureverordening een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel kan afwijzen als ongegrond indien de aanvraag expliciet of impliciet is ingetrokken en op dat moment reeds is vastgesteld dat de vreemdeling niet in aanmerking komt voor internationale bescherming op grond van de Kwalificatieverordening. Deze bevoegdheid geldt in aanvulling op de bevoegdheid tot buitenbehandelingstelling zoals opgenomen in de artikel 30c Vw 2000.

Het vierde lid (nieuw) wordt technisch aangepast aan de nieuwe artikelen 29c en 29d Vw 2000.

Daarnaast vervallen de huidige leden twee tot en met zes, omdat het beoordelingskader voor verlening en afwijzing van de asielaanvraag en de samenwerkingsplicht voortaan zijn geregeld in artikel 4 van de Kwalificatieverordening (indienen van informatie en beoordeling van feiten en omstandigheden). Het huidige zevende lid vervalt omdat de regeling voor opvolgende aanvragen (volgende verzoeken) voortaan volgt uit artikel 55 van de Procedureverordening.

De delegatiegrondslag in het vierde lid (nieuw) wordt technisch op het voorgaande aangepast.

Onderdeel AA [artikel 32 bevoegdheid intrekken asielvergunning]

Artikel 32 inzake de bevoegdheid voor de minister van Asiel en Migratie om de verblijfsvergunning asiel in te trekken wordt opnieuw vastgesteld en in overeenstemming gebracht met de Procedureverordening en de Kwalificatieverordening.

Uit artikel 65 van de Procedureverordening volgt dat de minister van Asiel en Migratie de behandeling tot intrekking van de internationale bescherming van een onderdaan van een derde land of staatloze begint wanneer er nieuwe elementen of bevindingen naar voren zijn gekomen waaruit blijkt dat er redenen zijn om te heroverwegen of hij of zij in aanmerking komt voor internationale bescherming, met name in de gevallen, bedoeld in de artikelen 14 en 19 van de Kwalificatieverordening. Artikel 66 van de Procedureverordening schrijft de procedure voor die geldt bij de intrekking van internationale bescherming. Met dit onderdeel wordt de bevoegdheid tot intrekking van de verblijfsvergunning asiel in artikel 32, eerste en tweede lid, Vw 2000 in overeenstemming gebracht met de artikelen 65 en 66 van de Procedureverordening.

In het eerste en tweede lid wordt bepaald dat de verblijfsvergunning asiel in verband met de vluchtelingenstatus (artikel 29 Vw 2000) of de verblijfsvergunning asiel in verband met de subsidiairebeschermingsstatus (artikel 29a Vw 2000) overeenkomstig de intrekkingregels- en procedure van de artikelen 65 en 66 van de Procedureverordening kan worden ingetrokken op grond van artikel 14, respectievelijk artikel 19 van de Kwalificatieverordening.

In het nieuwe derde lid wordt geregeld dat bij toepassing van het eerste, tweede of zesde lid, gelijktijdig ook de verblijfsvergunning asiel van de gezinsleden (artikelen 29b, 29c of 29d) wordt ingetrokken.

In het nieuwe vierde lid wordt geregeld dat de verblijfsvergunning asiel van meegereisde gezinsleden (artikel 29b Vw 2000) ook kan worden ingetrokken in de gevallen, bedoeld artikel 23, derde tot en met vijfde lid, van de Kwalificatieverordening (bijvoorbeeld om redenen van nationale veiligheid of openbare orde).

Voor de intrekking van de verblijfsvergunning asiel van nagereisde gezinsleden van vreemdelingen met de vluchtelingenstatus (artikel 29c Vw 2000) en nagereisde gezinsleden van vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus (artikel 29d Vw 2000) worden voorts de bestaande gronden van het oude artikel 32, eerste lid, Vw 2000 gehandhaafd in het nieuwe vijfde lid. Geschrappt wordt de grond

voor intrekking bij het vestigen van het hoofdverblijf buiten Nederland naar aanleiding van het oordeel van de AbRvS van 18 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1923.

Uit artikel 66, zesde lid, jo. artikel 67, eerste lid, onderdeel d, en tweede alinea van de Procedureverordening volgt dat de intrekkingprocedure van artikel 66 van de Procedureverordening niet van toepassing is op een beslissing tot intrekking van internationale bescherming, indien de onderdaan van een derde land of de staatloze:

- ondubbelzinnig afziet van zijn of haar erkenning als persoon die internationale bescherming geniet;
- een onderdaan is geworden van een lidstaat, of
- vervolgens in een andere lidstaat internationale bescherming heeft gekregen.

Ter verplichte uitvoering van artikel 66, zesde lid, van de Procedureverordening wordt in het nieuwe artikel 32, zesde lid, Vw 2000 geregeld dat bij de afsluiting, bedoeld in artikel 66, zesde lid, van de Procedureverordening, dat als zodanig in het dossier van de vreemdeling wordt vermeld en dat daarbij ook de rechtsgrond voor die afsluiting wordt vermeld. Uit artikel 66, zesde lid, aanhef, van de Procedureverordening volgt dat de procedure van dat artikel niet van toepassing is op de in dit lid genoemde intrekkingbesluiten. Op grond van de in het nieuwe artikel 32, zevende lid, Vw 2000 voorziene delegatiegrondslag kunnen regels worden gesteld over de procedure bij intrekking van de verblijfsvergunning asiel in deze gevallen.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat uit artikel 67, eerste lid, onderdeel d, en tweede alinea van de Procedureverordening volgt dat voornoemde gevallen van artikel 66, zesde lid, kwalificeren als besluit tot intrekking van internationale bescherming. In het nieuwe artikel 80 Vw 2000 wordt van de mogelijkheid gebruik gemaakt die artikel 67, eerste lid, tweede alinea, van de Procedureverordening biedt om deze besluiten uit te sluiten van beroep bij de bestuursrechter.

Het nieuwe artikel 32, zesde lid, Vw 2000 geldt alleen voor vreemdelingen van wie de internationale bescherming op grond van de Kwalificatieverordening wordt ingetrokken. In artikel 32, tweede lid, Vw 2000 wordt daarom geregeld dat de minister van Asiel en Migratie gelijktijdig de verblijfsvergunning asiel van het gezinslid van de hoofdpersoon intrekt bij het besluit tot afsluiting dat met toepassing van het zesde lid wordt genomen.

Onderdeel AB [nieuw artikel 32a bevoegdheid aanwijzing veilig derde land of veilig land van herkomst]

Artikel 64, eerste lid, van de Procedureverordening bepaalt dat de lidstaten met het oog op de behandeling van verzoeken om internationale bescherming wetgeving kunnen handhaven of invoeren die voorziet in de nationale aanwijzing als veilig derde land of als veilig land van herkomst van andere landen dan die welke op het niveau van de Unie als zodanig zijn aangewezen. Daartoe wordt een nieuw artikel 32a in de Vw 2000 gevoegd dat een rechtstreekse delegatiegrondslag voor de minister van Asiel en Migratie behelst tot aanwijzing bij ministeriële regeling van landen als veilig derde land of veilig land van herkomst. Thans geschiedt de aanwijzing van veilige landen van herkomst ook bij ministeriële regeling op basis van de delegatiegrondslag van artikel 3.105ba Vb 2000. Laatstgenoemde bepaling komt te vervallen.

Onderdeel AC [artikelen 33, 34 en 35 afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

De verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd kan niet worden gehandhaafd onder het Asiel- en migratiepact. Daartoe worden de artikelen 33, 34 en 35 Vw 2000 geschrapt. Voor een uitgebreide toelichting op het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt verwezen naar paragraaf 4.7 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel AD [artikel 36 juridisch adviseur / counseling]

Dit onderdeel strekt tot het treffen van een rechtstreekse delegatiegrondslag in artikel 36 (in het tweede lid) Vw 2000 voor de minister van Asiel en Migratie om overeenkomstig artikel 19 van de Procedureverordening en artikel 21 van de Asiel- en migratiebeheerverordening regels te stellen over de erkenning of toelating van juridisch adviseurs of andere counselors die de vreemdeling tijdens de behandeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 kosteloze juridische counseling verstrekken, bijstaan of vertegenwoordigen; over de accreditatie van niet-gouvernementele organisaties die deze vreemdeling juridische diensten of vertegenwoordiging bieden en over de procedurele regels voor de indiening en behandeling van verzoeken om kosteloze juridische counseling en wettelijke vertegenwoordiging, waaronder regels over het uitsluiten of beperken daarvan. De uitwerking daarvan vindt thans plaats. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

In het eerste lid blijft staan dat de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als

bedoeld in artikel 28 Vw 2000 in afwijking van artikel 2:1, tweede lid, van de Awb wordt ingediend door de vreemdeling of zijn wettelijk vertegenwoordiger. Deze afwijking is ingevoerd in 2001 om misbruik te voorkomen. Verwijzing naar de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd vervalt in verband met de schrapping daarvan.

Onderdeel AE [artikel 37 aanpassing delegatiegrondslag asielprocedure en schrappen leges verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

In paragraaf 5.2 van het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet dat een van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel en onderliggende regelgeving is dat de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening voortaan het kader vormen voor de procedurele regels voor de behandeling van een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000. Daartoe worden uit de nationale regelgeving de procedurele regels geschrapt die voortaan rechtstreeks uit de Procedureverordening volgen. Een andere belangrijke consequentie van het rechtstreeks van toepassing worden van de asielprocedureregels van de Procedureverordening is dat aanvullende nationale regels die niet langer noodzakelijk zijn voor de asielprocedure, uit de Vw 2000 en het Vb 2000 worden geschrapt. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de maatregel uit het Regeerprogramma 2024 dat de nationale asielprocedure sterk wordt vereenvoudigd en dat onverplichte procedurestappen, waaronder de voornemenprocedure, worden geschrapt. Dit betekent ook dat de onverplichte asielprocedureregels uit het Vb 2000 worden geschrapt. Dit uitgangspunt is mede ingegeven door het feit dat de Procedureverordening de termijnen waarbinnen een asielaanvraag moet zijn afgehandeld, aanzienlijk verkort. Voorkomen moet worden dat de Nederlandse wetgeving extra procedurele stappen verplicht stelt die het halen van deze beslistermijnen belemmeren. Nadere uitwerking van de procedure kan zo nodig plaatsvinden in het beleid dat de IND uitvoert. Op enkele punten verplichten de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening tot het stellen van nationale regels. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als de bekendmaking van het besluit op de asielaanvraag (artikel 36, eerste lid, van de Procedureverordening)¹⁰⁹ of de mogelijkheid om een asielaanvraag per formulier in te dienen (artikel 28, vierde lid, van de Procedureverordening). Dit onderdeel strekt tot aanpassing van de bestaande delegatiegrondslag van artikel 37, eerste lid, aanhef en onderdeel b, Vw 2000 in de zin dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening nadere regels kunnen worden gesteld omtrent de procedure voor de behandeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000, indien dat noodzakelijk is ter uitvoering van de Procedureverordening of de Asiel- en migratiebeheerverordening, in het bijzonder dus ter zake van voornoemde punten. Denkbaar is dat bij de uitvoering van de Procedureverordening of de Asiel- en migratiebeheerverordening in de praktijk de behoefte rijst aan normstelling over de asielprocedure op andere ondergeschikte punten. Deze delegatiegrondslag maakt het mogelijk daar op in te spelen. Voor nadere regels omtrent de bekendmaking van het besluit op de asielaanvraag volstaat artikel 37, eerste lid, onderdeel c (nieuw, voorheen d), Vw 2000. Het huidige artikel 37, eerste lid, onderdeel c, Vw 2000 kan vervallen. Welke gegevens door de vreemdeling moeten worden verstrekt is namelijk opgenomen in artikel 4, eerste en tweede lid, van de Kwalificatieverordening, artikelen 9, 12, tweede lid, en 28, zesde lid, van de Procedureverordening en artikel 17, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening. Verder vervalt het tweede lid in verband met de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.

Onderdeel AF [artikel 38 inhoud persoonlijk onderhoud / gehoor]

Met dit onderdeel wordt artikel 38 Vw 2000 opnieuw vastgesteld en wordt een rechtstreekse delegatiegrondslag opgenomen voor de minister van Asiel en Migratie om nadere regels te stellen ter uitvoering van de (meer technische) vereisten voor het persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 13, tiende en dertiende lid, van de Procedureverordening en artikel 22, vijfde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening. Het huidige artikel 38, eerste lid, Vw 2000 vervalt omdat de vereisten aan de taal waarin de vreemdeling dient te worden gehoord, voortaan zijn geregeld in artikel 13, vijfde lid, van de Procedureverordening. Het huidige artikel 38, tweede lid, Vw 2000 vervalt omdat regels over de inhoud van het persoonlijk onderhoud of gehoor voortaan zijn geregeld in artikel 12, tweede lid, van de Procedureverordening. De delegatiegrondslag uit het huidige derde lid komt te vervallen. De daarop gebaseerde ministeriële regelgeving kan, indien noodzakelijk, worden omgehangen naar de rechtstreekse delegatiegrondslag zoals voorzien in het eerste lid.

Onderdeel AG [artikel 39 voornemenprocedure asielprocedure vervalt]

In paragraaf 5.3 van het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet dat de voornemenprocedure

¹⁰⁹De toezending of uitreiking van het besluit is thans in artikel 3.104 Vb 2000 geregeld.

wordt afgeschaft. In het Regeerprogramma 2024 is opgenomen dat de nationale asielprocedure sterk wordt vereenvoudigd en dat onverplichte procedurestappen, waaronder de voornemenprocedure, worden geschrapt. Ook is in paragraaf 5.3 uiteengezet dat een van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel is dat de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening voortaan het kader vormen voor de procedurele regels voor de behandeling van een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000. Dit uitgangspunt is mede ingegeven door het feit dat de Procedureverordening de termijnen waarbinnen een asielaanvraag moet zijn afgehandeld, aanzienlijk verkort. Voorkomen moet worden dat de Nederlandse wetgeving extra procedurele stappen verplicht stelt die het halen van deze beslistermijnen belemmeren. Nadere uitwerking van de procedure kan zo nodig plaatsvinden in het beleid dat de IND uitvoert.

In dat licht wordt de voornemenprocedure uit artikel 39 Vw 2000 die thans geldt in de asielprocedure bij de behandeling van de asielaanvraag, afgeschaft. Ook wordt bepaald dat de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb niet van toepassing zijn op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000. Het nuttig effect van het vervallen van de voornemenprocedure zou teniet worden gedaan indien de IND alsnog op grond van de Awb zienswijzen of bedenkingen zou moeten verkrijgen.

Voor de intrekking van de verblijfsvergunning asiel geldt uit hoofde van artikel 66, eerste lid, onderdeel a, van de Procedureverordening dat de vreemdeling die internationale bescherming heeft schriftelijk in kennis wordt gesteld van de heroverweging van de internationale bescherming en van de reden van die heroverweging. De voornemenprocedure in artikel 41 Vw 2000 wordt om die reden ter uitvoering daarvan gehandhaafd bij de intrekking van de verblijfsvergunning asiel en in overeenstemming gebracht met artikel 66 van de Procedureverordening. De artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb worden eveneens om deze reden niet buiten toepassing verklaard bij de intrekkingprocedure. In het beleid van de IND wordt vormgegeven hoe gevolg wordt gegeven aan de verplichting tot kennisgeving op grond van artikel 66, eerste lid, van de Procedureverordening.

