

NERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Ingediend via internetconsultatie.nl

Minister van Asiel en Migratie

t.a.v. mevrouw

Den Haag, 17 februari 2025

dossiernummer:

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35

e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: Consultatie Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026

Geachte minister,

Op 20 december 2024 heeft de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) uw internetconsultatie 'Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026' ontvangen. De NOvA heeft zijn adviescommissie vreemdelingenrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

bijlage: advies van de adviescommissie vreemdelingenrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5

2595 AK Den Haag

Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851

2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	adviescommissie vreemdelingenrecht
Datum:	17 februari 2025
Betreft:	Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026

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 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. Het 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. Het Asiel- en Migratiepact is per 12 juni 2026 van toepassing.

De adviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: 'de adviescommissie') heeft kennisgenomen van het voorstel tot 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).

De minister wenst vooruitlopend op deze wijzigingen reeds maatregelen te treffen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. De adviescommissie betreurt het dat betreffende asielnoodmaatregelenwet niet breed ter consultatie is aangeboden en heeft na publicatie alsnog advies uitgebracht aan het parlement.

Samenloop met asielnoodmaatregelenwet

Tegelijk met de indiening van dit wetsvoorstel heeft de minister een ander voorstel ingediend, dat tot aan de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact nog tijdelijk het systeem op de schop neemt. De adviescommissie begrijpt niet waarom ervoor is gekozen om een groot pakket aan (ingrijpende) maatregelen te nemen, terwijl een jaar later het Asiel- en Migratiepact van toepassing wordt. Het zo kort na elkaar invoeren van wetten die elkaar ook gedeeltelijk weer ongedaan maken, brengt de rechtszekerheid in gevaar en zorgt voor juridische complexe procedures. In een separaat advies heeft de adviescommissie dan ook geadviseerd de asielnoodmaatregelenwet niet in behandeling te nemen.

In de Memorie van Toelichting bij de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026 (hierna: 'MvT') wordt een hoofdstukstructuur aangehouden. In de advisering zal met het oog op de leesbaarheid, nadat eerst de knelpunten een aanbevelingen worden genoemd, zoveel mogelijk dezelfde hoofdstukstructuur worden aangehouden.

1. Inleiding
2. Asiel- en Migratiepact 2026
3. Wijze van implementatie en uitvoering in nationale regelgeving
4. Uitvoering Kwalificatieverordening (EU) 2024/1347
5. Uitvoering Procedureverordening (EU) 2024/1348

6. Uitvoering Asiel- en migratiebeheerverordening (EU) 2024/1351
7. Implementatie herschikte Opvangrichtlijn (EU) 2024/1346
8. Uitvoering Screeningsverordening (EU) 2024/1356
9. Uitvoering herziene Eurodac-verordening (EU) 2024/1358
10. Wet arbeid vreemdelingen
11. Overgangsrecht en inwerkingtreding
12. Uitvoerings- en administratieve lasten en financiële gevolgen

KERNPUNTEN EN AANBEVELINGEN

Uit onderhavig advies kunnen de volgende belangrijkste knelpunten en aanbevelingen worden gehaald:

- De adviescommissie raadt aan om de nadere invulling van het Asiel- en Migratiepact de facultatieve nationale ruimte zo veel mogelijk bij formele wet te regelen en niet bij beleid. Het Asiel- en Migratiepact biedt ruimte om nadere regels te stellen. De adviescommissie adviseert om dit zoveel mogelijk bij wet te regelen. Indien regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd, dienen deze begrensd te worden, ter bescherming van mogelijke willekeurige machtsuitoefening. De adviescommissie acht het zorgelijk dat er structureel van het legaliteitsbeginsel wordt afgeweken, omdat juist migranten een bijzondere kwetsbare groep vormen die door de wetgever tegen willekeur moet worden beschermd. Daarnaast meent de adviescommissie dat bepaalde normen dermate ingrijpend kunnen zijn op de grondrechten van de asielzoeker, dat deze tot stand dienen te komen via een democratisch proces en dit niet kan worden overgelaten aan de keuze van de Minister.
- Aan de vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus moeten dezelfde rechten worden verbonden.

Datzelfde geldt voor de wetswijziging om van een eenstatusstelsel naar een tweestatusstelsel over te stappen. Dat het onderscheid wordt gemaakt op het niveau van een verordening is geen reden om het in de nationale wet ook in te voeren en verschil te maken tussen de rechtsgevolgen bij een keuze voor de ene status dan wel de andere.

- De formulering betreffende de geldigheidsduur aan te passen van minimaal 3 jaar, na 5 jaar (zonder de toevoeging minimaal), om onnodige extra belasting van het bestuursorgaan te voorkomen;
- De beperking van nareis schendt de rechten van kinderen van zowel alleenstaande minderjarige vreemdelingen die de nareis hebben aangevraagd als de kinderen die zijn achtergebleven.
- De beperking van gezinshereniging zal zorgen voor een onnodig langdurige scheiding van gezinsleden. Vluchtelingen en subsidiair beschermde hebben dezelfde behoefte om samen te leven met naaste familie. Het onderscheid is arbitrair.
- De beperking van nareis heeft een beperkt effect op de instroom en inwilliging.

Aangezien een grote groep gezinsleden die niet tot het kerngezin worden beschouwd alsnog op grond van artikel 8 EVRM in aanmerking zullen komen voor een verblijfsvergunning, zal er slechts een beperkt effect zijn op de instroom en inwilliging van asielzoekers of nareizigers. Daar tegenover staat de toename van de reeds grote druk op het systeem voor afhandeling van de aanvragen asiel, aanvragen en bezwaren nareis en de gerechtelijke procedures tegen de afwijzing asiel en nareis en grote gevolgen voor de asielzoeker en diens gezinsleden. Voor een transparant proces is het noodzakelijk om hiervoor nadere regels te stellen.

- De adviescommissie heeft ernstige bezwaren tegen het te ruime gebruik van delegatiebepalingen in het wetsvoorstel, waarbij de delegatie van bevoegdheden over de wijze waarop rechtsbijstand georganiseerd zal worden niet onvermeld mag blijven.
- De adviescommissie benadrukt dat de regeling van rechtsbijstand op het niveau van de formele wetgever dient te blijven.
- Het is van essentieel belang dat behoeften aan internationale bescherming al in de fase van de administratieve procedure correct worden erkend op grond van kwalitatief hoogwaardige informatie en juridische ondersteuning die tot efficiëntere en betere beslissingen leiden. Alleen de advocatuur kan deze taak geheel onafhankelijk, partijdig, deskundig, integer en vertrouwelijk uitvoeren. Ook de commissie Van Zwol heeft hier in 2019 een aanbeveling over gedaan.¹
- De door de minister beoogde inkorting van de geldigheidsduur en afschaffing asiel onbepaalde tijd leiden tot nadelen ten aanzien van de integratie en financiële en administratieve lasten.
- Het beperken van het verkrijgen van een niet-tijdelijk of permanent verblijfsrecht zal bovendien leiden tot schrijnende situaties voor mensen wiens verblijfsrecht na vele jaren wordt ingetrokken. Er dient een regeling te worden getroffen om schrijnende situaties ten aanzien van lang verblijvende minderjarige kinderen te voorkomen;
- De adviescommissie ontraadt het schrappen van de voornemenprocedure. Dit zal de rechtsbescherming onder druk zetten en de werklast van de rechterlijke macht ernstig verzwaren.
- De adviescommissie raadt aan om de beroepstermijn voor het gehele vreemdelingenrecht op vier weken te houden. Een verkorting van de beroepstermijn leidt tot onnodige beperking van de toegang tot het recht.
- Neem de uitzondering op het recht op beroep die nu gemaakt wordt in het eerste lid van het nieuwe artikel 30c Vw niet op.
- Stel een ruim en eenduidig overgangsrecht vast dat tegemoetkomt aan de rechten van vluchtelingen die reeds voor de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact een asielaanvraag hebben ingediend.
- Aan de niet-gehuwde partner moeten dezelfde rechten worden toegekend als aan de partner met wie een duurzame relatie wordt onderhouden, zoals ook invulling wordt gegeven aan de Richtlijn gezinshereniging derdelanders in reguliere verblijfsaanvragen.
- De adviescommissie adviseert tot slot om beperkt gebruik te maken van de mogelijkheden om aanvragers van asiel te detineren en de beslistermijn van maximaal 6 weken aan te houden.

Nader advies nodig

De adviescommissie behoudt zich voorts het recht voor om nog een nader advies uit te brengen op enkele onderdelen ten aanzien waarvan de adviescommissie thans niet aan toegekomen is, gelet op de te beperkte tijd die resteerde om ten behoeve van het wetgevingsproces een advies uit te brengen. Genoemd worden als onderwerpen onder meer: de opvangrichtlijn, de grensprocedure, alle regelingen waarvan in de MvT wordt aangegeven dat ze later nog nader worden ingevoerd, reactie op een eventuele uitvoerbaarheidstoets, een uitgebreide toets op de rechtsstatelijkheid, toegang tot het recht, toegang tot de rechter, toegang tot rechtsbijstand. Uitdrukkelijk merkt de adviescommissie hier op, dat het ontbreken van een inhoudelijk advies op die punten niet betekent, dat op die punten geen grote zorgen bestaan.

¹ Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht (Commissie Van Zwol), <https://cmr.jur.ru.nl/CMR/docs/Rapport.CieVanZwol.2019.pdf>

De adviescommissie meent dat er op een groot aantal belangrijke punten andere keuzes gemaakt zouden moeten worden bij de opdracht aan de wetgever om de Verordeningen uit te werken dan wel te implementeren. Het wetsvoorstel dat er nu ligt volstaat niet voor die implementatie.

De adviescommissie adviseert tot slot om het onderhavige wetsvoorstel niet in te voeren.

CONSULTATIEREACTIE

1. Inleiding

In de MvT geeft de minister een algemene beschrijving van de verschillende instrumenten. Uitsluitend de onderdelen waarover in dit wetsvoorstel uitvoerings- en implementatieregels worden gesteld, worden nader toegelicht. Een alomvattende bespreking van het integrale Asiel- en Migratiepact wordt niet gegeven. Daarvoor verwijst de minister naar de consideransen bij de instrumenten zelf en het unierechtelijke wetgevingsproces waarin zij tot stand zijn gekomen. Nu de achterliggende verordeningen reeds vastliggen zal ook de adviescommissie in dit advies geen oordeel geven over de achterliggende Europese wetgeving en zich alleen uitlaten over de (wijze van) implementatie daarvan.

2. 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). Met invoering van het Asiel- en Migratiepact wordt ten eerste beoogd om de buitengrenzen te versterken door de invoering van een intensieve screening van vreemdelingen en een grensprocedure. Dit is erop gericht snel aan de buitengrenzen te beoordelen of de vreemdelingen in aanmerking komt voor internationale bescherming – zijnde de vluchtelingenstatus of de status subsidiaire bescherming –, die een veiligheidsrisico vormen of de bevoegde autoriteiten misleiden. De intensieve screening maakt mogelijk dat deze categorieën vreemdelingen kunnen worden teruggestuurd zonder dat zij het grondgebied van de EU hoeven te betreden.

