



Aan de Koning

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Registratienummer
6909407

Datum 12 december 2025
Onderwerp 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 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 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

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.

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 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

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, 36704, 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, 36703, nr. 4.

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 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.

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.

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.

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 uitvoeringstoetsen 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 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.

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.

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 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

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.

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 subsidiairebeschermingsstatus 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.

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.

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, 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. Opneming 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.

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.

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 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.

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, 36704, 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, 36703, nr. 4, punt 7.

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, 36704, 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, 36703, nr. 4, punt 7.

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,

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

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 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

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, 19637, 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.

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.

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

De regering dankt de Afdeling voor de beantwoording van deze 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

²⁶ Artikel 2p Vreemdelingenwet 2000.

²⁷ Paragraaf C2/4.1.4 Vreemdelingen-circulaire 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.

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 begunstigen 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.

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

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.

(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

³⁵ Stb. 1998, 203 en Stb. 2000, 496.

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 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 zonedig 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

³⁶ Artikel 34 Vreemdelingenwet 2000.

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 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

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.

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

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, 36704, 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, 36703, 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, 36704, nr. 4, punt 5.b.

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

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.

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 permanenter 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

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'.

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 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 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

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, 36704, 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, 36704, 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.

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.

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.

⁵⁶ Artikel 24, vijfde lid, Kwalificatieverordening.

⁵⁷ Zie 'Impactanalyse wijzigingen geldigheidsduur Verblijfsvergunningen Asiel (VVA)', september 2024, bijlage bij Kamerstukken I 2025/26, 36703, 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.

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 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

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

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, vervalst. 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,

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.

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.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 vervalst, 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,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

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, 36703, 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, 36703, nr. 4, punt 5 en 8.

dat er toch van een éénstatusstelsel wordt gesproken omdat het voor vreemdelingen uiteindelijk niet uitmaakt welke precieze internationale beschermingsstatus zij verkrijgen omdat aan de asielvergunning 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 asielvergunning 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 asielvergunning, 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 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 vluchtelingschap. 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

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

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 uitvoeringstoetsen 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 'gezinslid' 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 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.

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, 36703, nr. 4, punt 8.c.

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, 36703, nr. 4, punt 8.b.

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.

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 beslissnelheid 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

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.

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 beslissingssnelheid 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).

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

⁷⁹ Artikel 8, eerste lid, Kwalificatieverordening.

⁸⁰ Artikel 8, derde lid, Kwalificatieverordening.

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

⁸¹ Voorgesteld artikel 39 Vreemdelingenwet 2000.

⁸² Memorie van toelichting, paragraaf 5.3.

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 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

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.

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 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.⁸⁷

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.⁸⁸ 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.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

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, 36704, 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).

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

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 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.

⁹⁰ Artikel 15 Procedureverordening.

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 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. Opneming 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.

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

⁹² Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁹³ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

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

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.

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.

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 implementatiereggeving.

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 intrekingsbesluit 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

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.

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.

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.

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 Procedureverordening 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

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)

verblijfsvergunning asiel 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 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.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

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, 36704, nr. 3.

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 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

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).

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).

*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 vreemdelingen 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*

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, 32317, nr. 908.

¹²³ Memorie van toelichting, paragraaf 14.

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.

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 Opvangrichtlijn¹²⁴ wordt de eerdere Opvangrichtlijn¹²⁵ 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 richten.

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.

¹²⁴ 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).

¹²⁵ 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).

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 teruggekomen in de versie die aan de Afdeling is aangeboden ter advisering. Ook de bijgaande transponeringstabel 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

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

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 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.

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 herschikte 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 herschikte 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 herschikte 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 herschikte 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 herschikte 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 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 gezichtsoptnames, 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

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.

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 rechtshandavingsdoeleinden 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