

De minister van Asiel en Migratie

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 19 februari 2025
doorkiesnummer [redacted]
e-mail [redacted]
ons kenmerk [redacted]
uw kenmerk [redacted]
cc De staatssecretaris Rechtsbescherming
bijlage(n) -
onderwerp Advies inzake het wetsvoorstel Uitvoerings- en
implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026

Geachte mevrouw [redacted]

Bij brief van 20 december 2024, kenmerk [redacted], verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 (het 'Wetsvoorstel').

De Raad wijst er op dat hij op 20 januari jl advies heeft uitgebracht over het wetsvoorstel [Asielnoodmaatregelenwet](#) en over het wetsvoorstel [Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis](#) (hierna: 'wetsvoorstel Tweestatusstelsel'). Gelet op de samenhang hiervan met het Wetsvoorstel kan de inhoud van deze wetgevingsadviezen - voor zover het dezelfde onderwerpen betreft - als herhaald en ingelast worden beschouwd.

HET WETSVOORSTEL

Op 11 juni 2024 is het nieuwe Gemeenschappelijk Europees asielstelsel (hierna: Asiel- en migratiepact) in werking getreden. Het Asiel- en migratiepact bestaat uit één richtlijn en negen verordeningen, te weten: de herschikte Opvangrichtlijn, Kwalificatieverordening, Procedureverordening, Terugkeergrensprocedureverordening, Uniekaderverordening voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden, Asiel- en migratiebeheerverordening, Verordening consistentiewijzigingen met betrekking tot screening, Screeningsverordening, herziene Eurodac-verordening en Crisis- en overmachtverordening. Vanaf 12 juni 2026 is het Asiel- en migratiepact van toepassing, met uitzondering van de Uniekaderverordening voor hervestiging en toelichting op humanitaire gronden, die van toepassing is geworden op 11 juni 2024.

Voor de negen verordeningen geldt in het algemeen dat zij naar hun aard rechtstreeks werkend zijn en daarom niet mogen worden omgezet in nationaal recht. Daarom worden in het nationale recht regels geschrapt die voortaan in de verordeningen zijn opgenomen en uitvoeringsregels gesteld op de punten

datum 19 februari 2025
kenmerk [REDACTED]
pagina 2 van 14

waarop de verordeningen nationale ruimte laten. Daarbij verplicht het Asiel- en migratiepact in sommige gevallen tot het stellen van nationale regels.

Het Wetsvoorstel strekt tot implementatie van de herschikte Opvangrichtlijn en het treffen van uitvoeringsregels die noodzakelijk zijn voor een goede werking van de verordeningen in de Nederlandse rechtsorde. Daartoe worden wijzigingen aangebracht in de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000; incl. onderliggende regelgeving), Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid, Wet arbeid vreemdelingen (hierna: Wav), Wet op de expertisecentra, Wet op het primair onderwijs en Wet op het voortgezet onderwijs 2020.

Zo worden onder meer de volgende wijzigingen doorgevoerd:

- invoeren tweestatusstelsel;
- wijzigen geldigheidsduur verblijfsvergunning asiel van vijf naar drie jaar;
- invoeren wachttermijn van twee jaar en stellen nadere vereisten voor nareis;
- beperken nareis tot kerngezin;
- afschaffen verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd;
- schrappen nationale procedurele regels die rechtstreeks volgen uit de Procedureverordening;
- uitsluiten beroepsmogelijkheid voor de vreemdeling die ondubbelzinnig afziet van zijn/haar erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, onderdaan is geworden van een lidstaat of vervolgens in een andere lidstaat internationale bescherming heeft gekregen;
- invoeren beroepstermijn van 2 weken in (bepaalde) asielzaken;
- wijzigen uitspraaktermijn asielgrensprocedure en vreemdelingenbewaring;
- uitbreiden mogelijkheden een asielzoeker te beperken in bewegingsvrijheid en de vrijheid te ontnemen bij een onderduikrisico;
- invoeren inhoudelijke beperking van het beroep tegen overdrachtsbesluit;
- invoeren nieuwe weigerings- en intrekingsgrond in de Wav;
- invoeren intensieve screening van onderdanen van derde landen en staatlozen aan de buitengrenzen.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

HOOFDLIJNEN VAN HET ADVIES

- De Raad adviseert in lijn met zijn eerdere adviezen.² Hij is van mening dat eerst alle maatregelen voortvloeiend uit het Asiel- en migratiepact moeten worden ingevoerd. Dit in verband met de korte tijdspanne tussen het moment waarop het Asiel- en migratiepact van toepassing wordt en het vroegst mogelijke moment van inwerkingtreding van de wetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

² Zie de links naar die adviezen in de aanhef van dit advies.

datum 19 februari 2025
kenmerk [REDACTED]
pagina 3 van 14

Tweestatusstelsel. Hierbij wordt gewezen op de complexe samenhang, de verwarrende samenloop en de afwijkingen tussen de drie wetsvoorstellen en de grote uitvoeringsgevolgen. Als vervolgens de omvang van de impact van het Asiel- en migratiepact op de Rechtspraak maar ook op de gehele Migratieketen duidelijk is kan zo nodig en zo mogelijk aanvullende nationale wetgeving worden opgesteld.