Ten tweede komen er 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 advies 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.

Een intensieve screening en snelle beslissing en tevens een procedure die voldoende waarborgen biedt, vergt dat de IND de zaken voor invoering van het Asiel- en Migratiepact op orde heeft en dat de huidige doorlooptijden in asielprocedures van zo'n 21 maanden drastisch omlaag moeten. Er dient te worden voorkomen dat de behandeling van de asielprocedures te veel vastlopen.

3. Wijze van implementatie en uitvoering in nationale regelgeving

3.1. Legaliteit

Alvorens inhoudelijk op het wetsvoorstel in te gaan, wenst de adviescommissie het belang van het legaliteitsbeginsel in het migratierecht te onderstrepen. Het legaliteitsbeginsel houdt in dat er een wettelijke grondslag is voor machtsuitoefening en dat het primaat van de regelgeving bij de formele wetgever ligt. Dat houdt in dat de formele wetgever de hoofdelementen van een regeling vaststelt en ook nauwkeurig het doel van de reikwijdte bepaalt van de regels die het bestuur mag maken². In de Aanwijzingen voor Regelgeving³ is dit ook terug te vinden: *“Bij verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau bevat de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling. Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer.”*

Daarbij dient *“steeds te worden onderzocht welke elementen van een regeling zo gewichtig zijn dat de volksvertegenwoordiging rechtstreeks bij de vaststelling moet worden betrokken”*. Ook moeten de hoofdelementen worden benoemd, te weten de reikwijdte, de structurele elementen van de regeling en de voornaamste duurzame normen.

Indien regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd, dienen deze begrensd te worden, ter bescherming van mogelijke willekeurige machtsuitoefening. De betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van wetten zorgt voor een effectieve vorm van externe beperking van regelgevende macht door het bestuur en verkleint daarmee de dominantie van de bestuurder⁴. De adviescommissie constateert dat in het migratierecht structureel van het legaliteitsbeginsel op dit punt wordt afgeweken en veel regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd. De adviescommissie vindt dit zorgelijk, omdat juist migranten een bijzondere kwetsbare groep vormen die door de wetgever tegen willekeur moet worden beschermd. Daarnaast meent de adviescommissie dat bepaalde normen dermate ingrijpend zijn, dan dit een bewuste keus van het parlement dient te zijn en niet kan worden overgelaten aan de keuze van de minister.

3.2. Toedelen taken en bevoegdheden

In onderhavig wetsvoorstel wordt in dit verband verwezen op de delegatie uit het voorgestelde artikel 27a lid 3 Vw, waarin staat: *“Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de toedeling van taken en bevoegdheden uit de Kwalificatieverordening en Procedureverordening.”*

De adviescommissie acht deze delegatie niet in overeenstemming met het hierboven uiteengezette legaliteitsbeginsel. Er worden in deze delegatie geen hoofdelementen benoemd. De term ‘toedeling van taken en bevoegdheden’ is zeer ruim en niet concreet te noemen. Een dergelijke delegatie dient specifieker te worden omschreven. In de MvT wordt hierover niets anders gezegd dan: *“Nadere concretisering van de toekenning van bevoegdheden en de noodzakelijke differentiatie daarin zal gebeuren op een lager niveau van regelgeving en op het niveau van het organisatie- en mandaatbesluit van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Asiel en Migratie.”* Er wordt derhalve geen enkele toelichting gegeven op welke taken en bevoegdheden

² Slingenberg, L. (2023). Een uitzonderlijke toestand: Over legaliteit in het migratierecht. Boom juridisch, 9-18

³ Aanwijzingen voor Regelgeving, Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2024-07-01>

⁴ Slingenberg, L. (2023). Een uitzonderlijke toestand: Over legaliteit in het migratierecht. Boom juridisch, p. 38

dan bedoeld worden. Het artikel oogt dan ook als een vrijbrief voor de minister en dat is in strijd met het legaliteitsbeginsel.

De adviescommissie adviseert met betrekking tot dit artikel dat duidelijk wordt aangegeven om wat voor soort taken en bevoegdheden het gaat. Daarnaast adviseert de adviescommissie om duidelijk op te nemen dat het gaat om taken en bevoegdheden die worden toegekend aan de in het tweede lid van artikel 27 genoemde organen. Zo wordt voorkomen dat andere dan deze organen taken en bevoegdheden toebedeeld krijgen, zoals particuliere bedrijven of andere overheidsinstanties.

Op basis van het overschrijfverbod wordt er een aantal artikelen geschrapt. Daarnaast is er voor de samenhang van wet- en regelgeving een aantal aanpassingen nodig van de Vw 2000. De minister gebruikt het wetsvoorstel echter ook om andere bepalingen (vooral die waarin rechtsbescherming voorop staat) af te schaffen en door middel van delegatiebepalingen zichzelf meer ruimte te geven om buiten de formele wet om de regelgeving aan te passen via beleid. De adviescommissie vindt dit een onwenselijke ontwikkeling.

Halverwege pagina 7 van de MvT wordt als voorbeeld genoemd van een noodzakelijk gebruik van de facultatieve nationale ruimte de versnelde behandeling die wordt voorgeschreven in artikel 42 van de Procedureverordening voor onder meer zaken waarin de minister een veilig derde land wil tegenwerpen. Niet valt in te zien waarom die procedure dient te eindigen met een kennelijke ongegrondverklaring of een niet-ontvankelijkverklaring. In een dergelijke procedure kan het einde ook gegeven kunnen worden door een inwilliging dan wel een afwijzing van de aanvraag. Dat er onduidelijkheid ontstaat als gekozen wordt voor het laatste (zoals zou gebeuren als er geen gebruik wordt gemaakt van de nationale ruimte) kan de adviescommissie niet volgen. Gelet op het belang dat de minister ziet in de eenvormigheid van regels, is het juist verstandiger om in een dergelijk geval geen gebruik te maken van de nationale ruimte, maar te blijven bij de oorspronkelijke keuze die de EU-wetgever heeft gemaakt.

3.3. Regels toepassing artikel 28

Tevens wordt verwezen naar het voorgestelde artikel 28 lid 4 Vw, waarin is opgenomen: *‘4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van dit artikel, waaronder de procedure voor de behandeling van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel, als bedoeld in het tweede lid, onderdelen c, d, en e.’* In de MvT staat hierover dat de voorwaarden van vluchtelingenschap en subsidiaire bescherming rechtstreeks voortvloeien uit de verordeningen, maar de vergunningen voor nareis voortvloeien uit de gezinsherenigingsrichtlijn. Om deze reden kunnen en moeten voor deze vergunningen wel nadere regels uitgewerkt worden. De formulering van het artikel is echter ruimer dan alleen dat. Er wordt een algemene ruimte gegeven om nadere regels te stellen, maar nagelaten wordt aan te geven wat de reikwijdte daarvan is. De adviescommissie acht deze formulering te ruim en stelt voor om de formulering aan te passen dat het betrekking heeft op tweede lid, onderdelen c, d, en e, nu dit artikel daar volgens de MvT ook voor bedoeld is. Er is geen noodzaak om meer regelgevende bevoegdheden te scheppen.

3.4. Juridische bijstand

De grootste zorgen heeft de adviescommissie echter over de delegatie uit artikel 36 lid 2 Vw, waarin wordt geregeld dat de volledige regelgeving over de rechtsbijstand en juridische adviseurs bij ministeriële regeling plaatsvindt. Hierbij worden geen hoofdelementen genoemd. Het is een zeer algemeen geformuleerde delegatie, zodat ook hier de minister een carte blanche krijgt om een regeling te treffen zonder dat het parlement hierover gekend wordt of inspraak in heeft. In de MvT

wordt hierover verder ook geen toelichting gegeven, anders dat nog niet duidelijk is hoe hier invulling aan wordt gegeven.

De adviescommissie acht het zorgelijk dat zo'n wezenlijk onderdeel van de asielprocedure, de waarborging van juridische bijstand en dus rechtsbescherming van een kwetsbare groep rechtzoekenden, in het geheel wordt overgelaten aan de minister. De adviescommissie adviseert om de regeling met betrekking tot de juridische hulpverlening, zowel de juridische counseling in de aanvraagfase als de rechtsbijstand in de beroepsfase, op te nemen in de wet in formele zin. De voorgestelde delegatie is in de ogen van de adviescommissie te ruim, te onbepaald en te onbeperkt en daarmee in strijd met het legaliteitsbeginsel.

Daarbij wijst de adviescommissie er ook op dat de financiering van de rechtsbijstand op dit moment is geregeld in de Wet op de Rechtsbijstand (een wet in formele zin). De adviescommissie spreekt haar zorgen uit over het feit dat in de MvT reeds wordt gerefereerd aan het voorstellen van de regering om de rechtsbijstand af te schaffen in de administratieve (bestuurlijke) fase en dat dit voorstellen nog nader uitgewerkt wordt. Dat geeft aan dat het de intentie is om ook in dat verband de rechtsbijstand aan asielzoekers in de aanvraagfase uit de wet in formele zin te halen. Eenzelfde voorstel is eerder besproken en onwenselijk bevonden.

De adviescommissie stelt ook dat het regelen van de juridische dienstverlening in lagere wetgeving in strijd is met de opdracht uit de Procedureverordening. In artikel 19 lid 1 Procedureverordening wordt aangegeven dat dit moet worden geregeld in het 'nationale recht'. De adviescommissie leest hierin dat er sprake moet zijn van een wet in formele zin. In de meeste andere gevallen waarin de verordeningen aangeven dat lidstaten via het nationale recht regeling treffen, wordt dit immers ook gedaan in een wet in formele zin. De adviescommissie ziet niet in waarom dat in dit specifieke geval dan niet zou kunnen of moeten.

4. Uitvoering Kwalificatieverordening (EU) 2024/1347

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.

De beoogde wijzigingen in de asielnoodmaatregelenwet en het wetsvoorstel tweestatusstelsel vergen voor de implementatie van het Asiel- en Migratiepact wederom een aantal wijzigingen. Dit blijkt ook uit de samenloopbepalingen die in het voorstel asielnoodmaatregelenwet zijn opgenomen, wat maakt dat deze wijzigingen niet altijd duidelijk zijn.

4.1, Van een eenstatusstelsel naar een tweestatusstelsel

De NOvA heeft reeds op 2 december 2024 geadviseerd over het wetsvoorstel tweestatusstelsel⁵ en heeft in dit advies de invoering van een tweestatusstelsel ontraden. Bij invoering van de Vw 2000 is bewust gekozen voor het éénstatusstelsel: er wordt weliswaar een vluchtelingenstatus toegekend of subsidiaire bescherming, maar de rechten en voorzieningen voor beide groepen zijn gelijk. Er is destijds hiervoor gekozen om uitvoering en rechtspraak te ontlasten. Het éénstatusstelsel zou het doorprocederen voorkomen, omdat door de gelijktrekking van rechten het belang is komen te vervallen. Het toekennen van dezelfde rechten en voorzieningen aan de vluchteling of subsidiaire bescherming is nog steeds mogelijk.