Onderdeel AH [artikel 40 technische wijziging n.a.v. afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Met dit onderdeel vervalt artikel 40 Vw 2000 als gevolg van het schrappen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Voor een nadere toelichting daarop wordt verwezen naar paragraaf 4.7 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel AI [artikel 41 voornemenprocedure bij intrekkingen]

Hiervoor is aangegeven dat artikel 39 Vw 2000 inzake de voornemenprocedure in de asielprocedure komt te vervallen. De voornemenprocedure in artikel 41 Vw 2000 wordt met dit onderdeel behouden bij de intrekking van de verblijfsvergunning asiel en in overeenstemming gebracht met de Procedureverordening (waar het gaat om de verblijfsvergunningen asiel in verband met de vluchtelingenstatus (artikel 29 Vw 2000) of de subsidiairebeschermingsstatus (artikel 29a Vw 2000).

Uit artikel 66, eerste lid, van de Procedureverordening (artikel 45 van de oude Procedurerichtlijn) volgt dat de beslissingsautoriteit verplicht is een vreemdeling er schriftelijk van in kennis te stellen dat zij heroverweegt of de vreemdeling in aanmerking komt om internationale bescherming te genieten en van de redenen voor die heroverweging. Tevens moet de vreemdeling de kans worden geboden om, tijdens een persoonlijk onderhoud of in een schriftelijke verklaring, de redenen voor te leggen waarom de internationale bescherming niet mag worden ingetrokken. Derhalve dient in de intrekkingprocedure wel een procedure te worden gevolgd waarbij de asielstatushouder schriftelijk wordt geïnformeerd.

De voornemenprocedure in artikel 41 Vw 2000 wordt om die reden ter uitvoering daarvan gehandhaafd bij de intrekking van de verblijfsvergunning asiel en in overeenstemming gebracht met artikel 66 van de Procedureverordening. De artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb worden eveneens om deze reden niet buiten toepassing verklaard bij de intrekkingprocedure. In het beleid van de IND wordt vormgegeven hoe gevolg wordt gegeven aan de verplichting tot kennisgeving op grond van artikel 66, eerste lid, van de Procedureverordening.

Onderdeel AJ [artikel 42 beslistermijnen aanvraagfase vervalt]

Met dit onderdeel vervalt artikel 42 Vw 2000 inzake de beslistermijnen en de mogelijkheden tot verlenging daarvan die gelden bij de behandeling van een asielaanvraag. De beslistermijnen en de mogelijkheden tot verlenging daarvan volgen voortaan uit artikel 35 van de Procedureverordening. Voorts volgt uit artikel 42 van de Asiel- en migratiebeheerverordening dat binnen twee weken na aanvaarding of bevestiging van de verantwoordelijkheid een overdrachtsbesluit moet zijn genomen. De afstemming met de minister van Buitenlandse Zaken uit het huidige tweede lid van artikel 42 Vw 2000 vervalt en kan zo nodig in het beleid worden bestendigd.

Het huidige zevende lid van artikel 42 Vw 2000 kan vervallen omdat de kennisgeving van de verlenging voortaan op het niveau van algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld ingevolge het



voorgestelde artikel 37, eerste lid, onderdeel c (nieuw), Vw 2000.

Uit artikel 35, achtste lid, Procedureverordening volgt dat in het nationaal recht termijnen moeten worden vastgesteld voor de afronding van de behandelingsprocedure indien een rechterlijke instantie de beslissing van de beslissingsautoriteit (de minister van Asiel en Migratie) vernietigt en de zaak terugverwijst. Die termijnen moeten korter zijn dan de in dit artikel vastgelegde termijnen. Aan deze bepaling wordt uitvoering gegeven in het voorgestelde artikel 83bc Vw 2000 dat hierna nader wordt toegelicht.

Onderdeel AK [artikel 43 bevoegdheid instellen besluitmoratorium]

De bevoegdheid van de minister van Asiel en Migratie om een besluitmoratorium in te stellen wordt in overeenstemming gebracht met artikel 35, zevende lid, van de Procedureverordening. Vanwege het uitgangspunt om bevoegdheden tot besluitvorming zoveel mogelijk te behouden in de Vw 2000, gebeurt dat ook ter zake van deze bevoegdheid. De voorwaarden voor de toepassing vloeien voort uit artikel 35, zevende lid, van de Procedureverordening. Tegen dit besluit staat rechtstreeks beroep bij de AbRvS open (artikel 8:4, tweede lid, en artikel 8:6 Awb en bijlage 2, hoofdstuk 2, afdeling 2).

Onderdeel AL [artikel 43a beslistermijnen asielaanvraag tijdelijke bescherming]

Met dit onderdeel wordt in artikel 43a Vw 2000 met betrekking tot de behandeling van de asielaanvraag van een vreemdeling die tijdelijke bescherming geniet als bedoeld in de Richtlijn tijdelijke bescherming 2001/55/EG, een beleidsneutrale wijziging doorgevoerd in verband met het vervallen van de artikelen 42 en 43 Vw 2000. In verband met de overgang naar het Asiel- en migratiepact en indachtig artikel 35 van de Procedureverordening, strekt artikel 43a Vw 2000, gelijk de huidige situatie, ertoe de beslistermijnen voor asielaanvragen te verlengen gedurende de periode van tijdelijke bescherming.

Evenals nu het geval is, neemt deze verlenging niet weg dat gedurende de tijdelijke bescherming een beschikking kan worden gegeven op de aanvraag. In dat geval worden de rechtsgevolgen van die beschikking opgeschort gedurende de duur van de tijdelijke bescherming.

Onderdeel AM [artikel 44 ingangsdatum verblijfsvergunning asiel en technische wijziging afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Met dit onderdeel wordt in de eerste plaats in artikel 44 Vw 2000 (eerste, vierde en vijfde lid) een technische wijziging doorgevoerd in verband met het schrappen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd en het ontkoppelen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 (nader toegelicht in paragraaf 4.4 van het algemeen deel van de toelichting). Het eerste lid wordt gewijzigd; het vierde en vijfde lid vervallen. Het derde lid wordt technisch aangepast aan het nieuwe artikel 28 Vw 2000.

Een inhoudelijke wijziging betreft de ingangsdatum van de verblijfsvergunning asiel in het tweede lid. Indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel, bedoeld de artikelen 29 tot en met 29d Vw 2000 wordt ingewilligd, wordt deze verblijfsvergunning verleend met ingang van de dag na de bekendmaking van de beschikking. Daarmee is niet langer de datum waarop de asielaanvraag is ontvangen bepalend. De redenen hiertoe zijn als volgt.

In inwilligende beschikkingen moet als gevolg van de hierna toegelichte uitspraak van de AbRvS bepaald worden dat de ingangsdatum van de asielvergunning de datum is dat de vreemdeling zijn asielwens heeft geuit. Het is niet altijd duidelijk op welke datum de vreemdeling zijn asielwens heeft geuit. Het kost daarom tijd om dit goed te motiveren en dit na te gaan.

Daarnaast worden er ook beroepsprocedures gevoerd over de ingangsdatum van de verblijfsvergunning. Zonder aanpassingen wordt naar aanleiding van onderstaande uitspraak van de AbRvS grotere druk op de IND voorzien, omdat het 'kenbaar' uiten van de asielwens niet altijd even duidelijk zal zijn, waardoor beroepsprocedures over de ingangsdatum van de vergunning zullen worden gevoerd.

Bovendien vormt Nederland met de huidige ingangsdatum een uitzondering op de meeste lidstaten waar als ingangsdatum het moment van asielvergunningverlening wordt gehanteerd.¹¹⁰ Door de ingangsdatum van de verblijfsvergunning asiel vast te stellen op de dag na de bekendmaking van de beschikking, wordt een gunstigere nationale norm afgeschaft en aangesloten bij het minimale Unierechtelijke vereiste. De voorstelde wijziging verlicht de administratieve druk op de uitvoering en past in het streven van de regering om procedures te versoberen en nationaal niet meer te bieden dan het Unierecht voorschrijft.

¹¹⁰Voor zover bekend, kent alleen de Belgische wetgeving een vergelijkbare ingangsdatum als in de Vw 2000 geldt. Geen lidstaat hanteert de datum van het uiten van de asielwens.

Op 20 januari 2025 heeft de AbRvS geoordeeld dat het Unierecht niet voorschrijft wat de ingangsdatum van een asielvergunning moet zijn. Artikel 24, eerste lid, van de Kwalificatierichtlijn verplicht lidstaten alleen om zo spoedig mogelijk na het verlenen van internationale bescherming verblijfstitels te verstrekken. Het stond de Nederlandse wetgever volgens de AbRvS dus vrij om ervoor te kiezen een asielvergunning te verlenen met ingang van de datum waarop hij de aanvraag heeft ontvangen. De huidige regeling kan daarmee worden aangemerkt als begunstigend nationaal recht. Volgens de AbRvS bepaalt het Unierecht wel wanneer de aanvraag ontvangen is. De AbRvS verwijst naar haar eerdere jurisprudentie¹¹¹ waarin zij heeft geoordeeld dat een vreemdeling een asielverzoek vormvrij kan doen en er niet pas sprake is van een asielverzoek in de zin van de oude Opvangrichtlijn en de oude Procedurerichtlijn als een vreemdeling zijn verzoek formeel heeft ingediend, maar zodra hij in persoon ten overstaan van de autoriteiten zijn asielwens kenbaar maakt. De AbRvS concludeert dat de nationaalrechtelijke keuze om voor het bepalen van de ingangsdatum van de asielvergunning in het huidige artikel 44, tweede lid, van de Vw 2000 aan te sluiten bij het ontvangen van de asielaanvraag, tot gevolg heeft dat de ingangsdatum van te verlenen asielvergunningen wordt bepaald door het moment dat een vreemdeling in persoon ten overstaan van de autoriteiten zijn asielwens kenbaar maakt.

Met deze uitspraak is de AbRvS teruggekomen op haar eerdere jurisprudentie aangaande de ingangsdatum van de asielvergunning waarin zij oordeelde dat de datum van ontvangst/ondertekening van de aanvraag (het M35-H formulier) bepalend is.¹¹² Sinds 20 januari 2025 geldt de datum van ondertekening van het M35-H formulier dan ook niet meer als ingangsdatum van de asielvergunning, maar de datum waarop de vreemdeling ten overstaan van de Nederlandse autoriteiten zijn asielwens heeft geuit. Gevolg van de uitspraak is dus ook dat wanneer een vreemdeling zijn asielwens bij een Nederlandse autoriteit ergens in het land uit en dit kan aantonen met documenten waaruit dit evident blijkt, dit als ingangsdatum van de verblijfsvergunning zal gelden. Dit geldt ook in de situatie dat de vreemdeling niet direct doorreist naar het aanmeldcentrum Ter Apel, maar zich pas maanden later meldt in aanmeldcentrum Ter Apel. De ingangsdatum van de vergunning blijft in dat geval, onder de huidige regelgeving, immers die eerste uiting van de asielwens. Dit kan ook met zich brengen dat in voorkomende gevallen wordt doorgeprocedeerd over de vraag waar, bij wie en wanneer die asielwens voor het eerst is geuit en bij wie de onderzoeks- en bewijslast ligt. Om dit ongewenste gevolg van de uitspraak van de AbRvS te voorkomen, wordt voorgesteld om de ingangsdatum van de asielvergunning te verbinden aan de dag na de bekendmaking van de beschikking (in lijn met de artikelen 3:40 en 3:41 Awb). De verblijfsvergunning asiel is immers bedoeld om iemand in het heden en voor de toekomst bescherming te bieden. Dat een vreemdeling gedurende de procedure in Nederland mag blijven en aldus wordt beschermd tegen refoulement, vloeit al voort uit het Unierecht en de implementatie daarvan in de Vw 2000.

Onderdeel AN [artikel 44a rechtsgevolgen overdrachtsbesluit]

Uit artikel 18, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening volgt dat de asielzoeker vanaf het moment van kennisgeving van een besluit tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat geen recht heeft op de opvangvoorzieningen als vermeld in de artikelen 17 tot en met 20 van de herschikte Opvangrichtlijn (toegang tot de arbeidsmarkt, tot taalcursussen, inburgeringscursussen of beroepsopleidingscursussen en tot materiele opvangvoorzieningen zoals huisvesting, voedsel en kleding) in een andere lidstaat dan die waar hij op grond van artikel 17, vierde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening aanwezig dient te zijn. Artikel 21 van de herschikte Opvangrichtlijn bepaalt dat vanaf het moment dat een asielzoeker in kennis is gesteld van een besluit om hem over te brengen naar de verantwoordelijke lidstaat overeenkomstig de Asiel- en migratiebeheerverordening, hij geen recht meer heeft op de in artikelen 17 tot en met 20 van de herschikte Opvangrichtlijn uiteengezette opvangvoorzieningen in een andere lidstaat dan die waar hij geacht wordt zich te bevinden uit hoofde van de Asiel- en migratiebeheerverordening.

Dit rechtsgevolg wordt in het voorgestelde artikel 44a, eerste lid, onderdeel d, Vw 2000 toegevoegd aan de rechtsgevolgen van het overdrachtsbesluit zoals reeds in die bepaling zijn opgenomen. Bepaald wordt dat de vreemdeling wiens asielaanvraag niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30, eerste lid, Vw 2000, welk besluit heeft te gelden als overdrachtsbesluit, geen recht heeft op de opvangvoorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen bedoeld in artikel 17 tot en met 20 van de Opvangrichtlijn, toegekend bij of krachtens de Wet COA of bij of krachtens een ander wettelijk voorschrift. Voorts wordt ter implementatie van artikel 21, tweede alinea, van de herschikte Opvangrichtlijn in het voorgestelde artikel onderdeel opgenomen dat dit in het overdrachtsbesluit wordt vermeld.

Artikel 18, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening stelt wel als voorwaarde dat de

¹¹¹ AbRvS 20 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2011:BT7118, ECLI:NL:RVS:2011:BT7118, onder 2.4.4 tot en met 2.4.6 en 2.5.3.

¹¹² AbRvS 13 april 2012, 200905925/1/V3 en 201108673/1/V3, ECLI:NL:RVS:2012:BW4264.

asielzoeker conform artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de Screeningsverordening en de artikelen 5 en 21 van de herschikte Opvangrichtlijn van tevoren in kennis moet zijn gesteld van de gevolgen. Daar wordt in de praktijk uitvoering aan gegeven met feitelijk handelen.

Aan het voorgestelde artikel 44a, eerste lid, onderdeel d, Vw 2000 wordt ter uitvoering en implementatie van artikel 18, eerste lid, tweede alinea, van de Asiel- en migratiebeheerverordening en artikel 21, eerste alinea, van de herschikte Opvangrichtlijn toegevoegd dat de minister van Asiel en Migratie daarbij een minimale levensstandaard van ononderbroken toegang tot huisvesting, voedsel en kleding waarborgt.

Tegen het overdrachtsbesluit staat rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter open (artikel 7:1 Awb en bijlage 1 Regeling rechtstreeks beroep van de Awb). Aangezien het beperken van opvangvoorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen van rechtswege het gevolg is van het overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 44a, eerste lid, Vw 2000, kan de rechter zich ook een oordeel vormen over de rechtmatigheid hiervan. Hiermee wordt ook gevolg gegeven aan artikel 29, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn dat onder andere bepaalt dat tegen de beperking van opvangvoorzieningen beroep bij de rechter moet openstaan. Gelet op artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening kan de vreemdeling een verzoek om voorlopige voorziening indienen en de rechter verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep. (Zie in dit verband ook de wijzigingen van de artikelen 69 en 82 Vw 2000). Het indienen van het verzoek om voorlopige voorziening en de eventuele toewijzing daarvan, leidt er niet toe dat niet langer versoberde opvang kan worden geboden. Ingevolge artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening kan immers alleen de *uitvoering* van het overdrachtsbesluit worden opgeschort. Versoberde opvang is het gevolg van kennisgeving van het overdrachtsbesluit ingevolge artikel 18 van de Asiel- en migratiebeheerverordening. Dit gevolg kan ingevolge artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening niet worden opgeschort.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat artikel 62b Vw 2000 inzake het ambtshalve genomen overdrachtsbesluit in dit licht geen aanpassing behoeft omdat het daarbij gaat om vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die zich op het grondgebied van Nederland bevinden, maar niet in een opvanglocatie verblijven.