- Mocht dit advies van de Raad niet worden overgenomen dan adviseert de Raad met klem om dit Wetsvoorstel en de twee voornoemde wetsvoorstellen met elkaar in lijn te brengen. Bij afwijkingen moet worden voorzien in een duidelijke toelichting waaruit blijkt waarom die afwijkende keuzes in de verschillende wetsvoorstellen worden gemaakt. Daarbij moet ook aandacht worden besteed aan hetgeen dit oplevert, afgezet tegen de extra inspanningen in de uitvoeringspraktijk die daar tegenover staan.

- De verwachte werklastconsequenties van dit Wetsvoorstel zijn bijzonder groot. Dit zal zeer aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering, werklast en doorlooptijden van de vreemdelingenrechtspraak bij de rechtbanken. Daarbij kan deze gesignaleerde verzwaring van de werklast van de Rechtspraak ook effect hebben op andere rechtsgebieden.

ADVIES

Algemeen

Met het Wetsvoorstel wordt zoveel mogelijk de bestaande wettelijke systematiek van de Vw 2000 in stand gelaten, hetgeen de Raad kan onderschrijven.

De Raad constateert dat het Wetsvoorstel op veel punten hetzelfde beoogt te regelen als de eerder ter advisering voorgelegde wetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel. Zo zien deze wetsvoorstellen bijvoorbeeld ook op de invoering van een tweestatusstelsel, wijziging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel van vijf jaar naar drie jaar, invoering van een wachttermijn van twee jaar en het stellen van nadere vereisten voor nareis, beperking van nareis tot het kerngezin en afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. In het thans ter advisering voorliggend Wetsvoorstel, noch in de voornoemde twee wetsvoorstellen, wordt een toelichting gegeven op hoe deze wijzigingen zich tot elkaar verhouden en waarom deze samenloop nodig wordt geacht.

De Raad wijst erop dat het Wetsvoorstel op punten afwijkt van de andere twee wetsvoorstellen.

Onderstaand enkele voorbeelden:

- Tweestatusstelsel (vergelijking wetsvoorstel Tweestatusstelsel en het Wetsvoorstel): artikel 29 Vw 2000 wordt in beide wetsvoorstellen gewijzigd en artikel 29a wordt toegevoegd (subsidiare beschermingsstatus). De teksten van deze artikelen komen echter niet overeen en daarmee de artikelsgewijze toelichting ook niet.

- Nareis (vergelijking wetsvoorstel Tweestatusstelsel en het Wetsvoorstel): Bij het Wetsvoorstel is voor het nareizend gezinslid van een vreemdeling die een subsidiare beschermingsstatus heeft, een nieuw artikel 29d Vw 2000 opgenomen. De tekst hiervan is anders dan die van artikel 29a, derde lid, van wetsvoorstel Tweestatusstelsel. Zo staat in het nieuwe artikel 29d, derde lid van het Wetsvoorstel, een regeling over de geldigheidsduur van de verblijfstitel van het nareizende familielid. Dit staat niet in art. 29a van wetsvoorstel Tweestatusstelsel. In artikel 29d, vijfde

datum 19 februari 2025
kenmerk [REDACTED]
pagina 4 van 14

lid, van het Wetsvoorstel is een hardheidsclausule opgenomen. Deze ontbreekt in artikel 29a van het wetsvoorstel Tweestatusstelsel. Ook de artikelsgewijze toelichtingen verschillen op deze punten van elkaar.

- Beperken geldigheidsduur van 5 naar 3 jaar (vergelijking wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet en het Wetsvoorstel): In het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet wordt artikel 28 aangepast door vervanging van 5 jaar door 3 jaar. In het Wetsvoorstel betreft het de nieuwe artikelen 29 en 29a; bij beide artikelen in het tweede lid. Dit artikellid eindigt in beide gevallen met: '[...] en die wordt verlengd met ten minste drie jaar'. Dit volgt volgens de artikelsgewijze toelichting uit artikel 24, vierde lid, van de Kwalificatieverordening. In het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet ontbreekt deze zinsnede. De artikelsgewijze toelichting is daarom ook anders.
- Er worden in het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet wijzigingen voorgesteld die niet meer terugkomen in het Wetsvoorstel, zoals bijvoorbeeld artikel 31a van de Vw 2000.

In algemene zin is het de vraag hoe de in dit Wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de artikelen 33 tot en met 59 van de Vw 2000 zich tot de voorgestelde wijzigingen van diezelfde bepalingen in het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet verhouden.

De Raad vraagt er zeer nadrukkelijk de aandacht voor dat het voor de uitvoeringspraktijk bijzonder onwenselijk is als zeer kort na elkaar meerdere wijzigingen worden doorgevoerd ten aanzien van dezelfde bepalingen, zeker als niet duidelijk is hoe deze zich tot elkaar verhouden. Dit gaat ten koste van de rechtszekerheid en betekent een grote extra belasting van de Rechtspraak terwijl niet duidelijk is wat dit, mede gezien de korte tijdspanne waarbinnen dit speelt, oplevert.