⁵ <https://www.advocatenorde.nl/document/20241202-minjenv-advies-wetsvoorstel-tweestatusstelsel>

De minister geeft aan dat artikel 67, tweede lid, van de Procedureverordening bepaalt 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. Van het recht om door te procederen voor een gunstigere status, zal minder vaak gebruik worden gemaakt als er aan beide statussen dezelfde rechten worden toegekend.

4.2. Verblijfsvergunning asiel

De minister kondigt aan voortaan onderscheid te gaan maken tussen vreemdelingen die in aanmerking komen voor internationale bescherming, dus de vluchtelingenstatus of status subsidiaire bescherming 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 nareizende gezinsleden die zich nog in het buitenland bevinden en recht op gezinshereniging ontleen aan de Gezinsherenigingsrichtlijn.

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 internationale bescherming genieten 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 aangeven, rechtstreeks uit de Kwalificatieverordening. Hetzelfde geldt voor de criteria voor het verblijf van hun meegereisde gezinsleden. Deze voorwaarden worden dan ook geschrapt uit de Vw 2000 en de onderliggende regelgeving. De criteria voor het verblijf van nareizende gezinsleden volgen niet uit de Kwalificatieverordening, maar uit de Gezinsherenigingsrichtlijn. Deze criteria blijven bestaan in de Vw 2000. Hierna wordt daar nader op ingegaan.

De adviescommissie kan zich daarin vinden en vraagt om dit niet alleen in de beslissing te vermelden, maar ook op het pasje zelf.

4.3. Geldigheidsduur verblijfstitel van vijf jaar naar drie jaar

De minister is voornemens de duur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te beperken van vijf jaren tot drie jaren. Dit is een facultatieve bepaling in de Kwalificatieverordening. In artikel 24 van de Kwalificatieverordening wordt een verblijfstitel voorgeschreven van minimaal 3 jaar. Op dit moment zijn alle verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd, zowel asiel als regulier, in beginsel 5 jaar geldig.

De adviescommissie meent dat de voorgestelde kortere geldigheidsduur niets toevoegt aan de mogelijkheden die de minister nu al heeft om een verblijfsvergunning in te trekken. Bovendien zal deze maatregel leiden tot hogere kosten, een grotere werklast voor de IND en de asielzoeker belemmeren in zijn integratie.

De adviescommissie ziet niet de noodzaak van de maatregel. Een verblijfsvergunning asiel is op dit moment vijf jaar geldig, en kan gedurende deze vijf jaar op elk moment worden ingetrokken wanneer de minister stelt dat er geen reden is voor het voortduren van de vergunning. Verkorting tot drie jaar is dus niet nodig om mensen in voorkomende gevallen eerder terug te kunnen laten keren naar hun land van herkomst.

Het verlenen van een asielvergunning voor drie jaar in plaats van vijf zal zelfs tot een aanzienlijke uitbreiding van de werkzaamheden van de justitiële keten leiden. De adviescommissie voorziet dat dit tot een grote extra belasting van de IND leidt, omdat jaarlijks in duizenden zaken een extra beoordeling plaats zal moeten vinden. Die zal in de praktijk vrijwel nooit tot intrekking van de verblijfsvergunning leiden, behalve bij vluchtelingen uit landen die aanvankelijk onveilig waren, maar in de tussentijd volgens de minister weer veilig zijn. Zoals reeds gezegd kunnen in die gevallen ook nu de verblijfsvergunningen ingetrokken worden en is er geen enkele noodzaak om voor alle verleende vergunningen een apart peilmoment na drie jaar in te voeren.

Ook in artikel 24 van de Kwalificatieverordening wordt een verblijfstitel van minimaal 3 jaar voorgeschreven en biedt de mogelijkheid om vast te houden aan een geldigheidsduur van 5 jaar. Het overnemen van de formulering "minimaal 3 jaar" uit de Kwalificatieverordening leidt bovendien tot onduidelijkheid.

De minister motiveert niet wat de voordelen zijn van de verkorting van de geldigheidsduur. De adviescommissie verwacht niet dat de wijziging zal leiden tot een lagere instroom of in een toename van het aantal intrekkingen.

De minister heeft nu ook al de mogelijkheid om de verblijfsvergunning in te trekken wegens wijziging van het beleid van subsidiaire bescherming in het betreffende land. Ook volgt een herbeoordeling indien de IND door koppeling van de systemen een melding van de BRP ontvangt dat iemand zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft verplaatst, of een melding ontvangt dat er sprake is van criminele antecedenten of vanwege een uitreis naar het land van herkomst.

De adviescommissie ziet daarentegen wel de volgende nadelen:

- De werkbelasting van de IND neemt toe.
- De IND is nu al permanent overbelast, wat leidt tot onwenselijk lange wachttijden bij de behandeling van asielaanvragen en reguliere aanvragen.

De doorlooptijd van asielaanvragen bedraagt inmiddels gemiddeld 21 maanden in plaats van enkele dagen, zoals bij invoering van de Algemene Asielprocedure was beoogd.

In het voorstel wordt niet aangegeven dat zal worden ingezet op verkorting van de wachttijden in de asielprocedure. De minister lukt het al jaren niet om deze capaciteitsproblemen op te lossen. Wanneer de IND er een grote hoeveelheid werk bij krijgt, zonder dat eerst het probleem van de permanente achterstanden is opgelost, dan is voorzienbaar dat de achterstanden en de wachttijden nog veel verder oplopen. Uiteindelijk kan dat ook tot meer kosten leiden, bijvoorbeeld doordat mensen als gevolg van de oplopende wachttijden langer in de centrale opvang dienen te verblijven en omdat de minister dwangsommen is verschuldigd wegens niet tijdig beslissen.

- De verkorting van de geldigheidsduur leidt ook tot meer procedures en hogere kosten voor het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

- De verkorting van de geldigheidsduur belemmert de integratie.

Voor de statushouders betekent het een nieuwe periode van onzekerheid. Hoewel te voorzien is dat herbeoordelingen ten aanzien van statushouders uit landen waarop het beleid niet is veranderd zelden tot beëindiging van het verblijfsrecht zullen leiden, zullen de statushouders dat anders ervaren. Voor hen zal het altijd weer erg spannend zijn of zij een nieuwe verblijfsvergunning voor drie jaar gaan krijgen.

Nadat de statushouder een verblijfsvergunning heeft gekregen, duurt het over het algemeen nog wel enige tijd voordat zij een woning hebben toegewezen gekregen in een Nederlandse gemeente. Tegen de tijd dat zij daar enigszins hun weg hebben gevonden en zich op de arbeidsmarkt kunnen begeven is al een behoorlijk deel van de eerste periode van drie jaar verstreken.

Werkgevers zullen niet snel investeren in nieuwe werknemers die een verblijfsvergunning hebben die al vrij snel afloopt. Bij statushouders die een eigen onderneming willen beginnen is voorzienbaar dat het voor hen moeilijker zal worden om financiering te vinden.

De adviescommissie gaat ervan uit dat voor een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor een nieuwe termijn van drie jaar de gebruikelijke beslistermijn van zes maanden zal gelden. De aanvraag kan pas vrij kort voor afloop van de eerste termijn van drie jaar ingediend worden.

Gelet op de ervaring van de afgelopen jaren zal in veel gevallen niet op de aanvraag beslist worden voor afloop van de verblijfsvergunning. Uiteraard zullen de statushouders de beslissing in Nederland af mogen wachten, maar in de tussentijd kunnen zij niet solliciteren of andere activiteiten beginnen om inkomsten te verwerven, omdat zij niet een geldig verblijfsdocument kunnen tonen en geen paspoort hebben om een verblijfsaantekening laten zetten. Er is wettelijk (nog) niet voorzien in afgifte van een W-document in afwachting van de verleningsaanvraag met aantekening arbeid vrij toegestaan.

Ook dat werkt negatief op de integratie. Schoolgaande kinderen ervaren in een periode waarin gewacht moet worden op verlenging van een verblijfsvergunning vaak problemen bij het afleggen van examens en het regelen van studiefinanciering en stages.

Ook ECRE onderschrijft in het rapport "The Way Forward: Towards the Integration of Refugees in Europe"⁶ dat het geven van een minder tijdelijke vergunning, die geen onderwerp is van meerdere herbeoordelingen, essentieel is voor de asielzoeker om de stabiliteit en zekerheid te vinden, die nodig is om verder te gaan met hun leven en toegang tot sociale en economische rechten bevordert.

4.4. Verblijf gezinsleden

In het voorstel van de asielnoodmaatregelenwet worden verdere beperkingen gegeven ten aanzien van nareis. De NOvA heeft reeds op 2 december 2024 geadviseerd over het wetsvoorstel tweestatusstelsel, waarin ook reeds de nareis werd beperkt tot het kerngezin. Hierin is reeds uitgebreid ingegaan op het recht op gezinsleven, discriminatieverbod en rechten van het kind.

⁶ https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-The-Way-Forward-Towards-the-Integration-of-Refugees-in-Europe_July-2005.pdf

Artikel 3 van de Kwalificatieverordening formuleert "gezinslid" als volgt:

"voor zover het gezin reeds bestond voordat de verzoeker of het gezinslid op het grondgebied van de lidstaten is aangekomen, de volgende leden van het gezin van de verzoeker die op het grondgebied van een lidstaat aanwezig zijn:

- a) de echtgenoot van de verzoeker of de niet-gehuwde partner van de verzoeker met wie een duurzame relatie wordt onderhouden, indien in het recht of de praktijk van de betrokken lidstaat niet-gehuwde paren en gehuwde paren op een vergelijkbare manier worden behandeld in het kader van diens recht dat betrekking heeft op onderdanen van derde landen;*
- b) de minderjarige of meerderjarige kinderen ten laste van de onder a) bedoelde paren of van de persoon die internationale bescherming geniet, mits zij ongehuwd zijn, ongeacht de vraag of zij naar nationaal recht wettige, buitenechtelijke of geadopteerde kinderen zijn; een minderjarige wordt, op basis van een individuele beoordeling, als ongehuwd beschouwd indien zijn of haar huwelijk niet in overeenstemming met het betreffende nationale recht zou zijn als het in de betrokken lidstaat zou zijn gesloten, met name gelet op de wettelijke huwelijksleeftijd;*
- c) indien de persoon die internationale bescherming geniet minderjarig en ongehuwd is, de vader, moeder of een andere volwassene die hetzij volgens het recht, hetzij volgens de praktijk van de betrokken lidstaat verantwoordelijk is voor die persoon, met inbegrip van een meerderjarige broer of zus; een minderjarige wordt, op basis van een individuele beoordeling, als ongehuwd beschouwd indien zijn of haar huwelijk niet in overeenstemming met het betreffende nationale recht zou zijn als het in de betrokken lidstaat zou zijn gesloten, met name gelet op de wettelijke huwelijksleeftijd;"*

De adviescommissie meent dat de formulering in artikel 2, aanhef en onder a, impliceert dat er geen onderscheid kan worden gemaakt ten aanzien van partners van vreemdelingen met een asielvergunning of met een reguliere verblijfsvergunning.