Voorts wordt artikel 44a Vw 2000 technisch aangepast aan de wijziging van artikel 28 Vw 2000 en artikel 62c Vw 2000.

Onderdeel AO [artikel 45 meervoudige asielbeschikking terugkeerbesluit]

Met dit onderdeel worden het eerste en tweede lid van artikel 45 Vw 2000 technisch aangepast in verband met het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Voorts wordt deze bepaling in overeenstemming gebracht met artikel 37 van de Procedureverordening dat vereist dat een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd conform de Terugkeerrichtlijn (in het bijzonder artikel 5) en het beginsel van non-refoulement wanneer een asielaanvraag wordt afgewezen als niet-ontvankelijk, ongegrond of kennelijk ongegrond ten aanzien van de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus.

De hoofdregel van artikel 45, eerste lid, Vw 2000 is dat een afwijzende beschikking op de asielaanvraag van rechtswege geldt als een terugkeerbesluit (tenzij reeds een eerder terugkeerbesluit is uitgevaardigd waaraan de vreemdeling niet heeft voldaan). Deze bepaling is momenteel op twee punten niet in overeenstemming met artikel 37 van de Procedureverordening.

Uit het arrest van het HvJEU van 6 juli 2023 volgt dat de lidstaten geen terugkeerbesluit kunnen nemen tegen een derdelander van wie vaststaat dat hij voor onbepaalde tijd niet kan worden verwijderd naar het beoogde land van bestemming wegens het beginsel van non-refoulement zoals onder andere bedoeld in artikel 3 EVRM. In de huidige nationale systematiek is er geen uitzondering op deze hoofdregel. De rechtbank Den Haag heeft de wetgever in een uitspraak van 16 november 2023 meegegeven op korte termijn een oplossing te bieden voor dit probleem.¹¹³

Dit probleem is ook aan de orde in het geval van een alleenstaande minderjarige vreemdeling van wie nog niet is vastgesteld dat hij in het land van herkomst dan wel terugkeer adequaat wordt opgevangen. Uit het arrest TQ van het HvJEU van 14 januari 2021 volgt dat de Nederlandse praktijk waarbij in deze gevallen automatisch een terugkeerbesluit wordt genomen in strijd is met het Unierecht, namelijk met artikel 5, aanhef en onder a, van de Terugkeerrichtlijn en artikel 24, tweede lid, van het Handvest van de grondrechten van de EU. Uit deze bepalingen van de Terugkeerrichtlijn vloeit volgens het HvJEU de verplichting voor de betrokken lidstaat voort om vóórdat een terugkeerbesluit wordt

¹¹³Rb. Den Haag 16 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17863.

genomen, concreet te onderzoeken of er voor de niet-begeleide minderjarige adequate opvang beschikbaar is in het land van terugkeer.¹¹⁴

Om deze strijdigheid met het Unierecht in de nationale systematiek op te lossen, wordt in artikel 45, derde lid, onderdeel a, Vw 2000 geregeld dat de beschikking waarbij een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 wordt afgewezen, niet geldt als terugkeerbesluit indien dat niet in overeenstemming is met de Terugkeerrichtlijn en het beginsel van non-refoulement.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat om redenen van wetstechnische consistentie een gelijklopende wijziging wordt voorgesteld in artikel 27 Vw 2000 inzake de meervoudige afwijzende beschikking op reguliere gronden.

In het nieuwe artikel 45, derde lid, onderdeel b, Vw 2000 wordt voorts een uitzondering op de hoofdregel van artikel 45, eerste lid, Vw 2000 opgenomen voor de situatie dat in de asielgrensprocedure een afwijzende asielbeschikking is genomen met toepassing van artikel 3, zesde lid, Vw 2000. Deze uitzondering is nodig omdat met de voorgestelde wijziging van artikel 109a Vw 2000 de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit de Terugkeerrichtlijn worden uitgezonderd ten aanzien van vreemdelingen van wie de asielaanvraag in asielgrensprocedure is afgewezen en aan wie vervolgens de toegang tot Nederlands grondgebied en daarmee ook rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 Vw 2000 is geweigerd. Dat betekent dat deze situatie in Nederland niet meer onder werkingssfeer van de Terugkeerrichtlijn valt en evenmin onder de werkingssfeer van de Terugkeergrensverordening komt te vallen. Een gevolg daarvan is dat de afwijzende asielbeschikking die in de asielgrensprocedure is afgedaan en waarbij de toegang tot Nederland is geweigerd, niet tevens een terugkeerbesluit inhoudt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de toelichting.

In vorenbedoelde gevallen waarin geen meeromvattende asielbeschikking als bedoeld in artikel 45, eerste lid, Vw 2000 kan worden genomen, kan (op het moment dat dit in overeenstemming is met de Terugkeerrichtlijn of het beginsel van non-refoulement) op grond van artikel 62a Vw 2000 een separaat terugkeerbesluit worden genomen.

Het huidige artikel 45, derde lid, Vw 2000 dat betrekking heeft op de schorsende werking van de meeromvattende beschikking in de beroepsfase kan komen te vervallen omdat de schorsende werking van het besluit op de asielaanvraag en het terugkeerbesluit voortaan is geregeld in artikel 68 van de Procedureverordening.

Onderdeel AP [nieuw artikel 45aa overeenkomstige toepassing EU-onderdanen]

Ingevolge artikel 2, derde lid, van de Procedureverordening kunnen lidstaten besluiten deze verordening toe te passen op asielaanvragen waarop de Kwalificatieverordening niet van toepassing is. Er wordt voor gekozen de Procedureverordening en de bij of krachtens de Vw 2000 gegeven regels ter uitvoering daarvan van toepassing te verklaren op de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel bedoeld in artikel 28 Vw 2000 die is ingediend door een gemeenschapsonderdaan. Dat betekent dat de asielaanvragen van gemeenschapsonderdanen op dezelfde manier volgens snellere procedures worden behandeld en dat voor deze groep dezelfde waarborgen gelden als voor derdelanders.

Onderdeel AQ [artikel 45b technische wijziging i.v.m. tweestatusstelsel]

Met dit onderdeel wordt in artikel 45b, eerste lid, Vw 2000 in de eerste plaats een technische wijziging doorgevoerd in verband met de invoering van een tweestatusstelsel. Voor een nadere toelichting daarop wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

In de tweede plaats wordt ter uitvoering van artikel 40 van de Kwalificatieverordening, die een wijziging behelst van artikel 4 van de Richtlijn langdurig ingezetenenstatus, een nieuw lid ingevoegd. Uit het nieuwe vierde lid volgt dat voor de berekening van de periode van ononderbroken rechtmatig verblijf van vijf jaar, bedoeld in artikel 45b, tweede lid, onderdeel a, Vw 2000 de periode tussen de datum van indiening van de aanvraag waarop een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in de artikelen 29 of 29a werd verleend en de datum waarop de in artikel 9, tweede lid, onder a, Vw 2000 bedoelde verblijfstitel werd afgegeven, volledig in aanmerking wordt genomen. Deze wijziging is noodzakelijk in verband met de voorgestelde wijziging van artikel 44 Vw 2000. Die wijziging strekt ertoe dat indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel, bedoeld de artikelen 29 tot en met 29d Vw 2000, wordt ingewilligd, deze verblijfsvergunning wordt verleend met ingang van de dag na de bekendmaking van de beschikking. Daarmee is niet langer de datum waarop de asielaanvraag is ontvangen bepalend.

¹¹⁴ HvJ EU 14 januari 2021, C-441/19, ECLI:EU:C:2021:9 (TQ).



Onderdeel AR [artikel 45c technische wijziging i.v.m. tweestatusstelsel en afschaffen verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd]

Met dit onderdeel wordt in artikel 45c, eerste lid, Vw 2000 een technische wijziging doorgevoerd in verband met de invoering van een tweestatusstelsel en het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Voor een nadere toelichting daarop wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel AS [artikel 45f voornemenprocedure EU-langdurig ingezetenenstatus]

In verband met het schrappen van de voornemenprocedure uit artikel 39 Vw 2000 voor de asielprocedure en de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, vervalt ook de voornemenprocedure in artikel 45f Vw 2000. In dit artikel is geregeld dat de voornemenprocedure van toepassing is wanneer de aanvraag voor een EU-verblijfsvergunning voor de langdurig ingezetenenstatus is ingediend door een vreemdeling die internationale bescherming geniet en zijn aanvraag wordt afgewezen of als zijn EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen met een aantekening waaruit de internationale bescherming blijkt als bedoeld in artikel 45c Vw 2000 wordt ingetrokken dan wel als de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen wordt verleend zonder die beschermingsaantekening. De voornemenprocedure is bij de implementatie van de Richtlijn langdurig ingezetenen van overeenkomstige toepassing verklaard bij de behandeling van aanvragen om een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen voor vreemdelingen met een asielachtergrond, omdat de toets die daarbij werd aangelegd inhoudelijk gelijk was aan de toets die werd uitgevoerd bij de behandeling van een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.¹¹⁵ Nu zowel de voornemenprocedure in de asielprocedure als de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd komen te vervallen, is er geen reden meer de voornemenprocedure nog toe te passen op de gevallen bedoeld in artikel 45f Vw 2000, behalve als het gaat om de voorgenomen intrekking van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. Omdat het hier niet gaat om aanvragen om verblijf die onder het bereik van de Procedureverordening vallen, blijven – anders dan bij de behandeling van een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel – de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb van toepassing. In het beleid van de IND wordt vormgegeven hoe hieraan gevolg wordt gegeven.

Onderdeel AT [artikel 50 screening op het grondgebied]

De Screeningsverordening verplicht lidstaten in artikel 7 van die verordening om in het nationale recht bepalingen vast te leggen die ervoor zorgen dat de personen die op grond van artikel 7 van de Screeningsverordening gescreend worden op het grondgebied van de lidstaat voor de duur van de screening, ter beschikking blijven van de autoriteiten op de in artikel 8, tweede lid, van de Screeningsverordening bedoelde locaties, om elk risico op onderduiken en mogelijke bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid als gevolg van dergelijk onderduiken te voorkomen. Met de wijziging van artikel 50 Vw 2000 wordt voorzien in een grondslag voor het opleggen van dergelijke maatregelen indien artikel 7 van de Screeningsverordening van toepassing is. Dit met inachtneming van de voorschriften die de Screeningsverordening daaraan stelt. Op het beschikbaarheidsregime is in hoofdstuk 8 van het algemeen deel van de toelichting nader ingegaan.

Onderdeel AU [artikel 55 technische wijziging en screening op het grondgebied]

In artikel 55, eerste lid, Vw 2000 wordt een omissie hersteld. Abusievelijk zijn thans alleen de vreemdelingen met rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, aanhef en onder f, Vw 2000 genoemd in artikel 55, eerste lid, Vw 2000. Daaraan worden toegevoegd de vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8, aanhef en onder h, Vw 2000: de vreemdelingen die in afwachting zijn van de uitkomst van een (bezwaarschriftprocedure of) rechterlijke procedure en uitzetting gedurende die periode achterwege moet blijven.

Tevens wordt een wijziging aangebracht in artikel 55 Vw 2000 in verband met het beschikbaarheidsregime voor de screening op het grondgebied. Dit is nader toegelicht in hoofdstuk 8 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel AV [nieuw artikel 55.0a toewijzing aan geografisch gebied]

Artikel 8 van de herschikte Opvangrichtlijn kent lidstaten de bevoegdheid toe om asielzoekers toe te wijzen aan een geografisch gebied op hun grondgebied waarbinnen zij zich vrij kunnen bewegen gedurende de duur van de behandeling van de asielaanvraag als bedoeld in de Procedureverordening.

¹¹⁵ Kamerstukken II, 2012/13, 33 581, nr. 3.

De regering wil de mogelijkheid hebben om hier gebruik van te kunnen maken en kiest daarom voor implementatie in artikel 55.0a, eerste lid, Vw 2000.

Op grond van het tweede lid dienen asielzoekers op grond van artikel 5 van de herschikte Opvangrichtlijn in kennis te worden gesteld van hun toewijzing van een geografisch gebied en de grenzen daarvan. De regering heeft niet het voornemen om alle asielzoekers toe te wijzen aan een geografisch gebied. Deze maatregel lijkt de regering evenwel geschikt voor bepaalde groepen vreemdelingen waarvoor een gebiedstoewijzing in het bijzonder kan bijdragen aan een snelle, efficiënte en effectieve verwerking van hun asielaanvraag. Daarbij kan worden gedacht aan asielzoekers afkomstig uit zogenaamde veilige landen van herkomst.

De richtlijn stelt als voorwaarden bij het toewijzen van asielzoekers aan een gebied dat de autoriteit die toewijst zich ervan vergewist dat het gebied voldoende groot is, dat toegang wordt geboden tot de noodzakelijke openbare infrastructuur en dat de onvervreemdbare sfeer van het privéleven van de verzoeker niet wordt aantast (artikel 8, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn).

De lidstaten zijn, krachtens het vierde lid van artikel 8 van de herschikte Opvangrichtlijn niet verplicht een administratief besluit te nemen voor de toewijzing. Hiervoor wordt ook niet gekozen om administratieve kosten te beperken. Om rechterlijke toetsing mogelijk te maken, wordt artikel 55.0a, eerste lid, Vw 2000 opgenomen in artikel 93 Vw 2000. Hierdoor wordt de toewijzing waar een schriftelijke kennisgeving over is uitgereikt, gelijkgesteld aan een besluit.

Artikel 8, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn regelt dat asielzoekers toestemming kunnen vragen om het geografische gebied waaraan zij zijn toegewezen tijdelijk te verlaten. Bij algemene maatregel van bestuur zal dit worden uitgewerkt. Deze uitwerking zal omvatten in welke gevallen om toestemming kan worden verzocht en de rechtsmiddelen die openstaan tegen een afwijzing van de verzochte toestemming.

Aansluitend bij de bestaande systematiek, zal de mogelijkheid om materiële opvangvoorzieningen te beperken wanneer de verzoeker het geografische gebied zonder toestemming verlaat, worden ingevoegd in de Regeling verstrekking en asielzoekers (Rva 2005). Hierop zijn reeds rechtsmiddelen van toepassing. De herschikte Opvangrichtlijn expliciteert dat geen andersoortige sancties aan niet-nakoming van de toewijzing verbonden mogen worden, dan die waarin de richtlijn voorziet. Opneming van dit artikel in de opsomming van artikel 108 Vw 2000 waardoor niet naleving een overtreding zou worden, is dan ook niet aan de orde.

Bij de verdere uitwerking van dit artikel zal zo veel mogelijk rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid voor de betrokken uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak.

Onderdeel AW [artikel 56 gebiedsgebod voor asielzoekers]

Artikel 9 van de herschikte Opvangrichtlijn breidt de mogelijkheden uit om asielzoekers, en met name asielzoekers die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen (de opvolger van de Dublin III-verordening), tijdens de asielprocedure te beperken in hun bewegingsvrijheid (ofwel een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen), wanneer er sprake is van een risico op onderduiken. Met dit onderdeel wordt daarvoor een grondslag gecreëerd in artikel 56, eerste lid, Vw 2000 – de bestaande grondslag in de Vw 2000 voor het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel. De objectieve criteria aan de hand waarvan moet worden bepaald of er een onderduikrisico bestaat, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur uitgewerkt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

In paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de toelichting is vermeld dat zoveel mogelijk harmonisatie wordt beoogd van de regels inzake vrijheidsbeperking van asielzoekers die onder de herschikte Opvangrichtlijn vallen als van vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen. Met het oog op terugkeer is bewaring van de vreemdeling mogelijk op basis van de Terugkeerrichtlijn; de vrijheidsbeperkende maatregel uit hoofde van artikel 56 Vw 2000 geldt daarbij als minder ingrijpend alternatief in onder andere het geval waarin sprake is van het risico op onderduiken (artikelen 7, derde lid, en 15 van de Terugkeerrichtlijn). Op het niveau van algemene maatregel van bestuur wordt nadere uitwerking gegeven aan de beoogde harmonisatie van de regelgeving ter zake van vrijheidsbeperking van asielzoekers die onder de herschikte Opvangrichtlijn vallen en vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen in het geval waarin sprake is van een risico op onderduiken.