De Raad wordt na lezing van de Wetsvoorstel bevestigd in zijn standpunt in de adviezen betreffende de wetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel, dat het logischer en minder belastend voor de Rechtspraak en de Migratieketen als geheel is, om eerst alle maatregelen uit het Asiel- en migratiepact in samenhang in te voeren en de impact daarvan op de Rechtspraak maar ook op de gehele Migratieketen te bezien. Als de omvang van die impact duidelijk is kan zo nodig en zo mogelijk aanvullende nationale wetgeving worden opgesteld.

Mocht dit advies van de Raad niet worden overgenomen dan adviseert de Raad met klem om dit Wetsvoorstel en de twee voornoemde wetsvoorstellen met elkaar in lijn te brengen. Bij afwijkingen moet worden voorzien in een duidelijke toelichting waaruit blijkt waarom die afwijkende keuzes in de verschillende wetsvoorstellen worden gemaakt. Daarbij moet ook aandacht worden besteed aan hetgeen dit oplevert, afgezet tegen de extra inspanningen in de uitvoeringspraktijk die daar tegenover staan.

II Uitvoering Procedureverordening

- Geen beroep tegen besluiten tot intrekking in bepaalde gevallen

Uit het nieuwe artikel 80 van de Vw 2000 volgt dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit tot intrekking van de internationale bescherming 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 (artikel 67,

datum 19 februari 2025
kenmerk [REDACTED]
pagina 5 van 14

eerste lid, laatste alinea juncto artikel 66, zesde lid, van de Procedureverordening). De Raad constateert dat de Procedureverordening een dergelijke beperking toestaat, maar dit niet verplicht. Daarbij vraagt de Raad zich af of er wel voldoende waarborgen zijn om te voorkomen dat in een voorkomend geval door een foutieve vaststelling van de feiten tot een onjuiste conclusie wordt gekomen; er staat dan immers geen beroep open tegen deze vaststelling. De Raad adviseert nader toe te lichten waarom deze mogelijkheid is opgenomen in het Wetsvoorstel en welke waarborgen en mogelijkheden er zijn voor de vreemdeling zich te weren indien sprake is van een ommissie.

- Juridisch advies, counseling en rechtsbijstand

In het voorgestelde artikel 36, tweede lid, aanhef en onder c, van de Vw 2000 worden overeenkomstig artikel 19 van de Procedureverordening en artikel 21 van de Asiel- en migratiebeheerverordening bij ministeriele regeling procedurele regels gesteld voor de indiening en het in behandeling nemen van verzoeken om kosteloze juridische counseling en wettelijke vertegenwoordiging, waaronder regels over het uitsluiten of beperken daarvan. De MvT (p. 34) vermeldt dat ingevolge artikel 15, eerste lid van de Procedureverordening asielzoekers het recht hebben om daadwerkelijk een juridisch adviseur of andere counselor te raadplegen in alle fasen van de procedure over met hun asielaanvraag samenhangende aangelegenheden. Hierbij wordt in de MvT vermeld dat wordt *aangenomen* dat met een juridisch adviseur wordt bedoeld op een persoon of instantie die door de asielzoeker zelf wordt aangezocht en bekostigd. Juridische counseling daarentegen moet volgens de MvT door de lidstaat worden aangeboden en bekostigd. Niet duidelijk is waarop deze aanname is gebaseerd, terwijl deze wel verstrekken zou kunnen hebben. Het is de Raad verder niet duidelijk waarom een onderscheid wordt gemaakt tussen een juridisch adviseur en juridisch counselor, te meer daar de woorden dezelfde betekenis lijken te hebben. De Raad adviseert om het onderscheid tussen juridisch adviseur en juridisch counselor en de daarmee mogelijk samenhangende rechten van asielzoekers in de MvT te verduidelijken.

Verder wordt in de MvT (p. 35) opgemerkt dat het voornemen van de regering om de rechtsbijstand af te schaffen in de administratieve (bestuurlijke) fase nog verder wordt uitgewerkt. Onduidelijk is wat dit precies zal gaan inhouden en hoe een en ander zich verhoudt tot de artikelen 15 en 16 van Procedureverordening. Dit punt zou volgens de Raad in de MvT van het Wetsvoorstel nader uitgewerkt moeten worden. Daarbij merkt de Raad op dat met het afschaffen van juridische bijstand in de bestuurlijke fase nog meer nadruk zal komen te liggen op de beroepsfase, wat naar verwachting effect zal hebben op de werklastgevolgen voor de Rechtspraak.