Artikel 23 van de Kwalificatieverordening EU 2024/1347 pleit voor de instandhouding van het gezin en het verlenen van een verblijfsvergunning aan de gezinsleden:

"Instandhouding van het gezin

1. De bevoegde autoriteiten van de lidstaat die internationale bescherming heeft verleend aan een persoon die internationale bescherming geniet, verstrekken overeenkomstig de nationale procedures verblijfstitels aan de gezinsleden van die persoon die internationale bescherming geniet, die zelf niet in aanmerking komen voor internationale bescherming en die in die lidstaat een verblijfstitel aanvragen, indien lid 3, 4 of 5 van dit artikel niet van toepassing is en voor zover verenigbaar met de persoonlijke juridische status van het gezinslid."

Overweging 58 van de Kwalificatieverordening verwijst naar de Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86/EG.

4.5. Afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd

Volgens de minister is het handhaven van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd waarbij de asielstatus niet meer kan worden ingetrokken niet langer mogelijk onder het nieuwe Asiel- en Migratiepact. 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 subsidiairebeschermingsstatus 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 EU-Hof van Justitie.

De adviescommissie meent dat de Kwalificatieverordening wel degelijk ruimte biedt om de verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd te behouden en het vasthouden aan de strengere voorwaarden ter verkrijging van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen EU onwenselijk is. Artikel 13 van de Richtlijn langdurig ingezetenen bepaalt immers dat lidstaten permanente verblijfstitels of verblijfstitels van onbeperkte duur mogen afgeven onder gunstiger voorwaarden dan die welke in de richtlijn zijn vastgesteld. Ook overweging 63 van de Kwalificatieverordening biedt de minister de ruimte om gunstigere bepalingen te formuleren in het nationaal recht.

Als de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus ophoudt te bestaan, belet de beslissing van de beslissingsautoriteit van een lidstaat om de status in te trekken de betrokken onderdaan van een derde land of staatloze niet een verzoek om verblijf in te dienen op andere gronden dan die op basis waarvan de internationale bescherming werd verleend, of op andere gronden legaal op het grondgebied van die lidstaat te blijven. Vooral wanneer hij of zij een geldige verblijfstitel voor langdurig verblijf in de Unie heeft, overeenkomstig het relevante Unierecht en nationale recht.

Het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd betekent dat nog vaker over de verlenging moet worden beslist en een nog grotere belasting van de IND. De hierboven vermelde opmerkingen over integratie zijn ook hier van toepassing.

Artikel 8, vierde lid van de Richtlijn langdurig ingezetenen schrijft voor dat wanneer een lidstaat een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen afgeeft aan een onderdaan van een derde land aan wie hij internationale bescherming heeft verleend, op die EU-verblijfsvergunning de volgende opmerking in de rubriek "opmerkingen" moet worden aangebracht: *"Internationale bescherming verleend op [datum] door [naam van de lidstaat]"*. Het voorschrift vreemdelingen bevat geen ruimte voor deze opmerking. De adviescommissie adviseert dit in het Voorschrift Vreemdelingen vast te leggen.

Het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd betekent ook dat een grotere groep niet in staat zal zijn om een permanent verblijfsrecht te verwerven. De vergunning kan dan wegens gewijzigde omstandigheden in het land van herkomst alsnog na een langere verblijfsduur in Nederland worden ingetrokken. De rechten van het kind komen dan in het geding. Om dit te voorkomen dient te worden voorzien in een mogelijkheid tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning op niet-tijdelijke humanitaire gronden voor de minderjarige vreemdeling en diens gezinsleden, als ze vijf jaar in het bezit zijn geweest van een verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd.

De verblijfsvergunning regulier onbepaalde tijd kent een vrijstelling van het inkomensvereiste na tien jaar verblijf. Het dient voor mensen met een asielvergunning ook mogelijk te worden om na tien jaar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verkrijgen. Er is geen grond voor een ongelijke behandeling.

5. Uitvoering Procedureverordening (EU) 2024/1348

Het derde onderdeel van het Asiel- en Migratiepact is de Procedureverordening.⁷ Deze verordening 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. De adviescommissie meent dat de waarborgen voor asielzoekers duidelijk moeten worden geregeld.

5.1. Termijn instellen beroep

Artikel 67 van de Procedureverordening geeft aan dat de termijn voor het indienen van beroep minimaal twee weken en maximaal een maand mag bedragen. De huidige beroepstermijn bedraagt vier weken, hetgeen al korter is dan de zes weken die volgt uit de Awb. In het voorstel wordt de termijn gehalveerd. Voor deze verkorting wordt geen motivering gegeven anders dan dat ervoor gekozen is om de doorloop in de asielketen te bevorderen. Hoe deze verkorting dat zou moeten doen, wordt niet nader toegelicht. De adviescommissie ziet zelf in ieder geval niet in hoe een verkorting van de beroepstermijn de doorloop bevordert.

Een dergelijke verkorting, die zijn beslag zou moeten vinden in artikel 69 lid 2 sub b, van de Vw 2000, zou het werk niet alleen bijzonder moeilijk maken, maar ook verder afbreuk doen aan de eenvormigheid van het procesrecht. En dat is ongunstig. In het vreemdelingenrecht blijft immers in allerlei andere procedures wel gewoon vier weken de termijn voor het instellen van een rechtsmiddel. In nagenoeg het hele reguliere recht is dat het geval, maar ook bij beslissingen die in het domein van het asielrecht vallen, maar niet geregeld zijn door de Procedureverordening (bijvoorbeeld procedures op grond van artikel 72 lid 3 Vw2000, of procedures op grond van de Wet COA).

Over het algemeen zorgt een complexere regelgeving voor verzwaring van de werkdruk aan de zijde van de IND en voor oplopende doorlooptijden. Juist in het licht van de door de coalitiepartijen naar voren gebrachte wens om Nederland minder aantrekkelijk te maken voor migranten is het onverstandig om de procedures te compliceren. Hoe ingewikkelder de procedures, hoe meer garen erbij valt te spinnen, is een van de overwegingen waar reisagenten rekening mee houden.

Er zijn geen problemen gesteld die voortvloeien uit de huidige termijn van vier weken. De adviescommissie is hier ook niet mee bekend.

Daarnaast levert een verkorting van de termijn wel problemen op. Alvorens in beroep te gaan, dient de advocaat de vreemdeling te informeren over de negatieve beslissing en de gevolgen van deze beslissing en een eventueel beroep te bespreken. Deze besprekingen laten zich niet zelden niet makkelijk en direct inplannen. Niet alle vreemdelingen zijn goed bereikbaar per telefoon of email, dus vaak moet een brief worden gestuurd met een uitnodiging daarin. De post doet er vaak zeker twee dagen over en dan moet de vreemdeling de brief nog ophalen bij zijn postvak en soms ook nog iemand vinden die de brief kan uitleggen als hij de taal niet machtig is. Dan moet de vreemdeling met de uitnodiging naar het COA om een dagkaart te regelen. Soms zijn de COA-loketten alleen op bepaalde tijden open en gaat ook daar en dag overheen. Een dagkaart kan

⁷ 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

regelmatig ook alleen voor volgende dagen worden verkregen. Het uitnodigen van de vreemdeling per post moet dus minimaal een week van tevoren. Daarnaast moet een tolk worden gereserveerd en moet de advocaat ook ruimte hebben in zijn eigen agenda.

In de praktijk betekent het inkorten van de termijn dus meer werk en grotere logistieke belasting voor de advocaat. Dit kan in de ogen van de adviescommissie niet de bedoeling zijn van het verkorten van de termijn.

De adviescommissie constateert derhalve dat de verkorting alleen problemen oplevert en geen problemen oplost. Het advies is dan ook om de termijn voor het indienen van beroep te stellen op vier weken, zodat het in overeenstemming blijft met het merendeel van de beroepstermijnen in het vreemdelingenrecht.

5.2. Schorsende werking beroep

In artikel 82 lid 2 Vw2000 knoopt het wetsvoorstel aan bij de tekst van artikel 68, derde lid van de Procedureverordening en artikel 43, derde lid van de Asiel- en Migratiebeheerverordening. Het beroep heeft in beginsel schorsende werking. De minister licht in de MvT niet toe dat dit betekent, dat een aantal nationale koppen⁸ worden geschrapt, waaraan in de praktijk behoefte bestond. Zonder nadere onderbouwing waarom in een groot aantal situaties geen automatische schorsende werking van het beroep meer kan worden verkregen, kan dit onderdeel van het wetsvoorstel niet worden ingevoerd. Vooral ook omdat met deze wetswijziging een groot aantal extra procedures nodig zal zijn.

Te denken valt aan de serieuze vervolgaanvraag asiel. Onder de huidige wetgeving mag iemand van wie is vastgesteld dat hij relevante nieuwe elementen heeft aangedragen ter onderbouwing van zijn asielaanvraag de beoordeling door de rechter in Nederland afwachten. Wanneer al deze rechtzoekenden een voorlopige voorziening moeten aanvragen om uitzetting te voorkomen, geeft dit extra druk op de rechterlijke macht én op de IND.

In hetzelfde onderdeel wordt bovendien een lid toegevoegd aan artikel 82 Vw 2000, dat niet past in ons bestuursprocesrecht. Nergens in het bestuursprocesrecht is voorgeschreven, dat een voorlopige voorziening voor een bepaalde datum moet worden ingediend, zodat deze regel dient te gelden als een *lex specialis* op de Awb. Er wordt echter geen enkele toelichting gegeven op waarom deze uitzondering op de algemene regel noodzakelijk is. De gedachte bij het vragen van een voorlopige voorziening is dat er spoedeisend belang is, en het spoedeisend belang kan gedurende de gehele procedure in bezwaar of in beroep ontstaan. Er is niet op voorhand vast te stellen wanneer zo'n spoedeisend belang zich zal voordoen. Daarom is het ook onbegrijpelijk, dat de minister in dit artikellid breekt met de normale Nederlandse regels met betrekking tot bestuursprocesrecht en een uiterlijke termijn stelt op het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening. Begrijpelijk zou nog zijn, dat er een termijn heeft te gelden waarbij automatische gevolgen worden verbonden aan het indienen van een dergelijk verzoek. Maar onbegrijpelijk is uitsluiting van de mogelijkheid van een verzoek aan de rechtbank te doen. Dat zou neerkomen op een inbreuk op het principe dat toegang tot de rechter verzekerd moet zijn. Dat wellicht in andere landen er maximale termijnen worden verbonden aan de mogelijkheid om iets vergelijkbaars in te dienen (en zij de mogelijkheid daartoe behouden volgens de

⁸ Deze term werd destijds bij aangekondigde wijzigingen van Rutte III gebruikt. Het komt er op neer dat de nationale wet niet meer rechten biedt dan op grond van het Europese recht noodzakelijk is.