Onderdeel AX [artikel 59 technische aanpassing i.v.m. schrappen voornemenprocedure en aanpassing grondslag grensdetentie]

Met dit onderdeel artikel 59 Vw 2000 technisch aangepast aan de schrapping van de voornemenprocedure in artikel 39 Vw 2000 (vierde lid). Ook wordt een technische aanpassing doorgevoerd die samenhangt met de wijziging van de grondslag voor grensdetentie in artikel 6, zesde lid, Vw 2000 (zevende lid).

Onderdeel AY [artikel 59a bewaring vreemdelingen die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen]

Met dit onderdeel wordt in artikel 59a, eerste lid, Vw 2000 inzake de grondslag voor bewaring van vreemdelingen die onder de Dublinverordening en voortaan onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen, de verwijzing naar artikel 28 van de Dublinverordening vervangen door verwijzing naar de equivalente bepaling van artikel 44 van de Asiel- en migratiebeheerverordening. Het betreft hier de implementatie van de bewaringsgrond voor asielzoekers die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen uit artikel 10, vierde lid, onderdeel g, van de herschikte Opvangrichtlijn. Het wordt in meer gevallen mogelijk om asielzoekers die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen in bewaring te stellen bij een onderduikrisico: het onderduikrisico hoeft op grond van artikel 44, tweede lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening namelijk niet langer 'significant' te zijn. De gronden voor bewaring bij een onderduikrisico worden op lager niveau van regelgeving nader uitgewerkt.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel AZ [artikel 59b bewaring asielzoekers]

Met dit onderdeel wordt artikel 59b Vw 2000 inzake de bewaring van asielzoekers gewijzigd naar aanleiding van de herschikte Opvangrichtlijn en de Procedureverordening.

Technische aanpassing

In de eerste plaats wordt artikel 59b Vw 2000 in technische zin in overeenstemming gebracht met de herschikte Opvangrichtlijn. De bewaringsgrondslag van artikel 10, vierde lid, onderdeel b, van de herschikte Opvangrichtlijn – om de gegevens vast te stellen die ten grondslag liggen aan een verzoek om internationale bescherming en die niet zouden kunnen worden verkregen indien de aanvrager niet in bewaring zou worden gehouden, met name wanneer sprake is van een onderduikrisico – wordt in verband met de uitspraak van de AbRvS van 4 februari 2021 overgenomen in artikel 59b, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000 (zie hierna ook de toelichting bij dit onderdeel).¹¹⁶

Daarnaast wordt aan het eerste lid een nieuw onderdeel toegevoegd ter implementatie van de bewaringsgrond van artikel 10, vierde lid, onderdeel c, van de herschikte Opvangrichtlijn. Op deze grond is bewaring toegestaan indien dat noodzakelijk is ten behoeve van de handhaving van een vrijheidsbeperkende maatregel (de voorgestelde aanpassing van artikel 56, eerste lid, Vw 2000) in het geval de vreemdeling die maatregel niet naleeft en het onderduikrisico blijft bestaan. Het tweede en derde lid worden hier technisch op aangepast.

Voorts wordt duidelijkheidshalve een tekstuele verbetering doorgevoerd door de term 'bewaring' te vervangen door de term 'vreemdelingenbewaring'.

Herziening termijnen voor bewaring van asielzoekers

Het Asiel- en migratiepact geeft aanleiding tot herziening van de wettelijke regeling inzake de termijnen voor bewaring van asielzoekers op grond van artikel 59b Vw 2000. Vreemdelingenbewaring is een bestuursrechtelijk instrument om onrechtmatig binnenreizen van Nederland te voorkomen en een effectief terugkeerbeleid te bevorderen. Anders dan bij strafrechtelijke detentie gaat het niet om leedtoevoeging, maar om het beschikbaar houden van de vreemdeling ter voorkoming van het (verder) inreizen van Nederlands of Europees grondgebied of ter fine van uitzetting. Vooropgesteld wordt dat rechtmatig verblijvende vreemdelingen, waaronder asielzoekers tijdens de behandeling van de asielaanvraag, in beginsel niet in bewaring worden gesteld. Nederland is hierbij gebonden aan het EVRM, in het bijzonder aan artikel 5, eerste lid aanhef en onder f. Uit die bepaling volgt dat een ieder recht heeft op vrijheid en veiligheid van zijn persoon en dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen, behalve overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure, in het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is. Slechts indien sprake is van een welomschreven belang dat binnen de grenzen van artikel 5, eerste lid onderdeel f, EVRM als grondslag voor bewaring kan worden aangemerkt, zal een rechtmatig verblijvende vreemdeling in bewaring worden gesteld. Dit belang dient te worden aangetoond aan de hand van objectieve omstandigheden van het geval en dient in alle gevallen te zijn verbonden met het belang van het voorkomen van het verkrijgen van toegang of om het verblijf te kunnen beëindigen na een afwijzende beschikking op de verblijfsaanvraag. Omdat bewaring een maatregel is die ingrijpt in het recht op bewegingsvrijheid van de

¹¹⁶ AbRvS 4 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:230.

vreemdeling, is deze maatregel aan strikte eisen verbonden. De herschikte Opvangrichtlijn somt in artikel 10, vierde lid limitatief de gronden voor inbewaringstelling op en bevat voorts de verplichting tot het opnemen van de gronden voor bewaring in de nationale wetgeving. Kenmerkend voor de systematiek onder de herschikte Opvangrichtlijn is dat de vreemdeling in verschillende situaties met verschillende oogmerken in bewaring kan worden gesteld. Voor deze verschillende situaties en oogmerken biedt de richtlijn afzonderlijke gronden voor bewaring. Dit betreft een voortzetting van de huidige Opvangrichtlijn.

Vreemdelingenbewaring is een inbreuk op de bewegingsvrijheid van de vreemdeling. Een dergelijke beperking is slechts toegestaan indien deze noodzakelijk is met het oog op een welomschreven maatschappelijk belang en proportioneel is met het oog op het realiseren van dit belang. Hierom kan bewaring slechts plaatsvinden indien er geen lichter middel voorhanden is, dat even effectief is. Deze algemene vereisten gelden voor alle vormen van bewaring, en zijn een nadere specificatie van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij de uitoefening van de bevoegdheid tot bewaring. Bewaring dient met onmiddellijke ingang te worden opgeheven wanneer het doel daarvoor niet langer bestaat, en er geen andere grond voor het voortzetten van de inbewaringstelling bestaat. Ook dient de bewaring onmiddellijk te worden opgeheven wanneer de vreemdeling heeft aangegeven Nederland te willen verlaten en hiervoor de gelegenheid bestaat.

Wat betreft de duur van de bewaring bevatten de huidige noch de herschikte Opvangrichtlijn regels over hoe lang de bewaring maximaal mag duren. Uit artikel 11, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn volgt dat een asielzoeker slechts in bewaring wordt gehouden voor een zo kort mogelijke termijn en slechts zo lang als de in artikel 10, vierde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn genoemde redenen van toepassing zijn. Uit het noodzakelijkheidsbeginsel vloeit voort dat bewaring niet langer duurt dan noodzakelijk met het oog op het beoogde doel. Het is aan de nationale wetgever om termijnen te stellen.

Thans kent de Vw 2000 een gedifferentieerde regeling voor de duur van de bewaring, waarbij verschillende termijnen voor verschillende grondslagen gelden, kort samengevat in beginsel vier weken, met een mogelijkheid van verlenging tot zes weken in het geval een voornemenprocedure wordt toegepast en verdere verlenging tot ten hoogste drie maanden in het geval de vreemdeling beroep bij de rechter instelt. De aanname was destijds dat deze termijnen in de praktijk zouden volstaan. Indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of openbare orde kan de bewaring zes maanden duren, met een mogelijkheid tot verlenging van ten hoogste negen maanden indien sprake is van complexe feitelijke en juridische omstandigheden die betrekking hebben op de behandeling van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 Vw 2000; en een zwaarwegend belang van openbare orde of nationale veiligheid. De huidige termijn van zes maanden en de mogelijkheid van verlenging van maximaal negen maanden sluiten aan op de termijnen voor het nemen van een besluit zoals neergelegd in de Procedurerichtlijn. Bij het bepalen van deze termijn is een verband gelegd tussen de termijn voor bewaring in voornoemde gevallen en de termijnen die gelden voor de behandeling van de asielaanvraag alsmede mogelijkheden tot verlenging daarvan.¹¹⁷

Dit uitgangspunt – er is een verband tussen de duur van de behandeling van de asielaanvraag en de gronden voor bewaring in de fase van de asielprocedure dat een vreemdeling asielzoeker is – ligt ook ten grondslag aan het voorstel voor een nieuwe maximale wettelijke termijn voor bewaring. De redenen om een asielzoeker in bewaring te kunnen stellen uit de herschikte Opvangrichtlijn doen zich immers voor gedurende de behandeling van de asielaanvraag. Voor een goede werking en uitvoering van het Asiel- en migratiepact is het wenselijk en verdedigbaar om de termijnen voor bewaring te laten aansluiten op de termijnen uit artikel 35 van de Procedureverordening waarbinnen een asielaanvraag moet worden behandeld. Voor standaardgevallen waarin de gegrondheid van een asielaanvraag wordt onderzocht (zaken waarin niet de versnelde behandelingsprocedure van toepassing is) bepaalt artikel 35, vierde lid, van de Procedureverordening dat de behandeling van de asielaanvraag binnen zes maanden moet zijn afgerond. Deze termijn kan op grond van artikel 35, vijfde lid, van de Procedureverordening met maximaal zes maanden worden verlengd onder de in dat lid bedoelde voorwaarden.

Ter implementatie van artikel 11, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn en in opvolging van artikel 35, vierde en vijfde lid, van de Procedureverordening wordt voorgesteld de termijn voor bewaring van asielzoeker in artikel 59b Vw 2000, tweede en derde lid, Vw 2000 als volgt te regelen. In het tweede lid wordt opgenomen dat de bewaring krachtens het eerste lid, zo kort mogelijk duurt, uitsluitend zo lang de in het eerste lid genoemde gronden van toepassing zijn en niet langer dan zes maanden duurt. In het derde lid wordt geregeld dat de bewaring met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd indien er sprake is van a) complexe feitelijke of juridische kwesties of b) de vertraging in de behandeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel, als bedoeld in artikel 28 Vw 2000, duidelijk en uitsluitend kan worden toegeschreven aan het feit dat de vreemdeling de krachtens artikel 9 van de Procedureverordening op hem rustende verplichtingen niet nakomt.

¹¹⁷ Kamerstukken II 2014/15, 34 088, nr. 3.

Bij de implementatie van de huidige Opvangrichtlijn werd aangenomen dat in de meeste gevallen een termijn van zes weken zou volstaan. In de praktijk is echter gebleken dat het voorkomt dat de wettelijke maximumtermijn het niet toestaat de bewaring voort te zetten, terwijl de gronden daarvoor nog wel aanwezig zijn. Dat verkleint de slagkracht van de uitvoeringsdiensten. De reden voor wijziging van artikel 59b, tweede en derde lid, Vw 2000 is erin gelegen om gevallen waarin de grond voor bewaring nog steeds aan de orde is, een ruimere termijn voor het voortduren van bewaring te creëren en daarvoor aan te sluiten bij de termijnen uit het Asiel- en migratiepact (artikel 35 Procedureverordening) waarbinnen de asielaanvraag moet worden beoordeeld.

Een voorbeeld van een geval waarin een langere bewaringsduur noodzakelijk kan zijn, is dat het gedurende de behandeling van het beroep bij de rechter nodig is om de gegevens vast te stellen die ten grondslag liggen aan de asielaanvraag en die niet zouden kunnen worden verkregen indien de aanvrager niet in bewaring zou worden gehouden, met name wanneer sprake is van een onderduikrisico. Daartoe wordt artikel 59b, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000 in overeenstemming gebracht met artikel 10, vierde lid, onderdeel b, van de herschikte Opvangrichtlijn. De aanname ten tijde van de implementatie van de oude Opvangrichtlijn was dat de bewaring op grond van het huidige artikel 59b, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000 zou kunnen worden verlengd met drie maanden na beoordeling van de asielaanvraag gedurende de beroepsprocedure. Naar aanleiding van jurisprudentie van de AbRvS is echter het tegendeel gebleken.¹¹⁸ Om onduidelijkheid weg te nemen over het kunnen laten voortduren van de bewaring gedurende de beroepsfase op deze grondslag, wordt artikel 59b, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000 aangepast zoals hiervoor omschreven.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de bewaring in alle gevallen zes maanden duurt en met zes maanden wordt verlengd. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om een maximale termijn; in alle gevallen moet een individuele beoordeling plaatsvinden aan de hand van de omstandigheden van het geval; moet de bewaring zo kort mogelijk duren en mag de bewaring uitsluitend zo lang duren als een van de bewaringsgronden van toepassing is. Uit artikel 59c, eerste lid, Vw 2000 volgt dat een vreemdeling slechts in bewaring wordt gesteld voor zover geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. In de voorgestelde aanpassing van artikel 59c Vw 2000 wordt daar ter implementatie van artikel 11, tweede lid, van de herschikte Opvangrichtlijn aan toegevoegd dat het besluit tot bewaring op grond van artikel 59a of 59b Vw 2000 de feitelijke en juridische gronden worden vermeld waarop de bewaring is gebaseerd en de reden dat geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. Op deze wijze zal de termijn van de bewaring en de redenen die daaraan ten grondslag worden gelegd toetsbaar zijn voor de rechter.

Elementaire waarborgen

Aan het slot worden twee leden toegevoegd om een aantal elementaire waarborgen met betrekking tot de bewaring expliciet te maken. In het voorgestelde vierde lid wordt ter implementatie van artikel 10, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn opgenomen dat de vreemdeling niet in bewaring wordt gesteld om de enkele reden dat hij een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiël als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 heeft ingediend of op basis van zijn nationaliteit. Ook wordt ter implementatie van genoemde bepaling opgenomen dat bewaring niet bestraffend van aard mag zijn. De norm dat de bewaring alleen mag worden gebaseerd op de in artikel 10, vierde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn genoemde gronden, volgt uit het uitputtende karakter van de implementatie daarvan in artikel 59b Vw 2000.

Waarborgen minderjarigen

Voorts wordt ter implementatie van artikel 13, tweede lid, van de herschikte Opvangrichtlijn in het voorgestelde vijfde lid opgenomen dat een minderjarige vreemdeling niet in bewaring wordt gesteld, behoudens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen uitzonderlijke omstandigheden, wanneer minder dwingende alternatieven niet doeltreffend kunnen worden toegepast en slechts in laatste instantie voor zo kort mogelijke duur wanneer de bewaring naar het oordeel van de Minister van Asiel en Migratie in het belang van de minderjarige vreemdeling is. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden op grond van artikel 60 Vw 2000 nadere regels gesteld over de bewaring van de minderjarige vreemdeling en de waarborgen die daarbij gelden. Dat de bewaring van minderjarigen op grond van artikel 59b Vw 2000 slechts in laatste instantie is toegestaan voor zover geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast volgt thans reeds uit artikel 59c Vw 2000.