III Uitvoering Asiel- en migratiebeheerverordening

In de MvT (p. 37) wordt vermeld dat het beroep tegen het overdrachtsbesluit voortaan is beperkt tot de vraag of er sprake is van een reëel risico op onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, van nieuwe omstandigheden die bepalend zijn voor de juiste toepassing van de Asiel- en migratiebeheerverordening dan wel van juiste toepassing van de verantwoordelijkheidscriteria die zien op niet-begeleide minderjarigen, gezinsleden en afhankelijkheid en waar een aanvaarding van de verantwoordelijkheid heeft plaatsgevonden door een andere lidstaat. Het is de Raad niet duidelijk waarom het volgens de toelichting moet gaan om ‘nieuwe

datum 19 februari 2025
kenmerk [REDACTED]
pagina 6 van 14

omstandigheden'. Dit volgt niet uit artikel 43, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening. Hierin is namelijk bepaald dat het beroep beperkt is tot een beoordeling of:

- de overdracht voor de betrokken persoon een reëel risico op onmenselijke of vernederende behandeling zou inhouden in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten;
- er sprake is van omstandigheden na het overdrachtsbesluit die bepalend zijn voor de juiste toepassing van deze verordening;
- inbreuk is gemaakt op de artikelen 25 tot en met 28 en artikel 34, in het geval van op grond van artikel 36, lid 1, punt a), overgenomen personen.

De Raad adviseert de gekozen interpretatie van voormeld artikellid in de MvT nader toe te lichten.

IV Uitvoering herschikte Opvangrichtlijn

Artikel 44 van de Asiel- en migratiebeheerverordening en artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn strekken tot een gewijzigd systeem voor het beroep bij de rechter bij vrijheidsontneming van asielzoekers die onder voornoemde verordening vallen. Artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn vereist dat de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming met spoed ambtshalve of op verzoek van de vreemdeling wordt getoetst door de rechter en verkort de beroepsprocedure. Indien de rechtmatigheid van de bewaring ambtshalve wordt getoetst, wordt deze toetsing zo snel mogelijk afgerond, rekening houdend met de omstandigheden van elk geval, en uiterlijk 15 dagen of, in uitzonderlijke omstandigheden, uiterlijk 21 dagen *na de aanvang van de bewaring*. Indien de verzoeker om toetsing verzoekt, wordt een dergelijke toetsing zo snel mogelijk afgerond, rekening houdend met de omstandigheden van elk geval, en uiterlijk 15 dagen of, in uitzonderlijke omstandigheden, uiterlijk 21 dagen *na de aanvang de betreffende procedures*.

Gezien de vereiste spoed en de nieuwe verkorte termijnen voor de Rechtspraak wordt artikel 94, eerste lid, Vw 2000 met het Wetsvoorstel aangepast zodat de minister de rechtbank *onverwijld* in kennis stelt van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel na de bekendmaking daarvan, tenzij de vreemdeling voordien zelf beroep heeft ingesteld. De Raad vraagt zich af hoe een en ander concreet zal worden uitgevoerd. Het zal naar verwachting vaak voorkomen dat de kennisgeving van de minister en het indienen van een beroep door dezelfde vreemdeling min of meer gelijktijdig plaatsvinden, gelet op de zeer korte termijnen die gelden. De Raad waarschuwt hierbij dat dit voor de Rechtspraak problemen kan opleveren ten aanzien van de uitvoerbaarheid. Geadviseerd wordt in de MvT aandacht te besteden aan het voorgaande punt.

Voor snelle en doeltreffende procedures in het kader van het Asiel- en migratiepact is het noodzakelijk dat in de nationaalrechtelijke systematiek een goede overgang tussen alle fases in het asiel- en terugkeerproces is geborgd, aldus de MvT (p. 46). In dat verband heeft de minister ervoor gekozen om de kortere termijnen ook van toepassing te verklaren op alle andere bewaringszaken, terwijl dit strikt genomen niet voortvloeit uit het Asiel- en migratiepact (MvT, p. 47). In dit kader wordt in de MvT ook overwogen dat dit een verzwaring van de uitvoeringslasten van de Rechtspraak met zich meebrengt, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de gevolgen voor de rechtspraak niet groot zullen zijn. De Raad adviseert in de MvT nader toe te lichten waarom onverplicht over wordt gegaan tot een verzwaring van de lasten voor de Rechtspraak. De stelling dat dit nodig is voor doeltreffende procedures in het kader van het Asiel- en migratiepact, is namelijk niet nader onderbouwd. Zie hierover ook de onderstaande

datum 19 februari 2025
kenmerk [REDACTED]
pagina 7 van 14

paragraaf Werklast, onderdeel Wijzigen vreemdelingenbewaring.

Tot slot wil de Raad nog het volgende opmerken. Gevolg van het niet halen van de uitspraaktermijn is dat de betrokken vreemdeling onmiddellijk wordt vrijgelaten (artikel 11, derde lid van de herschikte Opvangrichtlijn). De uitspraaktermijn voor de rechter om ambtshalve uitspraak te doen gaat lopen direct na aanvang van de bewaring (blz. 46 MvT). Zoals hiervoor opgemerkt moet de minister de rechtbank onverwijld in kennis stellen van het besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel. Dit houdt in dat als de minister de bekendmaking niet onverwijld naar de rechtbank stuurt en de vreemdeling zelf geen beroep heeft ingesteld, dit ten koste gaat van de uitspraaktermijn van de rechter. Uit de MvT blijkt niet wat het gevolg is van een (te) late bekendmaking door de minister. Gezien de al zeer korte uitspraaktermijn van 15 dagen dan wel 21 dagen in geval van uitzonderlijke omstandigheden, en het gevolg van het niet halen van de uitspraaktermijn, baart dit de Raad zorgen mede gezien de mogelijke maatschappelijke gevolgen. De Raad adviseert dan ook aan het voorgaande punt aandacht te besteden in de MvT.