Procedureverordening) vormt het geen reden om te breken met het systeem der wet zoals wij dat in Nederland kennen.

Ook te dezer aanzien geldt, dat juist de praktijk dat advocaten zo verstandig kunnen zijn om nog niet meteen een verzoek in te dienen, wanneer de advocaat nog niet weet of een dergelijk verzoek echt wel nodig is, behouden moet kunnen blijven. Immers, dat heeft een vlottere verwerking van de asielzaken tot gevolg, een lagere belasting van de Rechtbank, en minder werkdruk bij de IND. Mocht het artikellid tóch worden toegevoegd aan de Vw 2000, dan is te voorzien dat hetgeen de minister vreest in de tweede paragraaf van artikel 5.6.4 bij een uitsluiten van de mogelijkheid om een verzoek om een voorlopige voorziening in te dienen in hoger beroep alsnog gebeurt in eerste aanleg: de civiele rechter wordt dan bevoegd om kennis te nemen van verzoeken om een voorlopige voorziening na ommekomst van een week na het besluit.

5.3. Geen voornemenprocedure

De minister geeft ten aanzien van de voornemenprocedure het volgende aan:

"De belangrijkste consequentie van het rechtstreeks van toepassing worden 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. 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 de voornemenprocedure (artikelen 39 en 41 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 dan wel de intrekking daarvan). 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 recht op persoonlijk onderhoud). 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."

Kortom: de voornemenprocedure wordt niet genoemd in de verordeningen, en daarom zouden de artikelen 39 en 41 Vw 2000 kunnen worden geschrapt. Dat is een drogreden.

Immers, ook in de voorafgaande Procedurerichtlijn heeft de voornemenprocedure nooit bestaan. En ook niet in enig ander wetgevingsproduct van de EU. De voornemenprocedure is niet ingevoerd omdat het verplicht was vanuit de EU. De voornemenprocedure is voorgeschreven op grond van het systeem dat wij van waarborgen hebben voorzien in ons nationale bestuursprocesrecht. De verordeningen bemoeien zich niet met de nationale stelsels van het bestuursprocesrecht, en daarom is het logisch dat de voornemenprocedure vanuit Brussel niet wordt voorgeschreven en zelfs niet wordt genoemd. Er zijn bovendien veel meer regels in het Nederlandse procesrecht waarover de verordeningen niets zeggen. Evenmin wordt bijvoorbeeld voorgeschreven, dat er maar één rechtbank bevoegd mag zijn in het land om kennis te nemen van beroepen (zoals wij dat in Nederland hebben geregeld met een slechts in Den Haag bevoegde rechtbank, met nevenzittingsplaatsen van die ene Vreemdelingenkamer elders). Dergelijke regels worden ook niet afgeschaft met een eenzelfde soort argument.

De verordeningen die tot stand gekomen zijn in het kader van het Asiel- en Migratiepact 2026 beperken zich op het punt van bestuursprocesrecht vooral tot het vaststellen dat een rechtsmiddel kan worden ingesteld en dat dit behandeld moet worden binnen een bepaalde termijn. Hoe dat verder precies geregeld wordt blijft aan de lidstaten. Dat is ook logisch, omdat alle lidstaten hun eigen bestuursprocesrecht kennen en hun eigen praktijken en gewoontes en zelfs culturele achtergronden bij procedures. Wat in het ene land werkt of nodig is, is in het andere land overbodig en andersom.

Het Nederlandse bestuursrecht is een Nederlandse aangelegenheid. Het kenmerkt zich onder meer door een hoge waardering van het beginsel van hoor en wederhoor, dat past in een cultuur waarin polderen is uitgevonden.

De hoofdregel in het bestuursprocesrecht is, dat voordat een zaak aan de rechter wordt voorgelegd, er eerst bij het bestuursorgaan zelf is verzocht om een heroverweging of herziening van een de burger onwelgevallig besluit en dat de burger heeft kunnen uitleggen waarom hij zich in dat besluit niet kan verenigen. Dat voorkomt, dat onvoldragen beslissingen aan de rechter worden voorgelegd. En daardoor komt ook het bestuursorgaan beter beslagen ten ijs in de gerechtelijke fase.

In procedures waarin geen bezwaarfase is, is een voornemenprocedure noodzakelijk om deze kwaliteit van besluitvorming te borgen. En zij is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat rechters een oordeel kunnen geven over die besluitvorming binnen het kader van de Awb. Het is een slecht idee om dan in één specifieke procedure ineens iets anders te verwachten van het bestuursorgaan en iets anders te verwachten van de rechterlijke toetsing. In bestuursrechtelijke procedures komen de besluiten in Nederland pas bij de rechter, wanneer het discours al is gestart.

Wat de minister nu voorstelt is dat dit in enkele procedures anders wordt, dus dat deze discussie pas start in de rechterlijke fase. De kwaliteit, maar ook de rechtszekerheid en de rechtsbescherming komen daarmee onder druk te staan, terwijl het werk voor de rechters moeilijker wordt.

Het belang van de voornemenprocedure is goed uiteengezet door voormalig plaatsvervangend Landsadvocaat en later Staatsraad, *Hij schreef: "De voornemenprocedure is geïntroduceerd om de kwaliteit van de besluitvorming (zoveel mogelijk) te waarborgen. Omdat de bezwaarfase is afgeschaft, moet worden voorkomen, dat de rechter te oordelen krijgt over een onduidelijk en onvolledig dossier. Met de voornemenprocedure is met andere woorden beoogd in de enige fase van bestuurlijke beoordeling zoveel mogelijk duidelijkheid te krijgen over wat partijen verdeeld houdt."*⁹

Wanneer pas na de afronding van de bestuurlijke fase namens de asielzoeker een visie kan worden gegeven op de relevante elementen welke de minister ten grondslag legt aan de besluitvorming, ontbreekt die duidelijkheid. Er zij op gewezen, dat in de gehoren wel wordt gevraagd naar de asielmotieven en de omstandigheden waaronder de asielzoeker zich genoodzaakt heeft gezien om te vluchten, maar dat is nog niet hetzelfde als een rechtskundig discours en een *duiden* van die verklaringen van de asielzoeker. Pas nadat er verklaringen zijn gegeven vangt de beoordeling daarvan aan. En wanneer nu de eerste beoordeling meteen leidt tot

⁹ Mr. G.M.H. Hoogvliet, *De Awb en het vreemdelingenrecht*, Kluwer/Deventer 2001, p. 18.

het definitieve besluit van het bestuursorgaan, dan heeft hoor en wederhoor niet plaatsgevonden op een wijze die eigen is aan ons Nederlandse systeem.

Nu de tijdwinst bijzonder minimaal is, en het kwaliteitsverlies groot, terwijl bovendien de werkwijze in het geheel niet past in het systeem dat ons in Nederland eigen is, dient de afschaffing van het voornemen en afschaffing van de mogelijkheid op dat voornemen te reageren met een zienswijze in de asielprocedure achterwege te blijven. De rechtsbescherming zou ernstig in het gedrang komen, wanneer de voornemenprocedure wordt afgeschaft, en een on-Nederlandse procedure zou worden geïntroduceerd, die een breuk vormt met de eigen tradities en niet is toegesneden op het Nederlandse rechtssysteem.

De minister stelt, dat het afschaffen van de voornemenprocedure als voordeel zou hebben, dat de IND daardoor maximaal kan flexibiliseren en maatwerk kan toepassen. Dat zou het mogelijk maken om achterstanden in te lopen. Maar bij achterstanden is juist een vaste werkwijze, conform het algemene Nederlandse bestuursprocesrecht een robuuster systeem, waarop kan worden teruggevallen, dan een systeem waarbij in elke zaak opnieuw het wiel moet worden uitgevonden. Dat kost extra tijd en geeft risico op onzorgvuldige besluitvorming. Het gevolg van het wetsvoorstel op dit punt zou zijn, dat we niet alleen te kampen krijgen met achterstanden, maar ook nog eens met onzorgvuldig voorbereide besluiten.

Wanneer de voornemenprocedure wordt geschrapt, terwijl in de aanvraagprocedure tot aan het moment van beschikken nergens is geregeld welke informatie van derden (zoals informatie uit ambtsberichten, landeninformatie, rechtsoverweging en uit al dan niet toepasselijke jurisprudentie of andere al dan niet openbare informatie) door de IND betrokken zal worden bij de besluitvorming, dan komt waarschijnlijk elke afwijzende beslissing in strijd met artikel 4:7 Awb (en als het om een andere dan een aanvraagprocedure gaat: met artikel 4:8 Awb). Dat is de achtergrond waarom de minister in onderdeel AD de werking van deze artikelen uitsluit in de asielprocedure. Hieruit blijkt eens te meer, dat het product van het voorstel om de voornemenprocedure te schrappen een vreemde eend in de bijt is. In het Nederlandse bestuursprocesrecht past deze manier van besluitvorming niet.

De minister wijst er verder op, dat er een noodzaak zou zijn om de voornemenprocedure af te schaffen, omdat een aantal termijnen wordt verkort. De minister kiest er zelf echter voor om de termijnen zo kort mogelijk te stellen binnen de ruimte die ze heeft, zodat dit argument niet valide is. Maar daarnaast geldt dat de tijdwinst die geboekt wordt er een van slechts één enkele dag is, namelijk die van het uitbrengen van de zienswijze, welke direct volgt op het voornemen, en die daarna onmiddellijk wordt gevolgd door de definitieve beslissing.

Het werk wordt bovendien voor de IND niet minder. Want als de IND de visie en nadere toelichtingen of argumenten die thans op een presenteerblaadje worden aangeleverd in de zienswijze niet in de bestuurlijke fase verneemt, dan zal de IND die tenminste vernemen in de gerechtelijke fase, en alsnog daarop moeten reageren. Kortom, voor zover er al tijdwinst te boeken zou zijn, gaat deze direct weer verloren in de beroepsfase. De adviescommissie is er, op basis van de kennis die zij heeft van het proces waarin de asieladvocatuur naast de IND de grootste speler is, van overtuigd, dat het afschaffen van de voornemenprocedure niet zal leiden tot tijdwinst, maar juist tot tijdverlies.