Onderdeel BA [artikel 59c motiveringsplicht bewaring]

Ter implementatie van artikel 11, tweede lid, van de herschikte Opvangrichtlijn wordt aan artikel 59c

¹¹⁸ AbRvS 4 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:230 (r.o. 3.1 en 3.2) en AbRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1710 (r.o. 10.3).

Vw 2000 in het voorgestelde derde lid toegevoegd dat in het besluit tot bewaring op grond van artikel 59a of 59b de feitelijke en juridische gronden worden vermeld waarop de bewaring is gebaseerd en de reden dat geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, bedoeld in het eerste lid.

Onderdeel BB [artikel 62b technische aanpassing ambtshalve overdrachtsbesluit]

Met dit onderdeel wordt de verwijzing in artikel 62b naar de Dublinverordening vervangen door verwijzing naar de Asiel- en migratiebeheerverordening. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Onderdeel BC [artikel 62c technische aanpassing overdracht AMMR]

In verband met een uitspraak van de AbRvS van 30 juli 2015 (201406763/1/V3, ECLI:NL:RVS:2015:2537) waaruit volgt dat er voor de vreemdeling die valt onder de Dublinverordening geen algemene verplichting bestaat om Nederland uit eigen beweging te verlaten, komen het eerste tot en met derde lid van artikel 62c te vervallen. In het verlengde daarvan kan de verwijzing naar deze termijn in artikel 63a Vw 2000 komen te vervallen.

Onderdeel BD [artikel 63a technische aanpassing overdracht AMMR]

Met dit onderdeel wordt artikel 63a Vw 2000 technisch aangepast in verband met de Asiel- en migratiebeheerverordening en de in het vorige onderdeel benoemde voornoemde uitspraak.

Onderdeel BE [Artikel 69 termijnen instellen beroep en indienen verzoek om voorlopige voorziening]

Met dit onderdeel wordt uitvoering gegeven aan artikel 67, zevende lid, van de Procedureverordening dat bepaalt dat de lidstaten in het nationale recht ten aanzien van asielzoekers, vreemdelingen van wie de verblijfsvergunning asiel wordt ingetrokken en vreemdelingen die in aanmerking komen voor de subsidiairebeschermingsstatus, maar niet voor de vluchtelingenstatus, de termijn vaststelt waarbinnen beroep bij de rechter kan worden ingesteld. Daarbij geldt dat de termijn voor het instellen van beroep moet worden gesteld op minimaal vijf dagen en maximaal tien dagen in het geval waarin de asielaanvraag niet-ontvankelijk is verklaard, impliciet is ingetrokken of als ongegrond of kennelijk ongegrond is afgewezen indien zich op het moment waarop het besluit is genomen een van de in artikel 42, eerste of derde lid, van de Procedureverordening bedoelde omstandigheden voordeed. In alle andere gevallen moet de termijn voor het instellen van beroep worden gesteld op minimaal twee weken en maximaal één maand.

Voorts wordt uitvoering gegeven aan artikel 43, tweede lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening waaruit volgt dat in het nationaal recht de termijn voor het instellen van beroep bij de rechter moet worden vastgesteld op ten minste een week maar niet meer dan drie weken na de kennisgeving van een overdrachtsbesluit.

De termijn waarbinnen beroep moet worden ingesteld blijft in overeenstemming met artikel 67, zevende lid, onderdeel a, van de Procedureverordening in het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel a, Vw 2000 op één week (de huidige termijn dus) staan indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30, eerste lid, Vw 2000 (en dat op grond van artikel 44a Vw 2000 te gelden heeft als een overdrachtsbesluit in de zin van de Asiel- en migratiebeheerverordening), niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a Vw 2000, is afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b Vw 2000 of buiten behandeling is gesteld op grond van artikel 30c, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000 dan wel buiten behandeling is gesteld op grond van artikel 30c, eerste lid, onderdeel a, Vw 2000 en het beroep zich richt tot het daarmee samenhangende terugkeerbesluit (meeromvattende beschikking als bedoeld in artikel 45, eerste lid, Vw 2000).

De termijn waarbinnen beroep moet worden ingesteld bedraagt op grond van het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel a, Vw 2000 ook één week indien de aanvraag in de asielgrensprocedure niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 Vw 2000, niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a Vw 2000 of is afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b Vw 2000.

De termijn waarbinnen beroep moet worden ingesteld wordt in overeenstemming met artikel 67, zevende lid, onderdeel b, van de Procedureverordening in het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel b, Vw 2000 verkort van vier weken naar twee weken indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 is ingewilligd op grond van artikel 29a Vw 2000 (subsidiairebeschermingsstatus) of is afgewezen als ongegrond op grond van artikel 31 Vw 2000, of de verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 is ingetrokken op grond van artikel 32 Vw 2000. Er wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de termijn voor het instellen van beroep op twee weken in plaats van vier weken te stellen, om de doorloop in de

asielketen te bevorderen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de maatregel uit het Regeerprogramma 2024 die ertoe strekt dat de asielprocedures worden verkort en versoberd tot het Europese minimum, bijvoorbeeld door het verkorten van de beroepstermijn.

Uit artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening volgt dat in het nationaal recht een redelijke termijn moet worden vastgelegd na de kennisgeving van het overdrachtsbesluit, die in ieder geval niet langer mag zijn dan de door de lidstaten op grond van het tweede lid van artikel 43 van de Asiel- en migratiebeheerverordening vastgestelde termijn voor het instellen van beroep bij de rechter, waarin de vreemdeling een rechterlijke instantie kan verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van zijn of haar beroep of bezwaar. Die termijn wordt vastgesteld op één week in het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel a, onderdeel 1°, Vw 2000 (besluit tot het niet in behandeling nemen op grond van artikel 30, eerste lid, Vw 2000, dat heeft te gelden als overdrachtsbesluit in de zin van artikel 44a, eerste lid, Vw 2000) en volgt daarnaast uit het bestaande artikel 69, vierde lid, Vw 2000 voor het ambtshalve overdrachtsbesluit op grond van artikel 62b Vw 2000).

Voorts wordt in het nieuwe artikel 69, vijfde en zesde lid, Vw 2000 uitvoering gegeven aan artikel 68, vijfde lid, onderdeel a, van de Procedureverordening en artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening.

In artikel 68, vijfde lid, onderdeel a, van de Procedureverordening volgt dat de asielzoeker of de vreemdeling van wie de internationale bescherming wordt ingetrokken, ten minste vijf dagen krijgt om een verzoek in te dienen om op het grondgebied te mogen blijven in afwachting van de uitkomst van de voorziening in rechte. Deze vijf dagen-termijn start ingevolge artikel 68, vijfde lid, van de Procedureverordening op de datum waarop aan de vreemdeling kennis is gegeven van de beslissing. Gelet daarop wordt in het nieuwe artikel 69, vijfde lid, Vw 2000 geregeld dat het verzoek om een voorlopige voorziening, als bedoeld in artikel 68, vierde lid, van de Procedureverordening, wordt ingediend binnen een week na de bekendmaking van het besluit tot afwijzing van de asielaanvraag of het besluit tot intrekking van de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in de artikelen 29 of 29a Vw 2000, in de gevallen, bedoeld in artikel 68, derde lid, van de Procedureverordening.

Deze termijn loopt gelijk met de termijn voor het instellen van het beroep in zaken die in de verkorte procedure zijn behandeld en dient om de doorlooptijden in dergelijke zaken te bevorderen. De bedoeling is dat het verzoek om een voorlopige voorziening gelijktijdig met het instellen van het beroep wordt ingediend bij de rechtbank.

De lidstaten mogen in hun nationale recht bepalen dat het verzoek om de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten samen met het beroep bij de rechter moet worden ingediend. De lidstaten zorgen ervoor dat er een doeltreffend rechtsmiddel beschikbaar is door de overdracht op te schorten totdat de beslissing over het eerste opschortingsverzoek is gegeven. In het nieuwe artikel 69, zesde lid, Vw 2000 wordt geregeld dat het verzoek om een voorlopige voorziening om de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten, als bedoeld in artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening gelijktijdig wordt ingediend met het beroepschrift tegen een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 44a, of artikel 62b Vw 2000. Effectief betekent dat dat hier een termijn van een week na de kennisgeving voor geldt. Daarnaast wordt in het nieuwe artikel 69, zesde lid, Vw 2000 opgenomen dat overeenkomstig artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening de uitvoering van een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 44a of 62b Vw 2000 niet wordt opgeschort indien de vreemdeling geen verzoek om een voorlopige voorziening heeft ingediend. Hiermee wordt de verhouding tot artikel 8:81 Awb bepaald.

Onderdeel BF [artikel 73 technische wijziging i.v.m. afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Met dit onderdeel wordt artikel 73 Vw 2000 technisch aangepast in verband met het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd en de daarmee samenhangende wijziging van artikel 22 Vw 2000.

Onderdeel BG [artikel 79 technische wijziging i.v.m. afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd en voornemenprocedure]

Met dit onderdeel wordt artikel 79 Vw 2000 technisch aangepast in verband met het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd en de voornemenprocedure in de asielprocedure. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Met dit onderdeel wordt in artikel 79, eerste lid, onder e, Vw 2000 geregeld dat het onder voorwaarden mogelijk blijft rechtstreeks beroep in te stellen tegen gelijktijdig met de asielbeslissing genomen ambtshalve besluiten van de IND. Voorwaarde daarbij is dat de vreemdeling in de gelegenheid moet zijn gesteld omstandigheden aan te voeren die daarvoor relevant kunnen zijn. Ter uitvoering hiervan zal de IND in de voorlichting en tijdens het gehoor extra aandacht besteden aan de ambtshalve toetsen. Tevens zal de IND aan het einde van gehoor of bij uitreiking daarvan aan de vreemdeling nogmaals kenbaar maken dat als de vreemdeling meent dat hij in aanmerking dient te komen voor één van de reguliere vergunningen die ambtshalve getoetst worden, hij dat binnen een bepaalde termijn kenbaar kan maken. Daarmee krijgt de vreemde-

ling voldoende de gelegenheid om omstandigheden die zien op deze reguliere vergunningen kenbaar te maken en de IND kan dit dan gemotiveerd en kenbaar meewegen in de besluitvorming. De belangen van de vreemdeling en hetgeen beoogd is met het verrichten van de ambtshalve toetsen zijn op deze wijze voldoende gewaarborgd en de IND en de rechtspraak worden niet onnodig belast met extra besluiten en procedures.

Onderdeel BH [nieuw artikel 80 uitsluiten beroep]

Met dit onderdeel wordt in een nieuw artikel 80 Vw 2000 gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Procedureverordening biedt om in bepaalde gevallen de mogelijkheid tot beroep bij de rechter uit te sluiten. Ter uitvoering van artikel 67, eerste lid, tweede alinea, van de Procedureverordening wordt in de eerste plaats in het nieuwe onderdeel a beroep bij de rechter uitgesloten tegen het besluit tot afsluiting, bedoeld in het nieuwe artikel 32, zesde lid, Vw 2000. Het gaat daarbij om de gevallen waarop artikel 66, zesde lid, van de Procedureverordening van toepassing is, namelijk indien de onderdaan van een derde land of de staatloze:

- ondubbelzinnig afziet van zijn of haar erkenning als persoon die internationale bescherming geniet;
- een onderdaan is geworden van een lidstaat, of
- vervolgens in een andere lidstaat internationale bescherming heeft gekregen.

Artikel 67 van de Procedureverordening schrijft voor in welke gevallen asielzoekers recht hebben op een doeltreffende voorziening in rechte bij een rechterlijk instantie. Artikel 67, eerste lid, tweede alinea, biedt in bepaalde gevallen de mogelijkheid om beroep bij de rechter uit te sluiten. Het gaat daarbij slechts om de afsluiting genoemd in artikel 66, zesde lid, van de Procedureverordening, namelijk indien een derdelander of staatloze ondubbelzinnig afziet van de erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, onderdaan is geworden van een lidstaat van de EU of in een ander land internationale bescherming heeft verkregen. Artikel 67, eerste lid, tweede alinea van de Procedureverordening behelst een afwijking van de hoofdregel van het eerste lid, eerste alinea, onderdeel d, dat beroep openstaat tegen een beslissing tot intrekking van internationale bescherming. De in artikel 66, zesde lid, van de Procedureverordening genoemde gevallen kwalificeren daarmee als besluit tot intrekking van internationale bescherming. Om beroep bij de bestuursrechter uit te sluiten, is het daarom noodzakelijk te bepalen dat wordt afgeweken van artikel 8:1 van de Awb.

Aan deze gevallen is inherent dat er niet langer een noodzaak bestaat tot het bieden van internationale bescherming, hetzij op aangeven van de vreemdeling zelf, hetzij omdat de vreemdeling op andere wijze wordt beschermd tegen refoulement.

Een intrekkingbesluit wordt in deze gevallen genomen op grond van het nieuwe artikel 32, eerste of tweede lid, Vw 2000. Bij de afsluiting, bedoeld in artikel 66, zesde lid, van de Procedureverordening, worden op grond van het nieuwe artikel 32, zesde lid, Vw 2000 de afsluiting en de toepasselijke rechtsgrond vermeld in het dossier van de vreemdeling. Dit zijn gevallen met eenduidige feiten en omstandigheden, waarbij de rechtspositie van de vreemdeling ook zonder een mogelijke gang naar de rechter voldoende gewaarborgd is.

Artikel 80 Vw 2000 brengt niet met zich dat een vreemdeling een dergelijk intrekkingbesluit niet in rechte aan de orde kan stellen. Als een vreemdeling beroep instelt tegen het besluit tot afsluiting dat met toepassing van het nieuwe artikel 32, zesde lid, Vw 2000 is genomen, zal dat beroep in beginsel niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. In het kader van de beoordeling van de ontvankelijkheid van dat beroep kan de vreemdeling echter aanvoeren dat geen van de drie situaties aan de orde is en de afsluiting derhalve berust op een foutieve vaststelling. Als hij daarin in het gelijk wordt gesteld, zal het beroep ontvankelijk zijn en zal de rechter de IND opdragen de afsluiting ongedaan te maken. Wordt hij in het ongelijk gesteld, dan zal het beroep niet-ontvankelijk zijn. Gebruikmaking van deze in de Procedureverordening voorziene mogelijkheid beperkt de omvang van het geschil derhalve tot de vraag of aan de betreffende voorwaarden tot afsluiting is voldaan en voorkomt nodeloos complexe en inhoudelijke discussies over de afsluiting. Zowel de IND als de rechtspraak worden daarmee ontlast. In de tweede plaats wordt in het nieuwe onderdeel b van beroep bij de rechter uitgesloten het besluit tot buitenbehandelingstelling bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onderdeel a, Vw 2000 bij een expliciete intrekking van de asielaanvraag. Dit betreft situaties waarin de asielaanvraag expliciet door de asielzoeker is ingetrokken en de beslissingsautoriteit in reactie daarop een beslissing heeft genomen waarin wordt verklaard dat het verzoek expliciet is ingetrokken. Artikel 40 van de Procedureverordening specificeert dat het hierbij gaat om een schriftelijke intrekking, waarbij de autoriteiten de vreemdeling in kennis stellen van alle procedurele gevolgen van die intrekking. Ingevolge artikel 40, derde lid, van de Procedureverordening is die beslissing definitief en niet vatbaar voor beroep bij de rechter.