V Rechtsbescherming

- Algemeen

De Raad wil in dit verband wijzen op het grote belang van het hoger beroep in asielzaken, en voor de vreemdelingenrechtspraak in algemene zin. Dit gezien de vele en omvangrijke wijzigingen die naar verwachting op de Rechtspraak afkomen. Nu niet op voorhand vaststaat hoe deze wijzigingen moeten worden uitgelegd, is het belangrijk dat het hoger beroep ten behoeve van de rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtsontwikkeling in stand blijft. Het stellen van prejudiciële vragen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ) kan niet als vervanging hiervan worden gezien omdat deze procedures doorgaans erg lang duren. Hierdoor kan de behandeling van de beroepszaken behoorlijke vertraging oplopen, hetgeen de doorstroom niet ten goede komt. Daarnaast geeft het HvJ alleen uitleg over het Unierecht en niet over de concrete toepassing daarvan. De arresten van het HvJ zullen derhalve ook weer moeten worden uitgelegd in de nationale rechtspraak, waarvoor het hoger beroep ook van groot belang is. De Raad adviseert dringend het voorgaande ook mee te nemen in de afwegingen rond de in het Regeerakkoord aangekondigde plannen betreffende het afschaffen van hoger beroep in asielzaken.

- Schorsende werking overdrachtsbesluit

Ingevolge het gewijzigde artikel 82, vijfde lid, van de Vw2000 wordt het verzoek om een voorlopige voorziening, als bedoeld in artikel 68, vierde lid, van de Procedureverordening, ingediend binnen een week na de bekendmaking van de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 28 of het besluit tot intrekking daarvan, bedoeld in artikel 32. In de MvT (p. 30) staat hierover onder meer: '[...] Aangenomen wordt dat indien het verzoek om een voorlopige voorziening niet binnen de termijn van een week en gelijktijdig met het beroep is ingediend en de termijnoverschrijding niet verschoonbaar is, de voorzieningenrechter het verzoek op de voet van artikel 8:84, tweede lid, onderdeel b, van de Awb niet-ontvankelijk zal verklaren, tenzij de rechter dit niet verenigbaar acht met het beginsel van non-refoulement. [...]'. Het voorgaande geeft er geen blijk van dat spoedeisend belang ook na indiening van het beroep kan optreden en dat dit aanleiding kan zijn om een verzoek om een voorlopige



Raad voor de
rechtspraak

datum 19 februari 2025
kenmerk [REDACTED]
pagina 8 van 14

voorziening in te dienen. Het is volgens de Raad niet duidelijk waarom de voorzieningenrechter het later ingediende verzoek dan niet-ontvankelijk zou moeten verklaren. Een voorlopige voorziening kan tenslotte in elke fase van een procedure worden ingediend indien aan de voorwaarden voor ontvankelijkheid is voldaan. Geadviseerd wordt het Wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

IT-GEVOLGEN

De implementatie van het Asiel- en migratiepact heeft zeer aanzienlijke IT-gevolgen voor de Rechtspraak. Hierbij wordt gewezen op de verplichting voor de beslissingsautoriteit om gehoren op te nemen (artikel 14 van de Procedureverordening). In de laatste zin van dat artikel wordt bepaald dat in het kader van de beroepsprocedure ook toegang tot de opname wordt verleend. Dit vereist onder meer afstemming met de Immigratie- en naturalisatiedienst bijvoorbeeld ten aanzien van de koppeling van de systemen, het verhogen van de maximaal mogelijke omvang van bestanden en aanpassingen in het Digitaal Werkdossier zodat de opnames afgespeeld en beluisterd kunnen worden. Tevens moet er een doorkoppeling voor opnames worden gerealiseerd met de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in verband met de mogelijkheid van hoger beroep. Een globale inschatting van de verwachte werklasterol van deze aanpassingen is opgenomen in de paragraaf Werklasterol.

Daarnaast moeten ook de primaire processystemen voor vreemdelingenzaken en indieningsformulieren worden aangepast. Tevens dient rekening te worden gehouden met de gevolgen van de wijzigingen voor de interne- en externe Management Informatie.