Immers, wanneer direct na het voornemen de zienswijze wordt ingediend, staat bij de beslisambtenaar die moeten reageren op die zienswijze het hele dossier nog scherp op het netvlies. Maar als de informatie die te vinden is in de zienswijze pas ter kennis komt van de IND in de beroepsfase, zal dit moeten worden beoordeeld door iemand die nog niet is ingewerkt, van een

andere afdeling van de IND. Dat kost die ambtenaar, die nog niet was ingewerkt in het dossier, extra tijd en aandacht.

Het laten vervallen van de voornemenprocedure is dus ineffectief en inefficiënt. Bovendien: wanneer de argumenten die worden aangedragen in de zienswijze leiden tot een inwilligende beschikking, dan hoeft niet verder geprocedeerd te worden. Dat levert wél tijdwinst en vermindering van werkdruk op. Wanneer pas in de beroepsfase deze conclusie wordt getrokken, dan is er toch al een aanzienlijke hoeveelheid werk verricht aan administratieve handelingen, bijvoorbeeld doordat het volledige dossier naar de rechtbank moet worden gestuurd (artikel 8:42 Awb), diverse brieven zullen moeten worden geschreven, intern een overdracht van het dossier moet plaatsvinden en termijnen moeten worden ingevoerd in de administratie van de IND, en de proceskosten moeten worden voldaan aan de advocaat van de asielzoeker. Dat alles is niet nodig, als de zienswijze al tot een inwilliging leidt. Kortom, met het laten vervallen van de voornemenprocedure wordt niet enkel de kwaliteit van de besluitvorming ondergraven, maar het is ook het paard achter de wagen spannen.

In artikel 12 lid 2 Procedureverordening wordt gesteld dat de verzoeker in de gelegenheid wordt gesteld om uitleg te geven over eventueel ontbrekende elementen of over inconsistenties of tegenstrijdigheden in zijn of haar verklaringen. Met het ontbreken van een voornemenprocedure, dient op een andere wijze invullen te worden gegeven aan deze verplichting. In het wetsvoorstel is nergens terug te vinden hoe dit in de procedure zal worden opgenomen. In de MvT wordt verwezen naar een voorgesteld artikel 45ab, waarin een delegatie zou zijn opgenomen over de procedure, maar dit artikel komt niet voor in het wetsvoorstel.

De adviescommissie adviseert om in het wetsvoorstel concreet op te nemen op welke wijze invulling wordt gegeven aan de genoemde verplichting uit artikel 12 lid 2 Procedureverordening. Nu de voornemenprocedure in de asielprocedure niet moet worden afgeschaft, vervalt ook de grondslag om de voornemenprocedure af te schaffen in de gevallen die artikel 45f Vw 2000 noemt. In gevallen waarin artikel 4:7 en 4:8 Awb van toepassing blijven is het bovendien onlogisch om de voornemenprocedure af te schaffen

5.4. Uitsluiten beroep

Er is in navolging van de Procedurerichtlijn voor gekozen om een beroep bij de rechtbank uit te sluiten tegen de vaststelling dat een asielaanvraag impliciet of expliciet is ingetrokken. Doorgaans zal aan die beroepsmogelijkheid geen behoefte bestaan, vooral niet bij expliciete intrekking. Maar het is denkbaar dat gebreken kleven aan de expliciete intrekking, zoals wilsgebreken of andere gebreken. In dat geval is het van belang, dat de toegang tot de rechter niet wordt geblokkeerd. Dat geldt ook voor aannames aan de kant van de IND, dat er sprake is van een impliciete intrekking.

De uitzondering die nu gemaakt wordt in het eerste lid van het nieuwe artikel 30c Vw 2000 dient daarom achterwege te blijven. Zij past niet in het Nederlandse systeem van bestuursprocesrecht, en het risico bestaat slechts, dat de mogelijkheid bij een ambtelijke misslag nu niet meer reparabel is. Daarbij komt, dat wanneer de toegang tot de bestuursrechter wordt uitgesloten, de civiele rechter alsnog bevoegd wordt om kennis te nemen van een geschil over een impliciete of expliciete intrekking. Dat is een consequentie die niet doordacht is en die ook niet wenselijk is. De adviescommissie raadt daarom aan om het voorgestelde artikel 30c Vw 2000 niet in te voeren.

5.5. Rechtsbijstand advocaat

In het voorgestelde artikel 36 Vw 2000 wordt een rechtstreekse delegatiegrondslag opgenomen voor de minister om overeenkomstig artikel 19 Procedureverordening en artikel 21 Asiel- en

migratiebeheerverordening bij ministeriële regeling regels te stellen over de erkenning of toelating van juridisch adviseurs of andere counselors. 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 (hogere) beroepsprocedure bij de rechter. De regeling voor gefinancierde rechtsbijstand tijdens de (hogere) beroepsprocedure bij de rechter wordt voorts nog gehandhaafd. Ten tijde van het in consultatie geven 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.

De adviescommissie meent dat de regeling van rechtsbijstand op het niveau moet blijven liggen van een formele wet. Het gaat hier immers om de uitwerking van een grondrecht (artikel 18 Grondwet), dat nu ook bij wet geregeld is (te weten in de Wet op de Rechtsbijstand). De toelichting dit nader in te vullen op een lager niveau is beperkt.

Uit de artikelsgewijze toelichting blijkt, dat de minister ook onvoldoende zicht heeft op welke kant het eventueel op zou kunnen gaan of hoe zij haar gewenste delegatiebevoegdheid invulling zou willen geven. Alsdan dient niet reeds op voorhand een delegatie van bevoegdheden te worden 'weggegeven' door de formele wetgever.

Overweging 16 van de Procedureverordening wijst erop dat het van essentieel belang is dat behoeften aan internationale bescherming al in de fase van de administratieve procedure correct worden erkend op grond van kwalitatief hoogwaardige informatie en juridische ondersteuning die tot efficiëntere en betere beslissingen leiden. Toegang tot juridische counseling, rechtsbijstand en vertegenwoordiging moeten daarom een integraal onderdeel vormen van de gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming. Verzoekers moeten, zo spoedig mogelijk na de registratie van een verzoek om internationale bescherming, op hun verzoek kosteloze juridische counseling krijgen tijdens de administratieve procedure. Bij dit standpunt past geen delegatie en latere uitwerking.

De adviescommissie heeft in eerdere adviezen reeds gepleit voor behoud van de rechtsbijstand door een advocaat¹⁰ en aangegeven dat het afschaffen van rechtsbijstand in de eerste fase tot gevolg heeft dat de kwaliteit en zorgvuldigheid van het asielbesluit afneemt, de rechtspositie van asielzoekers in de knel komt en asielprocedures hierdoor ook langer duren. Gevolg hiervan zijn uiteindelijk ook hogere kosten voor de overheid.

¹⁰ <https://www.NederlandseOrdevanAdvocaten.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/999?terug=%2Fjuridische-databank%2Fwetgevingsadviezen%3Flimiet%3D10%26q%3DRechtsbijstand%2B%26voor%3D%26na%3D>
<https://www.NederlandseOrdevanAdvocaten.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/999?terug=%2Fjuridische-databank%2Fwetgevingsadviezen%3Flimiet%3D10%26q%3DRechtsbijstand%2B%26voor%3D%26na%3D>
<https://www.NederlandseOrdevanAdvocaten.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/1055?terug=%2Fjuridische-databank%2Fwetgevingsadviezen%3Flimiet%3D10%26q%3DRechtsbijstand%2B%26voor%3D%26na%3D>

Ook de Commissie Van Zwol heeft in 2019 de aanbeveling gedaan dat (voldoende) rechtsbijstand in de asielprocedure gehandhaafd moet blijven.¹¹ Dit houdt volgens de commissie in dat er geïnvesteerd moet worden in een zorgvuldige behandeling van een eerste asielaanvraag. Dat beperkt vertraging bij beroeps-, vervolg- en vertrekprocedures. In de praktijk betekent dit dat de rechtsbijstand voorafgaande aan de start van de Algemene Asielprocedure en de onpartijdige informatievoorziening aan asielzoekers gehandhaafd moet blijven. Het is belangrijk dat de eerste beslissing op een asielverzoek goed is. Daarbij hoort dat alle relevante redenen van de asielzoeker voor zijn aanvraag in Nederland zijn meegewogen.

6. Uitvoering Asiel- en migratiebeheerverordening (EU) 2024/1351

De adviescommissie zal hieronder ingaan op een aantal begrippen en de uitleg danwel omzetting hiervan.

6.1. Gezinslid

Voor wat betreft de definitie van gezinslid onder artikel 2, punt 8 van de A&MBV, meent de adviescommissie dat het positief is dat de mogelijkheid om een niet-gehuwde partner met wie een duurzame relatie wordt onderhouden ook tot het gezin gerekend wordt in de beleidsruimte. Voor zover in de toelichting wordt gesteld dat daarbij wordt aangesloten bij de wetgeving naar aanleiding van het regeerprogramma, wenst de adviescommissie te benadrukken dat juist in de context van het asielrecht het onder andere voor de LHBTI-gemeenschap dikwijls onmogelijk is om een huwelijk af te sluiten in het land van herkomst. Van daaruit bezien is het wenselijk om onder de definitie gezinslid op nationaal niveau de ongehuwde partners te behouden, zoals dit ook onder de Gezinsherenigingsrichtlijn als facultatieve bepaling in artikel 3.14 sub b Vb opgenomen.

In de beschrijving van de beleidsruimte op dit punt wordt ook de mogelijkheid om huwelijken met een partner die nog niet meerderjarig is niet te erkennen genoemd, met een verwijzing naar de bepalingen uit het BW. De adviescommissie merkt hier op dat het beleid aansluiting zal moeten hebben met hetgeen het EU Hof van Justitie hieromtrent al heeft bepaald.

6.2. Juridische rechtsbijstand

Artikel 21 van de A&MBV ziet op het recht om, kosteloos of op eigen kosten, een juridisch adviseur of andere counselor te raadplegen. De adviescommissie hecht eraan te benadrukken dat cf. artikel 13 lid 1 sub a van de Wet op de rechtsbijstand, ofwel krachtens het nationale recht, deze rechtsbijstand primair de verantwoordelijkheid dient te zijn van gespecialiseerde advocaten. Dit vanwege de juridische complexiteit van de materie en de gedragsrechtelijke consequenties van het zijn van advocaat, zoals geheimhoudingsplicht. Uit artikel 21 lid 4 van de A&MBV blijkt immers dat de lidstaten de verstrekking van juridische counseling organiseren overeenkomstig hun nationale stelsels.

Voor zover het derde lid van artikel 21 A&MBV ruimte biedt om één persoon te belasten met het verstrekken van juridische counseling tijdens de administratieve fase aan meerdere personen tegelijkertijd, wijst de adviescommissie op het recht dat verzoekers onder de Verordening hebben om op doeltreffende wijze juridische bijstand te verkrijgen.