Onderdeel BI [artikel 82 schorsende werking beroep]

Met dit onderdeel wordt artikel 82 Vw 2000 inzake de schorsende werking van het beroep in eerste

aanleg in overeenstemming gebracht met artikel 68 van de Procedureverordening en artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening. Artikel 68 van de Procedureverordening en artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening bevatten een uitputtend kader voor de schorsende werking van het beroep in eerste aanleg en nopen daarom tot aanpassing van artikel 82 Vw 2000, welk artikel de regels stelt over schorsende werking in onder andere asielzaken. Ingevolge artikel 79 Vw 2000 is artikel 82, eerste lid, Vw 2000 ook van toepassing op zaken die langdurig ingezetenen betreffen en besluiten over verstrekkingen in de zin van de Wet COA. Deze zaken vallen niet onder de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening, dus de bestaande regels uit artikel 82 Vw 2000 moeten voor deze zaken behouden blijven.

Voor asielzaken die onder het bereik van artikel 68 van de Procedureverordening vallen, geldt voortaan de hoofdregel van automatische schorsende werking (ook van het terugkeerbesluit) uit artikel 68, eerste en tweede lid, van de Procedureverordening. Dit wordt aan artikel 82, eerste lid, Vw 2000 toegevoegd.

Aan artikel 82, tweede lid, Vw 2000 wordt toegevoegd dat het eerste lid niet van toepassing is, indien artikel 68, derde lid, van de Procedureverordening (het voorgestelde onderdeel a) of artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening (het voorgestelde onderdeel b) van toepassing is. In die gevallen kan de bestuursrechter worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen op de voet van artikel 8:81 Awb. (In artikel 8:81 Awb is aangegeven dat het verzoek om voorlopige voorziening zo spoedig mogelijk wordt gedaan, maar verbindt daar geen concrete termijn aan).

Naar aanleiding van de uitspraak van de AbRvS van 25 oktober 2018 vervalt het huidige artikel 82, tweede lid, onderdeel e, Vw 2000. De AbRvS oordeelt dat toepassing van artikel 4:6 Awb niet mogelijk is indien het eerdere besluit strekte tot het niet in behandeling nemen vanwege de vaststelling op grond van de Dublinverordening dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag. Voor de toepassing van artikel 4:6, tweede lid, Awb moet sprake zijn van een eerder afwijzend besluit.¹¹⁹ Aangezien deze situatie niet meer voorkomt naar aanleiding van voornoemde uitspraak, kan deze bepaling vervallen.

Ook komen te vervallen het huidige derde, vierde en vijfde lid van artikel 82 Vw 2000. Het derde lid is overbodig geworden, gelet op artikel 68, tweede lid, van de Procedureverordening en de verwijzing daarnaar in het nieuwe artikel 82, eerste lid, Vw 2000. Het vierde lid van artikel 82 Vw 2000 wordt sinds het arrest van het HvJEU van 19 juni 2018 (Gnandi, ECLI:EU:C:2018:465) buiten toepassing gelaten wegens strijd met het Unierecht.

Het vijfde lid vervalt. In het geval de vreemdeling tijdelijke bescherming heeft, geldt de hoofdregel van artikel 82, eerste lid, Vw 2000 (het beroep heeft automatische schorsende werking).

Onderdeel BJ [artikel 83 technische wijziging i.v.m. afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Met dit onderdeel wordt artikel 83 Vw 2000 technisch gewijzigd in verband met het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Onderdeel BK [artikel 83a omvang toetsing door de rechtbank]

Het beoordelingskader voor de rechter uit artikel 83 Vw 2000 e.v. wordt gehandhaafd om de redenen zoals uitgelegd in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting. Om de koppeling met de Procedureverordening te expliciteren, wordt in artikel 83a Vw 2000 inzake de omvang van de toetsing door de rechter, verwezen naar artikel 67, derde lid, van de Procedureverordening (toetsing ex nunc).

Onderdeel BL [artikel 83b termijn uitspraak rechtbank]

Met dit onderdeel wordt uitvoering gegeven aan de artikelen 67, eerste lid, en 69 van de Procedureverordening waaruit volgt dat de lidstaten in hun nationale recht redelijke termijnen vaststellen waarbinnen beslissingen door de rechterlijke instantie moeten worden onderzocht ingevolge het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. De voorgestelde wijziging van artikel 83b Vw 2000 sluit aan bij de bestaande termijnen in de Vw 2000 waarbinnen de rechtbank uitspraak doet over het beroep van een asielaanvrager.

De termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak doet over het beroep van een asielzoeker blijft in het voorgestelde derde lid op 23 weken staan, indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 is ingewilligd op grond van artikel 29a Vw 2000

¹¹⁹ AbRvS 25 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3504.

(toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus), is afgewezen als ongegrond op grond van artikel 31 Vw 2000 of is ingetrokken op grond van artikel 32 Vw 2000. Uit artikel 67, tweede lid, van de Procedureverordening volgt dat vreemdelingen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, recht hebben op een doeltreffende voorziening in rechte tegen een besluit waarin hun asielaanvraag ongegrond is verklaard met betrekking tot de vluchtelingenstatus. Voor deze zaken zal de termijn dus ook op 23 weken worden gesteld. De termijn uit het huidige eerste lid komt te vervallen omdat de versnelde asielprocedure uit het Vb 2000 waaraan wordt gerefereerd, komt te vervallen in verband met schrappen van extra nationale procedurele stappen.

Naar aanleiding van de uitspraak van de AbRvS van 25 oktober 2018 vervalt het huidige artikel 83, derde lid, onderdeel d, Vw 2000. De AbRvS oordeelde dat toepassing van artikel 4:6 Awb niet mogelijk is indien het eerdere besluit strekte tot het niet in behandeling nemen vanwege de vaststelling op grond van de Dublinverordening dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag. Voor de toepassing van artikel 4:6, tweede lid, Awb moet sprake zijn van een eerder afwijzend besluit.¹²⁰ Aangezien deze situatie niet meer voorkomt naar aanleiding van voornoemde uitspraak, kan deze bepaling vervallen.

Voorts blijft de termijn in het voorgestelde eerste lid waarbinnen de rechtbank uitspraak doet over het beroep van de asielzoeker op vier weken staan indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 Vw 2000 (overdrachtsbesluit in de zin van artikel 44a, eerste lid, Vw 2000 en er geen voorlopige voorziening is aangevraagd, zie ook de toelichting bij het nieuwe artikel 83ba Vw 2000), niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a Vw 2000, is afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b Vw 2000, buiten behandeling is gesteld op grond van artikel 30c Vw 2000 of het beroep is gericht tegen een ambtshalve overdrachtsbesluit, als bedoeld in artikel 62b Vw 2000.

Voor asielaanvragen die zijn behandeld in de asielgrensprocedure, geldt ingevolge het voorgestelde tweede lid een afwijkende termijn van maximaal zes weken. In het algemeen deel van de toelichting wordt dit nader toegelicht.

Onderdeel BM [nieuw artikel 83ba termijn uitspraak voorlopige voorziening en hoofdzaak Asiel- en migratiebeheerverordening]

Met dit onderdeel wordt uitvoering gegeven aan artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening waaruit volgt dat een beslissing over het al dan niet opschorten van de uitvoering van het overdrachtsbesluit wordt genomen binnen een maand na de datum waarop de bevoegde rechterlijke instantie dat verzoek heeft ontvangen. Indien opschortende werking wordt toegekend, tracht de rechterlijke instantie binnen een maand na de beslissing om opschortende werking toe te kennen, een beslissing ten gronde te nemen over het beroep of het bezwaar.

De Asiel- en migratiebeheerverordening stelt geen regels aan de termijn waarbinnen de rechter uitspraak moet doen indien er geen verzoek tot opschorting van het overdrachtsbesluit bij de rechter aanhangig is gemaakt. Aangenomen wordt dat in die gevallen de uitspraaktermijn geldt als bedoeld in artikel 83b, eerste lid, onderdeel a, onderdeel 1° en onderdeel b, Vw 2000 van vier weken bij een overdrachtsbesluit in de zin van artikel 44a Vw 2000 en van eveneens vier weken bij een ambtshalve overdrachtsbesluit in de zin van artikel 62b Vw 2000.

De procedureregels voor het verzoek om voorlopige voorziening en de procedureregels voor het doen van uitspraak in de hoofdzaak uit de Awb zijn hier van toepassing. Artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening werkt rechtstreeks, maar om een goede aansluiting op de systematiek van de Awb te borgen wordt een nieuw artikel 83ba Vw 2000 voorgesteld. In het voorgestelde eerste lid wordt geregeld dat in afwijking van artikel 8:84 Awb de voorzieningenrechter overeenkomstig artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening uitspraak doet binnen een maand na ontvangst van het verzoek om voorlopige voorziening dat strekt tot opschorting van de gevolgen van een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 44a of artikel 62b Vw 2000. Deze uitspraaktermijn voor de voorzieningenrechter wordt dus verplicht door de Uniewetgever. In het voorgestelde tweede lid wordt geregeld dat indien de voorzieningenrechter de voorlopige voorziening heeft toegewezen, de rechtbank tracht, in afwijking van artikel 83b, eerste lid, onderdeel a, onderdeel 1° en onderdeel b, Vw 2000, overeenkomstig artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening binnen een maand uitspraak te doen in de hoofdzaak. Omdat artikel 83b, eerste lid, onderdeel a, onderdeel 1° en onderdeel b, Vw 2000 als hoofdregel een uitspraaktermijn van vier weken hanteert bij een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 30 jo. artikel 44a Vw 2000 en een ambtshalve overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 62b Vw 2000, is het noodzakelijk de afwijking daarvan te regelen wanneer de voorzieningenrechter om het treffen van een voorlopige voorziening is verzocht.

Uit artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening volgt dat een beslissing om de uitvoering van het overdrachtsbesluit niet op te schorten, wordt gemotiveerd.

¹²⁰ AbRvS 25 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3504.



Onderdeel BN [nieuw artikel 83bb opname persoonlijk onderhoud als bewijs in beroepsprocedure]

Ter uitvoering van artikel 14, vijfde lid, van de Procedureverordening wordt in een nieuw artikel 83bb Vw 2000 voorgesteld dat de opname van het persoonlijk onderhoud, bedoeld in artikel 14 van de Procedureverordening, als bewijs wordt toegelaten in de beroepsprocedure bij de rechtbank. Als gevolg daarvan hoeft de asielzoeker niet te worden verzocht opmerkingen te maken of opheldering te verschaffen over het verslag of de schriftelijke weergave van het persoonlijk onderhoud, noch hoeft hij te bevestigen dat de inhoud van het verslag of van de schriftelijke weergave van het onderhoud een correcte afspiegeling vormt van het onderhoud. In overleg met de rechtspraak moet nog worden bepaald hoe hieraan in de praktijk invulling aan zal worden gegeven.

Onderdeel BO [nieuw artikel 83bc behandeltermijnen na vernietiging besluit door rechter]

Artikel 35, achtste lid, van de Procedureverordening bepaalt dat de lidstaten termijnen vaststellen voor de afhandeling van een behandelingsprocedure indien een rechterlijke instantie het besluit op de asielaanvraag vernietigt en terugverwijst. Die termijnen moeten korter zijn dan de in artikel 35 van de Procedureverordening vastgelegde termijnen. De beslistermijn voor dergelijke 'zij-instroomzaken' dient in het nationaal recht vastgesteld te worden en moet korter zijn dan de genoemde beslistermijnen van respectievelijk twee, drie en zes maanden. In het voorgestelde nieuwe artikel 83bc Vw 2000 wordt geregeld dat indien de rechtbank toepassing geeft aan artikel 8:72, vierde lid, onderdeel b, Awb, een beslistermijn wordt gehanteerd van ten hoogste vijf maanden voor zaken met een oorspronkelijke beslistermijn van zes maanden als bedoeld in artikel 35, vierde lid, van de Procedureverordening, ten hoogste tien weken voor zaken waarbij de oorspronkelijke beslistermijn drie maanden was als bedoeld in artikel 35, derde lid, van de Procedureverordening en ten hoogste zes weken voor zaken waarin de oorspronkelijke beslistermijn twee maanden was als bedoeld in artikel 35, eerste lid, van de Procedureverordening. Het gaat hier om maximale termijnen waarbinnen de rechter zijn beoordelingsruimte behoudt.

Onderdeel BP [artikel 83c technische wijziging i.v.m. afschaffing verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Met dit onderdeel wordt artikel 83c, vierde lid, onderdeel b, Vw 2000 technisch gewijzigd in verband met het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Onderdeel BQ [artikel 93 technische wijziging]

Deze wijziging van artikel 93 Vw 2000 regelt dat de toewijzing op grond van het nieuwe artikel 55.0a, eerste lid, Vw 2000 voor de toepassing van artikel 8:1 van de Awb gelijk wordt gesteld met een besluit. Hiermee wordt voorzien in de mogelijkheid tot rechterlijke toetsing van de toewijzing tot een geografisch gebied. Dit komt tegemoet aan het vereiste in artikel 8, zesde lid, in samenhang met artikel 29 van de herschikte Opvangrichtlijn.

Onderdeel BR [artikel 94 beroep bij bewaring]

Met dit onderdeel wordt artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn geïmplementeerd en wordt uitvoering gegeven aan artikel 44 van de Asiel- en migratiebeheerverordening. De herschikte Opvangrichtlijn heeft betrekking op de bewaring van asielzoekers. Artikel 44, vierde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening bepaalt dat de artikelen 11, 12 en 13 van de herschikte Opvangrichtlijn over de bewaringsomstandigheden en de waarborgen die bij bewaring gelden van toepassing zijn op de bewaring van asielzoekers die onder deze verordening vallen. Artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn vereist dat de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming of bewaring van asielzoekers, waaronder asielzoekers die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen, met spoed ambtshalve of op verzoek van de vreemdeling wordt getoetst door de rechter. Thans geldt op grond van artikel 94 Vw 2000 dat de rechtbank uiterlijk op de achtentwintigste dag na de bekendmaking van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel op de gronden van de artikelen 6 en 6a bij grensdetentie, bewaring op de gronden van de artikelen 58 en 59 Vw 2000 bij uitzetting en tijdens de asielprocedure op de gronden van de artikelen 59a en 59b Vw 2000 hiervan in kennis wordt gesteld, tenzij de vreemdeling voordien zelf beroep heeft ingesteld. Zodra de rechtbank de kennisgeving heeft ontvangen, wordt de vreemdeling geacht beroep te hebben ingesteld en strekt het beroep tevens tot een verzoek om toekenning van schadevergoeding. Het onderzoek ter zitting vindt uiterlijk op de veertiende dag na ontvangst van het beroep dan wel de kennisgeving plaats en de schriftelijke uitspraak wordt binnen zeven dagen na de sluiting van het onderzoek gedaan. Artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn geeft lidstaten de mogelijkheid ervoor te zorgen

dat dat wanneer de bewaring wordt bevolen door een administratieve instantie, de lidstaten er ambtshalve of op verzoek van de verzoeker, of beide, voor zorgen dat de rechtmatigheid van de bewaring door de rechter met spoed wordt getoetst.

Artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn verkort de beroepsprocedure in het geval van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel. Indien de rechtmatigheid van de bewaring ambtshalve wordt getoetst, wordt deze toetsing zo snel mogelijk afgerond, rekening houdend met de omstandigheden van elk geval, en uiterlijk 15 dagen of, in uitzonderlijke omstandigheden, uiterlijk 21 dagen na de aanvang van de bewaring. Indien de verzoeker om toetsing verzoekt, wordt een dergelijke toetsing zo snel mogelijk afgerond, rekening houdend met de omstandigheden van elk geval, en uiterlijk 15 dagen of, in uitzonderlijke omstandigheden, uiterlijk 21 dagen na de aanvang de betreffende procedures.