WERKLAST

De Raad verwacht vanwege het Wetsvoorstel een substantiële stijging van de structurele werklasterol voor de Rechtspraak. Naast structurele kosten ziet de Raad ook eenmalige kosten vanwege aanpassingen van de IT infrastructuur. De structurele werklasterol wordt bepaald door het effect van maatregelen die het Wetsvoorstel bevat op het aantal beroepszaken en effect op de behandelduur van zaken. In het eerste jaar zal dit effect incidenteel iets groter zijn. Het betreft deels nieuwe regels, waar alle betrokken partijen hun weg in moeten vinden en die rechtsvragen zullen oproepen. Dit vergt meer behandeltijd en brengt meer procedures met zich. Een soortgelijk effect was ook zichtbaar bij de invoering en herziening van de Kwalificatierichtlijn en Procedurerichtlijn en bijvoorbeeld ook bij de invoering van de Terugkeerrichtlijn. De Raad ziet geen reden dat dit nu anders is. Zo kan door het afschaffen van nationale waarborgen zoals bijvoorbeeld het (gelijktijdig) afschaffen van het aannemingshoor, afschaffen rust- en voorbereidingstijd en afschaffen voornemenprocedure, de zorgvuldigheid in de besluitvorming in het gedrang komen, hetgeen kan leiden tot een toename van het aantal beroepen en de bewerkelijkheid daarvan.

Samenloop en overlap

Het Wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen, dat ook al is opgenomen in het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet en het wetsvoorstel Tweestatusstelsel. De raming van de kosten van de maatregelen die ook zijn geraamd bij de eerdere twee wetsvoorstellen zijn vanzelfsprekend gelijk en

datum 19 februari 2025
kenmerk [REDACTED]
pagina 9 van 14

worden overgenomen in voorliggend advies³. Mochten - in weerwil van het advies van de Raad - alle drie wetsvoorstellen nu aan het parlement ter behandeling worden aangeboden, dan geldt voor de maatregelen die dubbelen dat de raming van het werklasteffect éénmalig is. Het totaal van de drie wetsvoorstellen kan niet bij elkaar worden opgeteld omdat deze overlap bestaat voor een bedrag van 51,7 miljoen structureel en 26,5 miljoen incidenteel.

Gebruikte informatie

De Raad heeft bij het opstellen van de onderhavige raming zoveel mogelijk gebruik gemaakt van uitgangspunten en aantallen waar ketenpartners mee rekenen en die de MvT bij het Wetsvoorstel aangeeft. De Raad heeft geen aanleiding daarvan af te wijken, de werklast van de Rechtspraak hangt immers nauw samen met de financiële en personele mogelijkheden van ketenpartners en hun vooruitzichten, in het bijzonder die van de IND.

Indien de instroom en/of het percentage inwilligingen significant afneemt ten opzichte van de huidige ketenprognoses en de maatregelen het beoogde effect sorteren, heeft dit ook betekenis voor de inschatting van de werklast voor de Rechtspraak en leidt dit automatisch tot een lagere vergoeding voor de Rechtspraak door de aard van de financieringssystematiek.

Structurele kosten

Tweestatusstelsel

Dit voorstel is ook opgenomen in het wetsvoorstel Introductie Tweestatusstelsel. De Raad heeft met zijn wetgevingsadvies van 20 januari jongstleden ([link](#)) de inschatting van de werklasteffecten aangegeven in combinatie met een aanscherping van vereisten voor nareis, kortheidshalve verwijst de Raad hiernaar.

Tweestatusstelsel en nareisbeperkingen (zie voetnoot 1)	2026	2027 en verder ⁴
Toename kosten door stijging aantallen zaken	21,5 miljoen	42,9 miljoen
Toename kosten door toename behandeltijd per zaak	2,5 miljoen	3,9 miljoen
Totaal	24 miljoen	46,8 miljoen

³ Aangezien de datum van inwerkingtreden van het pact 12 juni 2026 is en de eerdere berekening uitgaat van 1 januari 2026 zullen de kosten in 2026 na rato de helft bedragen.

⁴ Jaarlijkse structurele kosten in euro's.

datum 19 februari 2025
kenmerk [REDACTED]
pagina 10 van 14

Nareis beperkingen

Maatregelen om nareismogelijkheden te beperken tot het kerngezin zijn ook opgenomen in het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet. De Raad heeft met zijn wetgevingsadvies van 20 januari jongstleden ([link](#)) de inschatting van de werklasteffecten aangegeven, korthedshalve verwijst de Raad hiernaar.

Nareis beperkingen ⁵	2026	2027 en verder ⁶
Toename kosten door stijging aantallen zaken	0,6 miljoen	1,2 miljoen
Toename kosten door toename behandeltijd per zaak	0,05 miljoen	0,1 miljoen
Totaal	0,65 miljoen	1,3 miljoen

Voornemenprocedure

De kosten die samenhangen met het afschaffen van de voornemenprocedure zijn ook opgenomen in het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet. De Raad heeft met zijn wetgevingsadvies van 20 januari jongstleden ([link](#)) de inschatting van de werklasteffecten aangegeven, korthedshalve verwijst de Raad hiernaar.

Voornemenprocedure (zie voetnoot 3)	2026	2027 en verder
Toename kosten door stijging aantallen zaken	1,55 miljoen	3,1 miljoen
Toename kosten door toename behandeltijd per zaak	0,2 miljoen	0,3 miljoen
Totaal	1,75 miljoen	3,4 miljoen

Geldigheidsduur verblijfsvergunning van 5 naar 3 jaar

Dit voorstel is ook opgenomen in het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet. De Raad heeft met zijn wetgevingsadvies van 20 januari jongstleden ([link](#)) hierover bericht, dat het op dit moment niet mogelijk is een inschatting te maken hoeveel (extra) zaken dit zal opleveren ten opzichte van de huidige

⁵ Aangezien de datum van inwerkingtreden van het pact 12 juni 2026 is en de berekening uitgaat van 1 januari 2026 zullen de kosten in 2026 na rato de helft bedragen.