¹¹ Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht (Commissie Van Zwol), https://cmr.jur.ru.nl/CMR/docs/Rapport_CieVanZwol.2019.pdf

6.3. Persoonlijk onderhoud

In artikel 22 A&MBV is het recht op persoonlijk onderhoud opgenomen met het oog op toepassing van artikel 39, ofwel het indienen van het overnameverzoek, en de mogelijkheid overeenkomstig artikel 19 ontvangen informatie juist te begrijpen. Het artikel noemt enkele uitvoeringsvereisten, zoals het hebben van de nodige kennis van rechten en bijzondere behoeften van minderjarigen, een cultureel bemiddelaar, algemene kennis over factoren die verzoekers negatief kunnen beïnvloeden zoals foltering of mensenhandel, en noemt een geluidsopname met de vereiste waarborgen in het zevende lid van het artikel. Het lijkt de adviescommissie dan ook dat er meer uitvoeringsregels op nationaal niveau hiervoor vereist zijn dan slechts de mogelijkheid om een cultureel bemiddelaar te gebruiken.

6.4. Kennisgeving van overdrachtsbesluit

Artikel 30 Vw wordt gewijzigd n.a.v. artikel 41 A&MBV inzake het niet in behandeling nemen van de aanvraag verblijfsvergunning asiel. Het eerste lid stelt dat de minister een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel niet in behandeling neemt wanneer op grond van de A&MBV is vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag.

Echter, gezien de discretionaire clausules van artikel 35 A&MBV, kan een lidstaat besluiten een in die lidstaat geregistreerd verzoek om internationale bescherming naar zich toe te trekken, ook al is de lidstaat daartoe volgens de in de A&MBV neergelegde criteria niet toe verplicht. Dit maakt dat artikel 30 Vw niet juist geformuleerd is gezien de ruimte die dit artikel dient te bieden om met gebruik van de discretionaire bevoegdheid af te zien van overdracht waar een lidstaat dit wenst.

6.5. Rechtsmiddelen

Uit artikel 43 A&MBV vloeit voort dat een termijn gesteld mag worden van tenminste een week maar niet meer dan drie weken om beroep in te stellen. De adviescommissie raadt daarbij aan de termijn zo ruim mogelijk te stellen, en artikel 69 Vw op dit punt aan te passen, nu een (te) korte termijn de goede procesorde in gevaar kan brengen.

Uit artikel 43 lid 5 A&MBV blijkt verder dat de mogelijkheid bestaat om rechtsbijstand te beperken tot juridisch counselors of adviseurs die specifiek zijn aangewezen bij nationaal recht. De adviescommissie merkt op dat het de advocatuur, met een specialisatie in het asielrecht, is die bij wet zijn aangewezen om in rechte op te treden cf. artikel 13 Wet op de rechtsbijstand.

7. Implementatie herschikte Opvangrichtlijn (EU) 2024/1346

De herschikte Opvangrichtlijn behelst een aantal inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de Opvangrichtlijn uit 2013. De adviescommissie licht hieronder een aantal problematische aspecten uit van de voorgestelde implementatie.

7.1. Vrijheidsbeperking

De adviescommissie stelt ten eerste vast dat artikel 8 van de nieuwe Opvangrichtlijn het lidstaten mogelijk maakt om asielzoekers toe te wijzen aan een bepaald geografisch gebied; dit behelst een vorm van vrijheidsbeperking. De betreffende asielzoekers mogen het bedoelde geografisch gebied immers alleen bij uitzondering verlaten. De voorgestelde implementatie vindt plaats via het huidige artikel 55 Vw 2000, waaraan als enige wijziging een delegatiegrondslag wordt toegevoegd.

Dit is volgens de adviescommissie een onjuiste implementatie. Hiermee wordt niet erkend dat artikel 8 van de Opvangrichtlijn een vorm van vrijheidsbeperking behelst en dat dit consequenties

heeft voor de wijze waarop de bepaling wordt geïmplementeerd. Artikel 55 Vw 2000 bevat namelijk een beschikbaarheidsverplichting en geen grondslag voor vrijheidsbeperking.¹² De mogelijkheden voor vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming staan in hoofdstuk 5 van de Vw 2000 (art. 56 e.v.). Daaraan worden andere voorwaarden gesteld dan in artikel 8 van de Opvangrichtlijn.

Voorts is problematisch dat de gronden voor het toepassen van de vrijheidsbeperkende maatregel niet in de wet worden neergelegd. Op grond van artikel 8 van de Opvangrichtlijn mogen geografische beperkingen alleen worden opgelegd 'met als doel om te zorgen voor een snelle, efficiënte en effectieve verwerking van verzoeken in overeenstemming met Verordening (EU) 2024/1348 of voor de geografische spreiding van die verzoekers, rekening houdend met de capaciteit van de betrokken geografische gebieden'. Deze gronden worden niet in de wet neergelegd. Daarnaast bepaalt het derde lid van artikel 8 van de Opvangrichtlijn dat de lidstaten moeten waarborgen dat 'verzoekers in het geografische gebied waaraan zij zijn toegewezen, daadwerkelijk toegang hebben tot hun rechten uit hoofde van deze richtlijn en de procedurele waarborgen in het kader van de procedure voor internationale bescherming. Dat geografische gebied moet voldoende groot zijn, toegang bieden tot de noodzakelijke openbare infrastructuur en mag het de onvervreembare sfeer van het privéleven van de verzoekers niet aantasten'. Ook deze belangrijke voorwaarde wordt in het voorstel niet in de wet geïmplementeerd. Er wordt slechts voorgesteld om aan artikel 55 Vw 2000 een zeer algemene en open delegatiegrondslag toe te voegen. Aangezien het hier gaat om maatregelen die de vrijheid van asielzoekers beperkt, kan de vraag worden gesteld of dergelijke fundamentele aspecten van de regeling niet in de wet zelf geregeld moeten worden, of in ieder geval de regelgevende bevoegdheid van de lagere wetgever verder moet begrenzen (zie hierover paragraaf 3 in dit advies wat hier apart over handelt). Bij gebreke van de lagere regeling is bovendien evident nog geen sprake van een correcte en dus toepasbare implementatie.

7.2. Vrijheidsontneming

De herschikte Opvangrichtlijn biedt veel meer mogelijkheden om de asielzoeker, inclusief alleenstaande minderjarigen en gezinnen, bij aanvraag in vreemdelingenbewaring te stellen. Een onderduikrisico is hiervoor reeds voldoende in plaats van het huidige criterium van een significant onderduikrisico.

Onder de huidige regelgeving is de bewaring gedurende de behandeling van een asielaanvraag maximaal 28 dagen. De minister wil dat oprekken naar zes maanden met een mogelijkheid tot verlenging met 6 maanden. Ingevolge artikel 11 van de herschikte Opvangrichtlijn wordt een verzoeker slechts in bewaring gehouden voor een zo kort mogelijke termijn. De Opvangrichtlijn laat de duur van de maximale termijn over aan de lidstaten. De maximale beslistermijn van zes of twaalf maanden kan niet worden aangemerkt als een zo kort mogelijke termijn en staat op gespannen voet met het recht op vrijheid als bedoeld in artikel 5 EVRM.

Artikel 11 van de Opvangrichtlijn staat bewaring slechts toe zo lang de in artikel 10, lid 4 genoemde redenen van toepassing zijn. Volgens de Transponeringstabel is de inhoud van deze bepaling reeds staand recht vanwege de inhoud van artikel 59c Vw 2000. Laatstgenoemde bepaling bevat echter geen verwijzing naar de redenen uit artikel 10 lid 4 van de Opvangrichtlijn.

¹² Gerechtshof Den Haag 31 oktober 2002, *JV* 2002/467 m.nt. Koers; Rechtbank Den Haag, zp Groningen 1 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:2653, *JV* 2024/97 m. nt. Slingenberg.

In lid 4 van artikel 11 van de Opvangrichtlijn is bepaald dat asielzoekers recht hebben op schriftelijke informatie over de bewaring en in te stellen rechtsmiddelen, in een taal die zij redelijkerwijs kunnen lezen. In lid 5 van artikel 12 van de Opvangrichtlijn is een vergelijkbare bepaling opgenomen over schriftelijke informatie over regels in bewaring. Dit zijn concrete rechten van asielzoekers, maar in een implementatie in nationaal recht is niet voorzien; er wordt enkel aangegeven dat dit door feitelijk handelingen wordt uitgevoerd. Naar oordeel van de adviescommissie is dit ten onrechte nagelaten, nu het uitgangspunt bij implementatie is dat dit in bindende regels van nationaal recht dient te gebeuren.

Lid 5 van artikel 11 van de Opvangrichtlijn handelt over het met redelijke tussenpozen opnieuw rechterlijk beoordelen van de rechtmatigheid van de bewaring. In de transponeringstabel is aangegeven dat deze bepaling overeenkomt bestaand recht in artikel 96 Vw 2000. Daarbij wordt echter voorbij gegaan aan het feit dat lid 5 ook vereist dat bij niet-begeleide minderjarigen ambtshalve een dergelijke rechterlijke toetsing plaats dient te vinden.

Artikel 12 van de Opvangrichtlijn bepaalt dat bewaring van asielzoekers in beginsel in gespecialiseerde bewaringsaccommodaties plaatsvindt en dat asielzoekers gescheiden blijven van overige gedetineerden en van derdelanders die geen asielzoeker zijn. Bovendien bepaalt artikel 12 dat bij elke vorm van bewaring altijd aan de voorwaarden voor bewaring moet worden voldaan. Volgens de transponeringstabel is deze bepaling reeds geldend recht in artikel 9 van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw); deze laatste bepaling somt echter alleen soorten (detentie-)inrichtingen op en verschaft daarbij niet de garanties uit artikel 12 van de Opvangrichtlijn.

Artikel 13, eerste lid van de herschikte Opvangrichtlijn schrijft voor dat indien verzoekers met bijzondere opvangbehoeften in bewaring worden gehouden, de lidstaten ervoor zorgen dat regelmatig toezicht op hen wordt gehouden en dat zij tijdig de bijstand krijgen die gezien hun specifieke situatie en hun lichamelijke en geestelijke gezondheid noodzakelijk is. Er zijn nog geen regels vastgesteld om kwetsbaren te herkennen en te identificeren. De transponeringstabel vermeldt: Bezien wordt of aanpassing van regelgeving noodzakelijk is. De adviescommissie meent dat dit bij totstandkoming van de wet had dienen te worden beoordeeld en dat dit niet kan worden uitgesteld.

7.3. Toegang tot de arbeidsmarkt, taalcursussen en beroepsopleiding

Voor de analyse van de voorgestelde implementatie van artikel 17 van de Opvangrichtlijn (over toegang tot de arbeidsmarkt) verwijst de adviescommissie naar paragraaf 10 van onderhavig advies.

Voorgesteld wordt voorts om artikel 18 (toegang tot taalcursussen en beroepsopleiding) te implementeren in lagere regelgeving. De adviescommissie merkt op dat niet is vermeld wat de wettelijke grondslag is van deze regelgeving. De delegatiegrondslag kan daarom niet worden beoordeeld. Dit behoeft verduidelijking.