In dit wetsvoorstel wordt artikel 94, eerste lid, Vw 2000 aangepast aan de keuze van de regering om enkel ambtshalve beroep open te stellen tegen een vrijheidsontnemende maatregel. De vreemdeling hoeft daardoor niet zelf beroep in te stellen. In verband met de kortere uitspraaktermijn in bewaringszaken wordt in artikel 94, eerste lid Vw 2000 opgenomen dat de minister van Asiel en Migratie de rechtbank onverwijld in kennis stelt van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel na de bekendmaking daarvan.

Aanvankelijk werd beoogd zowel de ambtshalve toetsing door de rechter als de mogelijkheid voor de vreemdeling om zelf beroep in te stellen, open te houden. Naar aanleiding van de consultatiereacties, in het bijzonder met betrekking tot de uitvoerbaarheid, kiest de regering ervoor alleen nog de ambtshalve toetsing door de rechter te behouden, waarbij de rechtbank onverwijld na de bekendmaking in kennis wordt gesteld van het besluit tot oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel. Dit levert namelijk minder administratieve lasten op voor de uitvoering en de rechtspraak en zorgt ervoor dat de kortere uitspraaktermijn optimaal kan worden benut.

De verplichting om onverwijld na het besluit tot oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel een kennisgeving te doen uitgaan naar de rechtspraak, moet ervoor zorgen dat de rechtbank zo snel als mogelijk op de hoogte wordt gesteld van het besluit tot oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel. De termijn voor de rechtbank om ambtshalve uitspraak te doen binnen 15 dan wel 21 dagen in het geval van uitzonderlijke omstandigheden vangt ingevolge artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn immers aan na aanvang van de bewaring, dus spoed van de zijde van het ministerie is geboden. Bij de invoering van deze handelswijze zal de tijdigheid van de kennisgeving prioriteit krijgen. De regering loopt thans uit dat de bewaringsmaatregel automatisch bij oplegging door de AVIM, KMar, DTenV of de IND zelf, via de IND (procesvertegenwoordiging) direct bij de rechtspraak aankomt. Op deze wijze is geborgd dat de bewaringsrechter onverwijld op de hoogte komt van de oplegging van de bewaringsmaatregel en deze ambtshalve toetst. De noodzaak om de mogelijkheid open te houden dat de vreemdeling ook zelf beroep kan indienen, komt daarmee dan te vervallen.

Het voormelde laat onverlet dat zodra de rechtbank de kennisgeving heeft ontvangen, de vreemdeling wordt geacht beroep te hebben ingesteld. De regeling van artikel 94, tweede en derde lid, Vw 2000 dat het beroep tevens strekt tot een verzoek om toekenning van schadevergoeding (artikel 94, eerste lid, laatste volzin, Vw 2000) en mede geacht wordt een beroep te omvatten tegen een besluit tot toegangsweigering (artikel 94, tweede en derde lid, Vw 2000) kan daarmee in stand blijven.

In artikel 94, vijfde lid, tweede volzin, Vw 2000 wordt ter implementatie van artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn geregeld dat de termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak doet ten hoogste 15 dagen, dan wel ten hoogste 21 dagen bedraagt in uitzonderlijke omstandigheden en aanvangt op de dag van de oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel, bedoeld in artikel 94, eerste lid, Vw 2000. Zoals in paragraaf 7.4 van het algemeen deel is aangegeven, zal deze regeling gaan gelden voor alle besluiten tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel, bedoeld in de artikelen 6, 6a, 58, 59, 59a en 59b. Voor een nadere toelichting op deze keuze wordt verwezen naar paragraaf 7.4 van het algemeen deel van de toelichting.

In artikel 94, vijfde lid, derde volzin, Vw 2000 wordt artikel 11, derde lid, tweede alinea van de herschikte Opvangrichtlijn geïmplementeerd dat vereist dat de vrijheidsontnemende maatregel als bedoeld in de artikelen 6, 6a, 59a of 59b Vw 2000 onmiddellijk wordt opgeheven indien de rechtbank geen uitspraak heeft gedaan binnen eenentwintig dagen na de dag van de oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel. De regering kiest er daarmee voor dit gevolg van termijnoverschrijding niet te laten gelden voor besluiten tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel aan andere categorieën vreemdelingen dan asielzoekers. Indien de rechtbank de termijn overschrijdt in het beroep tegen een vrijheidsontnemende maatregel als bedoeld in artikel 59 Vw 2000, dient in het licht van de omstandigheden van het geval te worden beoordeeld of sprake is van feiten en omstandigheden die overschrijding van de termijn kunnen rechtvaardigen.¹²¹

In artikel 94, vierde lid, Vw 2000 vervalt de verplichting dat de zitting uiterlijk op de veertiende dag na ontvangst van het beroepsschrift dan wel de kennisgeving plaatsvindt. Gelet op de kortere uitspraakter-

¹²¹ Zie ook AbRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2562.

mijn is het aan de rechtbank zelf om een passend moment voor de zitting te bepalen. De herschikte Opvangrichtlijn verplicht de rechtbank ook niet om de zitting op een bepaald moment te laten plaatsvinden.

Zoals hiervoor is aangegeven, zal deze regeling in beginsel gaan gelden voor alle besluiten tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel, bedoeld in de artikelen 6, 6a, 58, 59, 59a en 59b Vw 2000. Voor een nadere toelichting op deze keuze wordt verwezen naar paragraaf 7.4 van het algemeen deel van de toelichting. In het overgangsrecht van artikel VII, onderdeel 6, wordt zekerheids-halve voorzien in de mogelijkheid de verkorte uitspraaktermijn voor de rechtbank niet van toepassing te laten zijn op het besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel bij terugkeer als bedoeld in artikel 59 Vw 2000.

Rechtsmiddelen

Ingevolge artikel 95, eerste en tweede lid, Vw 2000 staat tegen de uitspraak van de rechtbank als bedoeld in artikel 94, vijfde lid, Vw 2000 hoger beroep open en is afdeling 4 van toepassing. Artikel 69, derde lid, Vw 2000 bepaalt dat de termijn voor het instellen van het hoger beroep één week bedraagt. Ingevolge artikel 89, eerste en tweede lid, Vw 2000 behandelt de AbRvS het hoger beroep met toepassing van afdeling 8.2.3. van de Awb en doet de AbRvS uitspraak uiterlijk 23 weken na ontvangst van het beroepschrift.

Onderdeel BS [artikel 96 beroep bij voortduren bewaring]

Om te voorkomen dat er een lacune in de bepaling van artikel 96 Vw 2000 bestaat in de situaties dat het beroep bedoeld in artikel 94 Vw 2000 niet ongegrond is verklaard, maar de vrijheidsontnemende maatregel desondanks voortduurt, wordt aan artikel 96 Vw 2000 een lid toegevoegd. In gevallen dat er een verwijzingsuitspraak is gedaan, of een voorlopige voorziening is toegewezen door de AbRvS na een eerder gegrond beroep van de rechtbank duurt de vrijheidsontnemende maatregel voort, maar ligt er als zodanig geen ongegrond beroep. In die gevallen is het desalniettemin van belang dat het indienen van beroep door de vreemdeling mogelijk wordt gemaakt, zodat ook in die gevallen de voortdurend van de maatregel kan worden getoetst door de rechter. Een bepaling met gelijke strekking wordt opgenomen in het nieuwe artikel 96a Vw 2000.

Onderdeel BT [nieuw artikel 96a ambtshalve rechterlijke toetsing bij voortduren bewaring]

Artikel 11, vijfde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn vereist dat de bewaring op verzoek dan wel ambtshalve met redelijke tussenpozen opnieuw door de rechter wordt gezien. Ter implementatie daarvan wordt een nieuw artikel 96a Vw 2000 toegevoegd. De Nederlandse praktijk ten aanzien van de toetsing van bewaring is thans als volgt geregeld. Het is aan de raadsman van een vreemdeling om beroep in te stellen tegen het opleggen en voortduren van een bewaringsmaatregel. Indien de raadsman geen beroep instelt tegen de oplegging van de eerste bewaringsmaatregel, dan stelt de minister op grond van artikel 94, eerste lid, Vw 2000 de rechtbank van het opleggen van een bewaringsmaatregel in kennis. Deze kennisgeving wordt aangemerkt als een beroepschrift. Als de rechter een beroep (al dan niet op basis van een kennisgeving) tegen het opleggen van een bewaringsmaatregel ongegrond verklaart, dan kan de raadsman op grond van artikel 96, eerste lid, Vw 2000 een vervolgberoep indienen tegen de verdere voortdurend van de bewaringsmaatregel vanaf datum van de uitspraak van de rechtbank. Indien de raadsman geen beroep instelt vindt er in beginsel geen rechterlijke toets meer plaats van het voortduren van de bewaringsmaatregel. Na zes maanden kan op grond van artikel 59, zesde lid, Vw 2000 worden besloten de bewaring met maximaal 12 maanden te verlengen. Van dat besluit stelt de minister op grond van artikel 94, eerste lid, Vw 2000 de rechtbank in kennis, zodat de rechter dat verlengingsbesluit kan toetsen.

Als gevolg van een arrest van het HvJEU in twee Nederlandse zaken is wetswijziging op dit punt noodzakelijk. Het HvJEU oordeelde in die zaken dat de Unie-wetgever, zonder uitzondering, vereist dat het toezicht op de naleving van de voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bewaring 'met redelijke tussenpozen' plaatsvindt en dat de bevoegde autoriteit dat toezicht ambtshalve uitoefent, ook als de betrokkene daar niet om verzoekt.¹²² Deze verplichting vloeit voort uit artikel 15, derde lid, van de Terugkeerrichtlijn.¹²³

In de huidige Nederlandse praktijk is onvoldoende voorzien in ambtshalve rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de bewaring 'met redelijke tussenpozen'. Als gevolg van het arrest is sinds januari

¹²² HvJEU 8 november 2022, in zaken C-704/20 en C-39/21, ECLI:EU:C:2022:858, zie m.n. par 84 en 85.

¹²³ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven. In artikel 15, derde lid van de Opvangrichtlijn wordt bepaald: In ieder geval wordt de inbewaringstelling met redelijke tussenpozen op verzoek van de onderdaan van een derde land of ambtshalve getoetst. In het geval van een lange periode van bewaring wordt de toetsing aan controle door een rechterlijke autoriteit onderworpen.

2023 reeds een werkwijze tot stand gekomen, waarbij de minister 68 dagen na de vorige uitspraak een kennisgeving verstuurt aan de rechtbank, waarbij de rechtbank de rechtmatigheid van de bewaring toetst. Doel daarvan is om een beoordeling van de rechtmatigheid van de maatregel maximaal 90 dagen na het sluiten van het onderzoek ter zitting mogelijk te maken. Het is noodzakelijk deze werkwijze te verankeren in de Vw 2000. Daartoe wordt met dit onderdeel een nieuw artikel 96a Vw 2000 aan de Vw 2000 toegevoegd.

Eerste lid

Het eerste lid regelt dat indien het beroep bedoeld in artikel 94 Vw 2000, of het beroep tegen het voortduren van de vrijheidsontnemende maatregel, bedoeld in artikel 96 Vw 2000, ongegrond is verklaard, de minister uiterlijk 68 dagen na dagtekening van de uitspraak de rechtbank hiervan in kennis stelt. Zodra de rechtbank de kennisgeving heeft ontvangen wordt de vreemdeling geacht beroep te hebben ingesteld tegen het voortduren van een vrijheidsontnemende maatregel. Door te regelen dat de minister uiterlijk 68 dagen na de uitspraak op het eerdere beroep de rechtbank van het voortduren van de bewaring in kennis stelt, kan worden voorzien in ambtshalve rechterlijke toetsing van het voortduren van de bewaring binnen een termijn van drie maanden na sluiting van het vorige onderzoek waarbij de bewaring door de rechter werd getoetst. Het beroep strekt tevens tot een verzoek om toekenning van schadevergoeding.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat indien de grondslag voor bewaring wordt gewijzigd, er sprake is van een nieuw besluit. De termijn als bedoeld in artikel 94 Vw 2000 begint dan opnieuw te lopen. Daarmee is ook in die gevallen voorzien in rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de bewaring met 'redelijke tussenpozen'.

Tweede lid

Met het tweede lid wordt, vergelijkbaar met het nieuw toegevoegde lid aan artikel 96 Vw 2000, voorkomen dat er een lacune bestaat in de situaties dat het beroep bedoeld in artikel 94 Vw 2000, dan wel het beroep tegen het voortduren van de vrijheidsontnemende maatregel bedoeld in artikel 96 Vw 2000 niet ongegrond is verklaard, maar de vrijheidsontnemende maatregel desondanks voortduurt. In gevallen dat er een verwijzingsuitspraak is gedaan, of een voorlopige voorziening is toegewezen door de AbRvS na een eerder gegrond beroep van de rechtbank, duurt de vrijheidsontnemende maatregel voort maar ligt er als zodanig geen ongegrond beroep. In die gevallen is het desalniettemin van belang dat een ambtshalve kennisgeving wordt verstuurd, zodat ook in die gevallen de voortdurende van de maatregel ambtshalve kan worden getoetst door de rechter.

Derde lid

In het derde lid is geregeld dat het versturen van een kennisgeving achterwege blijft indien de vreemdeling zelf beroep in stelt tegen het voortduren van de vrijheidsontnemende maatregel. Doel van de kennisgeving is immers om te borgen dat met redelijke tussenpozen wordt voorzien in toetsing van de rechtmatigheid van de bewaring. Als de vreemdeling zelf beroep instelt, is voorzien in toetsing door de rechter en dus is de kennisgeving op grond van het eerste lid niet noodzakelijk.

Tevens is in de tweede volzin geregeld dat indien de vreemdeling zelf beroep heeft ingesteld tegen het voortduren van de vrijheidsontnemende maatregel maar dat beroep weer intrekt, deze intrekking wordt beschouwd als kennisgeving waardoor de vreemdeling geacht wordt beroep te hebben ingesteld. Toevoeging van dit artikellid is noodzakelijk omdat de kennisgeving op grond van de eerste zin uit het derde lid van artikel 96a Vw 2000 niet uitgaat naar de rechtbank indien de vreemdeling zelf beroep heeft ingesteld. In de praktijk komt het voor dat de vreemdeling dit beroep ook weer intrekt. Als vanwege de intrekking van dat beroep de rechtbank niet uiterlijk 68 dagen na dagtekening van de uitspraak in kennis zou worden gesteld, is niet voorzien in ambtshalve rechterlijke toetsing met een redelijke tussenpoos en zou mogelijk opheffing van de bewaring moeten volgen. Voor die situatie regelt de tweede volzin van het derde lid dat de intrekking van het door de vreemdeling ingestelde beroep zal worden beschouwd als kennisgeving. De rechtbank kan daarop uitspraak doen en toch binnen drie maanden de rechtmatigheid van de bewaring toetsen.

Vierde lid

In het vierde lid is de situatie ondervangen waarin al meermaals rechterlijke toetsing van de bewaringsmaatregel heeft plaatsgevonden en op grond van artikel 59, zesde lid, Vw 2000 dan wel artikel 59b, derde lid, Vw 2000 (nieuw) is besloten de bewaring te verlengen. Er kan dan nog een korte periode van bewaring resteren totdat de maximale duur van zes maanden van de oorspronkelijke bewaringsmaatregel is bereikt waarover geen rechterlijke toets heeft plaatsgevonden. Het gaat hier om een beperkt tijdvak van enkele dagen tot ruim twee weken. Om te borgen dat ook de 'restduur' ambtshalve wordt getoetst wordt met de tweede volzin van het vierde lid geregeld dat tezamen met de verlenging van de bewaring op grond van artikel 59, zesde lid, of artikel 59b, derde lid, Vw 2000 een

kennisgeving wordt uitgedaan aan de rechtbank. Die kennisgeving stelt de rechtbank in staat dat laatste deel van de eerste bewaringsmaatregel ambtshalve rechterlijk te toetsen.