⁶ Jaarlijkse structurele kosten in euro's.

datum 19 februari 2025
kenmerk [REDACTED]
pagina 11 van 14

situatie. Korthedshalve verwijst de Raad hiernaar.

Afschaffen vergunning asiel onbepaalde tijd

Dit voorstel is ook opgenomen in het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet. De Raad heeft met zijn wetgevingsadvies van 20 januari jongstleden ([link](#)) hierover bericht, dat het op dit moment niet mogelijk is een inschatting te maken hoeveel (extra) zaken dit zal opleveren ten opzichte van de huidige situatie. Korthedshalve verwijst de Raad hiernaar.

Wijzigen vreemdelingenbewaring

De opgenomen verkorting van de uitspraaktermijnen bij alle bewaringszaken zal een andere inrichting van het werkproces vergen en een extra druk op de capaciteit bij de rechtbanken leggen, voornamelijk door organisatorische problemen bij de planning op zitting. In situaties waarin het aanbod van zaken sterk fluctueert, zoals bij bewaringszaken, is het zeer lastig voor de rechtbanken om hierop te anticiperen. Doordat anticiperen minder goed lukt ontstaat een inefficiënte inzet van personeel en middelen. Daarnaast speelt dat bij een kortere uitspraaktermijn de volgberoepen sneller instromen, waardoor de hoeveelheid volgberoepen naar verwachting toeneemt. De berekeningen ten zien van de verwachte grensbewaringszaken zijn gebaseerd op een toename naar maximaal 300 zaken in de grensprocedure. De maximale termijn voor een inbewaringstelling op grond van artikel 59b van de Vw 2000 wordt opgerekt van vier respectievelijk zes weken tot zes maanden. Daar zullen naar verwachting zeker in de beginperiode ook procedures over worden gevoerd. Daarnaast betekent een langere bewaringstermijn ook meer (ver)volgberoepen.

Wijzigen vreemdelingenbewaring	2026	2027 en verder ⁷
Toename kosten door stijging aantallen zaken	0,8 miljoen	1,5 miljoen
Toename kosten door toename behandeltijd per zaak	0,5 miljoen	1,1 miljoen
Totaal	1,3 miljoen	2,6 miljoen

Introductie van opname van nader gehoor

Uit artikel 14, tweede lid, van de Procedureverordening volgt dat van het persoonlijke onderhoud, het nadere gehoor, een verslag en geluidsopname moet worden gemaakt door de beslisautoriteit. In de laatste zin van dat artikel wordt bepaald dat in het kader van de beroepsprocedure ook toegang tot de opname wordt verleend. In de MvT wordt niet ingegaan op de wijze waarop aan deze verplichting uitvoering zal worden gegeven en wat de mogelijke implicaties hiervan zijn. Nu dit nog niet duidelijk is wil de Raad ervoor waarschuwen dat deze nieuwe verplichting een groot structureel verhogend effect op de behandeltijd van zaken kan hebben.

⁷ Jaarlijkse structurele kosten in euro's.

datum 19 februari 2025
kenmerk [REDACTED]
pagina 12 van 14

De Raad verzoekt in de gelegenheid te worden gesteld een aanvullende bepaling van de werklast op te maken, zodra bij dit voorstel een concreet beeld van de uitvoering bestaat.

Maatregelen die naar verwachting geen effect hebben

Het uitsluiten van beroepsmogelijkheden voor de vreemdeling die ondubbelzinnig afziet van zijn/haar erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, onderdaan is geworden van een lidstaat of vervolgens in een andere lidstaat internationale bescherming heeft gekregen, zal naar verwachting van de Raad weinig tot geen effect hebben op de werklast, omdat ook onder vigerende regelgeving personen die zijn verdwenen of vertrokken geen beroep instellen.

Ook het invoeren van een kortere beroepstermijn van 2 weken heeft naar verwachting van de Raad weinig tot geen effect op de werklast. Mogelijk zal in een aantal zaken de beroepstermijn niet meer tijdig gehaald worden waardoor advocaten wellicht voor de zekerheid vaker beroep instellen, omdat het niet altijd mogelijk is om hun cliënt op zo'n korte termijn te spreken.

Het beperken van mogelijkheden om beroep in te stellen tegen het overdrachtsbesluit is codificering van de huidige werkwijze op basis van jurisprudentie en leidt naar verwachting van de Raad tot weinig of geen effecten in de werklast.

Het voorstel geen schorsende werking beroepen van een overdrachtsbesluit betreft geen wijziging van de staande praktijk in het gebruik van voorlopige voorzieningen, daarom verwacht de Raad niet dat er een noemenswaardig effect in de werklast zal optreden.