7.4. (Beperking en intrekking van) materiële opvangvoorzieningen

Artikel 19 van de Opvangrichtlijn bevat één van de kernelementen van de richtlijn: het recht op en de kwaliteit van materiële opvangvoorzieningen voor asielzoekers. Dit is momenteel in Nederland niet in de wet vastgesteld. Hiermee wijkt Nederland af van de ons omringende landen. Bovendien wijkt het af van ons eigen leerstuk met betrekking tot het primaat van de wetgever (zie hierover paragraaf 3 van dit advies). De adviescommissie vindt het zeer teleurstellend dat dit

implementatietraject niet wordt aangegrepen om de hoofdelementen van de materiële opvangvoorzieningen voor asielzoekers in een wet in formele zin neer te leggen. Dit geldt temeer voor de regels rondom beperking en intrekking van materiële opvangvoorzieningen, zoals voorzien in artikel 23 van de Opvangrichtlijn. Dergelijke besluiten kunnen bovendien, onder omstandigheden, worden aangemerkt als bestuurlijke sancties en voor het opleggen daarvan is een adequate wettelijke grondslag vereist (artikel 5:4 Algemene wet bestuursrecht).

7.5. Minderjarigen

Artikel 22, lid 2 van de Opvangrichtlijn bepaalt dat minderjarige kinderen van asielzoekers en minderjarige asielzoekers hetzelfde type gezondheidszorg moeten krijgen als nationale minderjarige onderdanen. Dit is een belangrijke gelijke behandelingsnorm. De adviescommissie meent dat deze norm wel implementatie behoeft. Dit geldt ook voor artikel 26, lid 2 van de Opvangrichtlijn, dat een belangrijke invulling geeft aan het kinderrechtelijke uitgangspunt dat het belang van het kind een primaire overweging dient te zijn bij de uitvoering van de richtlijn. Dit artikel is momenteel niet specifiek in de Nederlandse regelgeving omtrent opvang geïmplementeerd. De adviescommissie meent dat dit wel nodig is en dringt hier op aan.

8. Uitvoering Screeningsverordening (EU) 2024/1356

Uit de MvT blijkt dat de minister artikel 6 Vw 2000 wil koppelen aan artikel 5 van de Screeningsverordening. Dat artikel gaat over screening aan de buitengrens. De voorgestelde wetwijziging 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 invoeging na "geweigerd" zou dus moeten luiden "onderscheidenlijk de vreemdeling op wie artikel 5 van de Screeningsverordening van toepassing is."

De Screeningsverordening bepaalt in artikel 7 dat asielzoekers die al in Nederland zijn en dan een asielaanvraag doen worden gescreend. De screening is de start van hun procedure. In het eerste lid is opgenomen, dat de lidstaten ervoor zorgen dat tijdens die screening de asielzoeker ter beschikking van de autoriteiten blijft, en niet onderduikt. In Nederland is het standaard praktijk, dat asielzoekers zich melden in Ter Apel en daar dan geregistreerd worden. De asielzoeker wil dat zelf doorgaans, zodat er niet hoeft te worden gevreesd voor onderduik. De wijze waarop de beschikbaarheid van de asielzoeker gedurende de registratie wordt verzekerd is in Nederland het bieden van onderdak in Ter Apel, totdat de asielzoeker kan worden uitgeplaatst naar een AZC. De praktijk die wij nu in Nederland hebben volstaat.

Een zwaarder middel, zoals dat van vrijheidsbeneming is niet nodig. Toch grijpt de minister naar een dergelijk middel. Artikel 50 Vw wordt daarvoor aangepast. Dat is niet nodig en ook niet logisch in het licht van de ruimte die het Asiel- en Migratiepact op dit punt aan de lidstaten laat. Die ruimte is immers juist gegeven om de lidstaten in staat te stellen om waar verschillen in situatie bestaan ook verschillende nationale regels op te stellen. Heel begrijpelijk kan het zijn, dat gekozen wordt voor het middel vrijheidsbeneming in landen zoals Griekenland en Italië, waar asielzoekers nog op doorreis zijn en geen interesse hebben in de asielprocedure in dat land. Maar als asielzoekers eenmaal in Nederland zijn aangekomen, dan mag ervan worden uitgegaan dat dit het einddoel is. Voor personen komend uit het zuiden is de afslag naar Engeland al gepasseerd. En voor personen komend vanuit het oosten is Nederland de enige stop die nog na Duitsland volgt. In tegenstelling tot de situatie in landen zoals Italië en Griekenland mag men ervan uitgaan, dat asielzoekers die zich melden in Ter Apel ook daadwerkelijk hier de asielprocedure willen ingaan.

Dat maakt, dat waar in Italië geen keuze voor detentie tijdens de screening misschien voor de hand ligt, dat in Nederland geenszins het geval is.

Vanuit de gedachte dat er maatwerk moet worden kunnen geleverd binnen de nationale stelsels is daarom een keuze die niet-Nederlands is niet de juiste keuze. De adviescommissie ontraadt het onderdeel van het wetsvoorstel waarbij detentie als middel wordt ingezet tegen bonafide asielzoekers tijdens hun screening, omdat er eenvoudigweg lichtere middelen zijn. Het bieden van onderdak in Ter Apel is al voldoende. De adviescommissie verwacht, dat de wettelijke regeling waarbij artikel 50 VW2000 zou worden uitgebreid voor screening van asielzoekers op het grondgebied de toets aan artikel 5 EVRM niet zou doorstaan.

Daarbij komt, dat deze maatregel ook uitnodigt om een veelheid aan procedures te beginnen, nu tegen een maatregel ex artikel 50 Vw 2000 beroep openstaat. Met vergoeding van kosten van rechtsbijstand en mogelijk met schadevergoeding aan de vreemdeling tot gevolg, terwijl dit soort procedures bij gewone onderdak bieden aan asielzoekers in het AC Ter Apel niet openstaat.

9. Uitvoering herziene Eurodac-verordening (EU) 2024/1358

De adviescommissie heeft geen opmerkingen over de implementatie van de herziene Eurodac-verordening.

10. Wet arbeid vreemdelingen

In het wetsvoorstel is een nieuwe afwijzings- en intrekingsgrond voor een tewerkstellingsvergunning opgenomen. Deze houden in dat wanneer een asielprocedure versneld kan worden afgedaan op basis van één van de in artikel 42 lid 1 sub a tot en met f van de Procedureverordening genoemde gronden, een tewerkstellingsvergunningsaanvraag kan worden afgewezen. Dat is ook mogelijk indien sprake is van een overdrachtsbesluit in de zin artikel 42 van de Asiel- en migratiebeheerverordening. Op dezelfde gronden kan een al verleende tewerkstellingsvergunning worden ingetrokken.

De adviescommissie wenst daarover op te merken dat de IND op het ogenblik te kampen heeft met grote achterstanden. Dat betekent dat asielzoekers op het ogenblik zeer lang moeten wachten op de behandeling van hun asielverzoek. Op 21 januari 2025 meldde de IND dat de gemiddelde wachttijd in het kader van de Algemene Asielprocedure 63 weken is.

Het is vanzelfsprekend geen gegeven dat de mogelijkheid om asielverzoeken versneld af te doen in de omstandigheden zoals omschreven in artikel 42 lid 1 sub a tot en met f van de Procedureverordening, daadwerkelijk tot gevolg heeft dat de asielverzoeken ook werkelijk sneller afgehandeld zijn, zeker niet in de Nederlandse context van het moment. De omstandigheden zoals omschreven artikel 42 lid 1 sub a tot en met f van de Procedureverordening vereisen wel een vorm van inhoudelijke beoordeling van het asielrelaas van de betrokkene. Bovendien is de vaststelling dat de versnelde procedure van toepassing is, ook mogelijk voor discussie vatbaar. Het kan met andere woorden zo zijn dat een dergelijk besluit lang op zich laat wachten en/of nog ter discussie staat in beroep.

Het voorgaande betekent dat het kan voorkomen dat gedurende lange tijd nog niet is vastgesteld of iemand onderdeel is van de versnelde procedure. Een asielzoeker kan dan alsnog zeer lang in de asielprocedure zitten.

De adviescommissie 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 herziene Opvangrichtlijn (daadwerkelijke toegang tot de arbeidsmarkt). Een en ander lijkt ook meer in lijn met het uitgangspunt van artikel 17 lid 9 van de herziene Opvangrichtlijn, dat niet in de implementatie te vinden is.

Daarnaast merkt de adviescommissie op dat artikel 17 lid 3 van de herziene Opvangrichtlijn niet in het wetsvoorstel genoemd is. Uit de transponeringstabel blijkt dat e.e.a. 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.

11. Overgangsrecht en inwerkingtreding

De minister zal het overgangsrecht pas tijdens de consultatie nader uitwerken. Inwerkingtreding is voorzien op de datum waarop het Asiel- en Migratiepact toepasselijk wordt in de Nederlandse rechtsorde, te weten 12 juni 2026.

Zonder een deugdelijk overgangsrecht behoort het wetsvoorstel echter niet te worden aangenomen. De adviescommissie wacht de nadere uitwerking af en neemt aan, dat het wetsvoorstel niet in behandeling wordt genomen alvorens een consultatieronde over het overgangsrecht zal hebben plaatsgevonden.

De adviescommissie vraagt om ten aanzien van het wetsvoorstel tweestatusstelsel en nareis het volgende overgangsrecht te bepalen:

- De asielprocedure duurt momenteel ongeveer 21 maanden. Na verlening van de verblijfsvergunning dient binnen drie maanden een nareisaanvraag te worden ingediend. De datum asielaanvraag zou bepalend moeten zijn voor welk recht geldt, zowel voor de asielaanvraag als voor de nareisaanvraag. Anders ontstaat er rechtsongelijkheid, doordat mensen die nu lang(er) wachten op een besluit benadeeld worden. Het meest gunstige recht dient te worden toegepast.
- Degenen aan wie voor de ingangsdatum van het Asiel- en Migratiepact een verblijfsvergunning asiel op grond van subsidiaire bescherming is verleend zijn bovendien niet meer in staat om door te procederen voor een gunstigere status.
- De adviescommissie meent dat het met het oog op rechtszekerheid onwenselijk is om de wet direct van toepassing te verklaren op reeds ingediende aanvragen voor asiel onbepaalde tijd. Indien reeds een aanvraag is ingediend en bij inwerkingtreding van de Wet aan alle voorwaarden wordt voldaan voor verlening van asiel onbepaalde tijd dient deze alsnog te worden verleend.

12. Uitvoerings- en administratieve lasten en financiële gevolgen

De adviescommissie meent dat een onderzoek dient te worden ingesteld naar de effecten van de maatregelen op de instroom en kritisch te zijn op de effecten op de instroom en de gevolgen op de capaciteit van rechtspraak en bestuursorgaan en extra kosten.