Vijfde lid

In het vijfde lid is geregeld dat de rechtbank het vooronderzoek binnen een week na ontvangst van het beroepschrift sluit. In afwijking van artikel 8:57 van de Awb kan de rechtbank ook zonder toestemming van partijen bepalen dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft. De inhoud van dit vijfde lid is voor wat betreft het vooronderzoek gelijk aan het huidige artikel 96 Vw 2000, eerste lid.

Zesde lid

In het zesde lid is geregeld dat indien de rechtbank een zitting bepaalt, de zitting uiterlijk plaatsvindt een week na sluiting van het vooronderzoek. De rechtbank roept de vreemdeling op om in persoon dan wel in persoon of bij raadsman en Onze Minister om bij gemachtigde te verschijnen teneinde te worden gehoord. In afwijking van artikel 8:42, tweede lid, van de Awb kan de in dat artikel bedoelde termijn niet worden verlengd.

Zevende lid

In het zevende lid is geregeld dat artikel 94, zesde lid, artikel 95, derde lid, en artikel 96, tweede lid, Vw 2000 van overeenkomstige toepassing zijn. Het zesde lid van artikel 94 Vw 2000 regelt wanneer de rechtbank een beroep gegrond verklaart en wat daarvan het gevolg is. In artikel 95, derde lid, Vw 2000 wordt geregeld dat in afwijking van de artikelen 8:41, eerste lid, en 8:82 van de Awb door de secretaris geen griffierecht wordt geheven. Artikel 96, tweede lid, Vw 2000 regelt op welke wijze de rechtbank uitspraak doet en binnen welke termijn.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat tegen het beroep op grond van artikel 96a Vw 2000 zoals met deze wijziging vorm gegeven, geen hoger beroep open staat. Dit volgt uit artikel 84, onder a, Vw 2000. Het wordt niet noodzakelijk geacht om voor wat betreft de situatie van artikel 96a Vw 2000 af te wijken van deze hoofdregel.

BU [artikel 98 technische wijziging i.v.m. nieuw artikel 96a]

Met dit onderdeel wordt voorzien in een technische wijziging. In artikel 98 Vw 2000 is geregeld dat de vreemdeling zich – kort gezegd – bij gehoren omtrent de vrijheidsontneming uitsluitend door één of meer van zijn raadslieden kan doen bijstaan. Aangezien artikel 96a Vw 2000 mede betrekking heeft op gehoren omtrent de vrijheidsontneming is ook voor deze gehoren geregeld dat de vreemdeling zich uitsluitend door één of meer van zijn raadslieden kan doen bijstaan.

Onderdeel BV [artikel 106aa afname biometrische gegevens Eurodac]

Met het voorgestelde artikel 106aa, eerste lid, wordt in de Vw 2000 verduidelijkt dat de minister van Asiel en Migratie, de op grond van artikel 46 en 47 aangewezen ambtenaren en de minister van Buitenlandse Zaken ter uitvoering van de Eurodac-verordening biometrische gegevens af kunnen nemen overeenkomstig de verordening. Met het tweede lid wordt voorzien in de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de wijze van het afnemen en verwerken van de biometrische gegevens (onderdeel a) en het vaststellen van maatregelen als bedoeld in artikel 13, derde lid, van de Eurodac-verordening (onderdeel b).

Onderdeel BW [artikel 107 i.v.m. screening]

Met dit onderdeel wordt artikel 107 gewijzigd met het oog op de invoering van de Screeningsverordening. De Screeningsverordening voorziet in tegenstelling tot een aantal andere Europese verordeningen zoals de Eurodac-verordening of de EES-verordening, niet in een systeem waarin lidstaten ter uitvoering van de desbetreffende verordening gegevens invoeren. Daarnaast geeft de screeningsverordening in overweging 44 expliciet aan dat identificatie van personen of verificatie van hun identiteit tijdens grenscontroles en de raadpleging van de databanken in het kader van grensbewaking en politiecontroles in het buitengrensgebied of op het grondgebied door de autoriteiten die de betrokkene naar de screening hebben doorverwezen als onderdeel van de screening moeten worden beschouwd en behoudens bijzondere omstandigheden niet mogen worden herhaald. Voor biometrische gegevens die worden gebruikt voor zowel de identificatie of verificatie van de identiteit als voor de registratie onder de Eurodac-verordening, geldt dat deze als onderdeel van de screening eenmaal mogen worden afgenomen. Om die redenen is vereist dat de gegevens die worden verwerkt ter uitvoering van de Screeningsverordening kunnen worden opgenomen in de vreemdelingenadministratie en dat gegevens die tijdens het grensproces of in het kader van toezicht zijn verwerkt gebruikt kunnen worden voor de screeningsprocedure.

De wijzigingen van het eerste en tweede lid regelen dat ter uitvoering van de Screeningsverordening de desbetreffende gegevens opgenomen kunnen worden in de vreemdelingenadministratie en dat indien vereist gegevens in de vreemdelingenadministratie ter uitvoering van verplichtingen onder de Screeningsverordening kunnen worden gebruikt.

De wijziging van het vijfde lid dient ertoe om indien nodig de gegevens als bedoeld in het eerste lid, onder a, beschikbaar kunnen worden gesteld met het oog op de uitvoering van de Screeningsverordening.

Onderdeel BX [artikel 109a wijziging i.v.m. uitzonderen Terugkeerrichtlijn aan de grens]

Met dit onderdeel wordt artikel 109a Vw 2000 gewijzigd in verband met het uitzonderen van de toepasselijkheid van de Terugkeerrichtlijn aan de grens. In artikel 109a, aanhef, onderdeel a, Vw 2000 vervalt de zinsnede ‘, anders dan na indiening van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28’,

Met de voorgestelde wijziging van artikel 109a Vw 2000 worden de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit de Terugkeerrichtlijn uitgezonderd ten aanzien van vreemdelingen van wie de asielaanvraag in de asielgrensprocedure is afgewezen en aan wie vervolgens de toegang tot Nederlands grondgebied en daarmee ook rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 Vw 2000 is geweigerd. Dat betekent dat deze situatie in Nederland niet meer onder werkingssfeer van de Terugkeerrichtlijn valt en evenmin onder de werkingssfeer van de Terugkeergrensverordening komt te vallen. Een gevolg daarvan is dat de afwijzende asielbeschikking die in de asielgrensprocedure is afgedaan en waarbij de toegang tot Nederland is geweigerd, niet tevens een terugkeerbesluit inhoudt. Dit noopt tot wijziging van artikel 45 Vw 2000 (meervoudige asielbeschikking en terugkeerbesluit), zoals voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel BY [artikel 114 technische wijziging i.v.m. afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Met dit onderdeel wordt artikel 114 Vw 2000 technisch gewijzigd in verband met het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Artikel II Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid

Onderdeel A

Dit betreft een technische wijziging in de definitie van ‘Eurodac-verordening’ zoals opgenomen in artikel 1 van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid in verband met de intrekking van de huidige Eurodac-verordening (verordening (EU) nr. 603/2013) en de invoering van de nieuwe Eurodac-verordening (verordening (EU) 2024/1358).

Onderdeel B

Artikel 2, eerste lid, van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur autoriteiten of instanties aan te wijzen die in verband met de taken die zij uitvoeren worden aangemerkt als de autoriteiten of instanties als bedoeld in een van de verordeningen opgesomd in dat artikellid. Met de voorgestelde wijziging wordt de Eurodac-verordening aan deze opsomming toegevoegd, zodat indien nodig, net als voor de andere aldaar opgenomen verordeningen, bij algemene maatregel van bestuur autoriteiten of instanties kunnen worden aangewezen die in verband met de taken die zij uitvoeren worden aangemerkt als de autoriteiten of instanties bedoeld in de desbetreffende verordeningen. De keuze voor deze systematiek is aan bod gekomen in de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid (Kamerstukken II 2021/22 36 158, nr. 3).

Bij algemene maatregel van bestuur zullen dan ook overeenkomstig artikel 40, tweede lid, van de Eurodac-verordening de nationale autoriteiten worden aangewezen die toegang hebben tot Eurodac voor de in artikel 1, lid 1, punten a), b), c) en j) vastgelegde doeleinden.

In aanvulling op de grondslag opgenomen in artikel 2, eerste lid, wordt voorgesteld een derde lid toe te voegen op grond waarvan ter uitvoering van de Eurodac-verordening organisaties of deskundigen kunnen worden aangewezen die de verordening, of onderdelen daarvan, uitvoeren. De reden is dat de Eurodac-verordening op onderdelen afwijkt van de andere verordeningen die genoemd worden in artikel 2 bij de omschrijving van de verplichtingen. Waar de andere verordeningen een dusdanige volledige omschrijving van de instanties geven die onderdelen van de verordeningen dienen uit te voeren, dat er geen twijfel kan zijn over welke instanties worden aangewezen, gebruikt de Eurodac-verordening op veel plekken de algemene omschrijving ‘de lidstaten’. Vanwege deze meer algemene omschrijving is het passend te voorzien in een grondslag die ruimer is geformuleerd.

Onderdeel C

Met bijgaand artikel wordt artikel 4 van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid dat betrekking heeft op de toegang tot een aantal systemen voor rechtshandavingsdoeleinden om twee redenen aangepast. Allereerst geldt met de invoering van de nieuwe Eurodac-verordening dat de controlerende autoriteit niet in artikel 5 van de verordening is opgenomen, maar in artikel 6. De verwijzing wordt dienovereenkomstig aangepast. Ten tweede geldt dat de benaming die wordt gebruikt voor de autoriteit die onderzoekt of aan de voorwaarden wordt voldaan voor het verzoeken om vergelijking met Eurodac-gegevens niet 'centraal toegangspunt' is zoals wel het geval is voor de EES-verordening, de Etias-verordening en de VIS-verordening, maar 'controlerende autoriteit'. Om recht te doen aan de in Eurodac-verordening opgenomen benaming wordt deze ook in de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid opgenomen. Dit neemt niet weg dat net als voorheen de eisen en toepasselijke procedure zoals opgenomen in de verordening die het betreft van toepassing is op een verzoek om toegang tot het desbetreffende systeem.

Onderdeel D

Met de voorgestelde wijziging wordt het in artikel 49 van de Eurodac-verordening opgenomen verbod om gegevens over te dragen aan derde landen, internationale organisaties of private instanties toegevoegd aan artikel 9 van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid. Dit artikel regelt de bevoegdheid voor de Autoriteit Persoonsgegevens om een bestuurlijke boete op te leggen indien de verwerkingsverantwoordelijke handelt in strijd met hetgeen is bepaald in artikel 41 van de EES-verordening, artikel 65 van de Etias-verordening, artikel 50 van de SIS-verordening grenscontroles, artikel 65 van de SIS-verordening politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, artikel 50 van de verordeningen interoperabiliteit en artikel 31 van de VIS-verordening. Deze artikelen hebben allen betrekking op een verbod tot doorgifte van gegevens aan onder meer derde landen. In de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid (Kamerstukken II 2021/22, 36 158, nr. 3, blz. 71 en 72 en artikelsgewijze toelichting bij artikel 9) is toegelicht dat voor wat betreft de rechtsbescherming en sanctiëring onder de bovengenoemde verordeningen wordt voorzien door middel van de bestaande kaders van de AVG en de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (hierna: RGB). Voor de RGB zoals geïmplementeerd in de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens bleek voor het doorgifteverbod een aanvullende voorziening wenselijk te zijn. Gelet op de vergelijkbare bepaling in de Eurodac-verordening als in de andere hierboven genoemde verordeningen ligt het voor de hand om voor Eurodac een vergelijkbare voorziening te treffen.

Artikel III Wet arbeid vreemdelingen

Onderdeel A

Aan artikel 1 wordt een begripsbepaling toegevoegd. Het gaat daarbij om een Europese verordening waarnaar wordt verwezen in dit wetsvoorstel.

Onderdeel B

Uit de artikelen 17, eerste lid, en 21 van de Opvangrichtlijn volgt dat lidstaten in bepaalde situatie geen toegang tot de arbeidsmarkt mogen geven aan vreemdelingen die een asielverzoek hebben ingediend. Ten eerste is dat het geval als het asielverzoek versneld wordt behandeld overeenkomstig artikel 42, lid 1, punten a) tot en met f) van de Procedureverordening. Als op een later moment blijkt dat de aanvraag toch in de reguliere procedure zal worden behandeld, dan is daarmee deze afwijzingsgrond niet meer van toepassing. Daarnaast moet de toegang tot de arbeidsmarkt worden geweigerd als de verzoeker in kennis is gesteld van een genomen overdrachtsbesluit in de zin van artikel 42 van de Asiel- en migratiebeheerverordening en daarom rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder m, van de Vw 2000. In het geval dat Nederland toch verantwoordelijk wordt voor de behandeling van de aanvraag en daarmee de verblijfsgrond wordt aangepast, zal deze afwijzingsgrond niet meer van toepassing zijn. Daarom wordt een dwingende weigeringsgrond toegevoegd aan artikel 8 op basis waarvan een aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning voor een vreemdeling die een asielverzoek heeft ingediend in de hiervoor genoemde situaties zal worden geweigerd.

Onderdeel C

Uit de artikelen 17, eerste lid, en 21 van de herschikte Opvangrichtlijn volgt ook dat in de twee genoemde situaties in de toelichting bij artikel III, onderdeel B de reeds verleende toegang tot de arbeidsmarkt moet worden ingetrokken. Daarom zal een reeds afgegeven tewerkstellingsvergunning worden ingetrokken, waarvoor een nieuwe, dwingende intrekingsgrond wordt toegevoegd aan artikel 12 van de Wav.



Artikel IV Wet op de expertisecentra

Onderdeel A

Wijziging van artikel 1 van de WEC

In de begripsbepalingen wordt de herschikte Opvangrichtlijn gedefinieerd.

Onderdeel B

Wijziging van artikel 40 van de WEC

Aan artikel 40 worden twee leden toegevoegd. Het drieëntwintigste lid regelt dat het bevoegd gezag een termijn van zes weken heeft teneinde een besluit te nemen op het verzoek tot toelating tot de school van een minderjarig kind van verzoeker dan wel minderjarige verzoeker. Het vierentwintigste lid regelt tijdelijke plaatsing indien het bevoegd gezag geen besluit op het verzoek tot toelating neemt binnen de daarvoor geldende termijn van zes weken.

Artikel V Wet op het primair onderwijs

Onderdeel A

Wijziging van artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs

In de begripsbepalingen wordt de herschikte Opvangrichtlijn gedefinieerd.

Onderdeel B

Wijziging van artikel 40 van de Wet op het primair onderwijs

Aan artikel 40 worden twee leden toegevoegd. Het vijftiende lid regelt dat het bevoegd gezag een termijn van zes weken heeft teneinde een besluit te nemen op het verzoek tot toelating tot de school van een minderjarig kind van verzoeker dan wel minderjarige verzoeker. Het zestiende lid regelt tijdelijke plaatsing indien het bevoegd gezag geen besluit op het verzoek tot toelating neemt binnen de daarvoor geldende termijn van zes weken.

Artikel VI Wet voortgezet onderwijs 2020

Wijziging van artikel 8.8 van de Wet voortgezet onderwijs 2020

Het toegevoegde negende lid regelt dat het bevoegd gezag een termijn van zes weken heeft teneinde een besluit te nemen op het verzoek tot toelating tot de school van een minderjarig kind van verzoeker dan wel minderjarige verzoeker.

Artikel VII Overgangsrecht

Voor een toelichting op het overgangsrecht wordt verwezen naar hoofdstuk 12 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikelen VIII tot en met XI Samenloop en Inwerkingtreding

Voor een toelichting op de samenloop en inwerkingtreding wordt verwezen naar hoofdstuk 12 van het algemeen deel van de toelichting.

De Minister voor Asiel en Migratie,