Maatregelen waarvan het effect niet in te schatten is

Bij de volgende maatregelen merkt de Raad op dat ze wellicht (enig) werklasteffect hebben. Deze effecten kunnen op dit moment echter niet worden ingeschat:

- Uitbreiden mogelijkheden een asielzoeker te beperken in bewegingsvrijheid en de vrijheid te ontnemen bij een onderduikrisico
- Invoeren nieuwe weigerings- en intrekingsgrond in de Wet arbeid vreemdelingen (wav)
- Invoeren screening van onderdanen van derde landen en staatlozen
- Mogelijke procedures over het nieuwe solidariteitsmechanisme
- Afschaffen vergunning asiel onbepaalde tijd (zie ook hierboven)
- Geldigheidsduur verblijfsvergunning van 5 naar 3 jaar (zie ook hierboven)

Eénmalige IT kosten

Introductie van opname van nader gehoor (éénmalige IT kosten)

In de Procedureverordening (artikel 14) is opgenomen dat beslissingsautoriteit verplicht is om gehoren op te nemen. In de laatste zin van dat artikel wordt bepaald dat in het kader van de beroepsprocedure ook toegang tot de opname wordt verleend. Dit vergt een additionele extra investering ten opzichte van de gebruikelijke IT kosten voor de implementatie van een wetsvoorstel. De kosten worden gemaakt door het maken van de juiste koppelingen met de IND die de opnames maakt, opslagcapaciteit,

datum 19 februari 2025
kenmerk [REDACTED]
pagina 13 van 14

beveiliging en archivering. Tevens moet er een doorkoppeling voor opnames worden gerealiseerd met de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State wegens de mogelijkheid van hoger beroep. De éénmalige kosten hiervan worden geraamd op euro 2,8 miljoen⁸.

Totaal

Bovenstaande inventarisatie van werklasteffecten van de maatregelen leidt op basis van de thans beschikbare informatie tot een totaal bedrag die samenhangt met de invoering van de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 incidenteel 30,5 miljoen euro en structureel 54,1 miljoen euro op jaarbasis. Hierbij de kanttekening dat effecten die momenteel niet kunnen worden ingeschat hier geen onderdeel van uitmaken.

Ingeschatte gevolgen kosten Rechtspraak na inwerkingtreding Wetsvoorstel

Totaal effect werklust	2026	2027 en verder ⁹
Toename kosten door stijging aantallen zaken	24,4 miljoen	48,7 miljoen
Toename kosten door toename behandeltijd per zaak	3,2 miljoen	5,4 miljoen
Totaal aantal en behandelduur	27,7 miljoen	54,1 miljoen
Eénmalige IT kosten	2,85 miljoen	
Totaal	30,5 miljoen	54,1 miljoen

De verwachte werklustconsequenties van dit Wetsvoorstel zijn bijzonder groot en wegens de systematiek bij implementatiewetgeving van een Europees pact veelal onvermijdelijk. Er bestaat evenwel grote samenloop en overlap met het wetsvoorstel Tweestatusstelsel en het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet. Deze maatregelen zullen samen leiden tot veel meer zaken met vaak ook een grotere complexiteit binnen de vreemdelingenrechtspraak. Dit leidt tot een grotere behoefte aan rechters en gerechtsjuristen. Het heeft daarmee zeer aanzienlijke gevolgen voor de uitvoering, werklust en doorlooptijden.

⁸ Deze kosten realiseren zich mogelijk ook deels in 2025.

⁹ Jaarlijkse structurele kosten in euro's.

datum 19 februari 2025
kenmerk [REDACTED]
pagina 14 van 14

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel aangezien het Asiel- en migratiepact op 21 juni 2026 van toepassing is. De Raad voor de rechtspraak vraagt u om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen.

De Raad adviseert in lijn met zijn eerdere adviezen.¹⁰ Hij is van mening dat eerst alle maatregelen voortvloeiend uit het Asiel- en migratiepact moeten worden ingevoerd. Dit in verband met de korte tijdspanne tussen het moment waarop het Asiel- en migratiepact van toepassing wordt en het vroegst mogelijke moment van inwerkingtreding van de wetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel. Hierbij wordt gewezen op de complexe samenhang, de verwarrende samenloop en de afwijkingen tussen de drie wetsvoorstellen en de grote uitvoeringsgevolgen. Als vervolgens de omvang van de impact van het Asiel- en migratiepact op de Rechtspraak maar ook op de gehele Migratieketen duidelijk is kan zo nodig en zo mogelijk aanvullende nationale wetgeving worden opgesteld.

Mocht dit advies van de Raad niet worden overgenomen dan adviseert de Raad met klem om dit Wetsvoorstel en de twee voornoemde wetsvoorstellen met elkaar in lijn te brengen. Bij afwijkingen moet worden voorzien in een duidelijke toelichting waaruit blijkt waarom die afwijkende keuzes in de verschillende wetsvoorstellen worden gemaakt. Daarbij moet ook aandacht worden besteed aan hetgeen dit oplevert, afgezet tegen de extra inspanningen in de uitvoeringspraktijk die daar tegenover staan.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

[REDACTED]

¹⁰ Zie de links naar die adviezen in de aanhef van dit advies.