

No. W03.25.00165/II

's-Gravenhage, 22 oktober 2025

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.

AAN DE KONING

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.

1. Inleiding

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

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

Nieuw is onder meer dat het Unierecht in bepaalde gevallen een versnelde behandelingsprocedure of asielgrensprocedure voorschrijft, bijvoorbeeld

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.

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.

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.

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

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

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

Leeswijzer

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

De Afdeling bespreekt daarna haar opmerkingen bij de afzonderlijke verordeningen en richtlijn. Daarbij gaat zij achtereenvolgens in op de Kwalificatieverordening (punt 3), de Procedureverordening (punt 4), de

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

⁴ Zie daarover het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 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.

Screeningverordening (punt 5), de (herschikte) Opvangrichtlijn (punt 6) en de (herziene) Eurodacverordening (punt 7). Bij de voorstellen voor de uitvoering van de overige onderdelen van het Asiel- en migratiepact heeft de Afdeling geen opmerkingen.

2. Algemene opmerkingen

2.1 *Gevolgen voor de uitvoering en de rechtspraak*

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

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

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

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.

relevant worden deze opmerkingen hierna, in de punten 3 tot en met 7, per verordening en richtlijn nader besproken.

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

2.2 *Niveau van regelgeving*

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

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

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

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).

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

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

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

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

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-

¹² Aanwijzing 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹³ Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁴ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁵ Aanwijzing 9.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁶ Aanwijzing 4.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

en migratiepact grotendeels onmiddellijke werking heeft, en dus met ingang van het toepasselijk worden ervan meteen moet worden nageleefd.¹⁷

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

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

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

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

Daarnaast kan de onmiddellijke werking leiden tot een onzorgvuldige besluitvorming, bijvoorbeeld in nareisprocedures waarin op het moment van de inwerkingtreding al een besluit in primo is genomen, maar nog geen besluit op bezwaar. De desbetreffende vreemdeling zal in die situatie maar één keer,

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

¹⁸ Zie paragraaf 2.6.2.c van de Handleiding Wetgeving en Europa, te vinden op kcb.nl.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 12.

namelijk in een bezwaarprocedure, kunnen toelichten hoe zijn nareisaanvraag zich tot het nieuwe recht verhoudt.²⁰

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

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

2.4 *Vraag regering*

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

De toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt terecht dat vreemdelingen ingevolge het Unierecht niet in de gelegenheid hoeven te worden gesteld om schriftelijk te reageren op het voornemen hun asielaanvraag af te wijzen. Deze procesregel, de zogenoemde ‘voornemenprocedure’, is nationaal van aard en kan uit

²⁰ Zie ook advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 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.

²¹ Aanwijzing 5.64 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie ook advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 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.

Unierechtelijk perspectief dus worden geschrapt. Om dezelfde reden is de regering vrij om nationaalrechtelijk te bepalen of zo'n schrapping onmiddellijke werking heeft, dan wel met eerbiedigende of uitgestelde werking wordt doorgevoerd.

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

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

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

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

Dit suggereert dat alle aanvragen naar huidig recht onder toepassing van de voornemenprocedure worden afgehandeld. Toch geldt dit alleen voor meereizigers, niet voor nareizigers. Omdat nareizigers zich in het buitenland bevinden, moeten zij een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv)

aanvragen om Nederland in te kunnen reizen.²² De behandeling van de nareisaanvraag vindt volledig plaats binnen die mvv-procedure, en daarop is niet de voornemenprocedure, maar de bezwaarprocedure van toepassing. Als de mvv wordt verleend, wordt de verblijfsvergunning asiel na aankomst in Nederland ambtshalve verleend.²³ Aangezien inwilligende besluiten niet vooraf worden gegaan door een voornemen, is in die gevallen geen sprake van een voornemenprocedure.²⁴

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

3. Kwalificatieverordening

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

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

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

²² Artikel 2p Vreemdelingenwet 2000.

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

²⁴ Artikel 39, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000.

verbonden machtiging om in Nederland te verblijven – wordt in het wetsvoorstel nog een geldigheidsduur verbonden.

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

3.1 *De grondslag voor het rechtmatig verblijf*

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

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

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

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.³¹ De verblijfsvergunning

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.

²⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4.4.

²⁷ Artikel 3, onder 12, Kwalificatieverordening.

²⁸ Artikel 24, tweede lid, Kwalificatieverordening.

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

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

³¹ Artikel 34 Vreemdelingenwet 2000.

asiel voor onbepaalde tijd kan, anders dan de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd,³² niet worden ingetrokken wanneer de grond voor verlening van internationale bescherming is komen te vervallen.³³ Volgens de regering is het verlenen van zo'n verblijfsvergunning onder de Kwalificatieverordening niet meer mogelijk, omdat die verordening dwingend voorschrijft dat de internationale beschermingsstatus – en in het voetspoor daarvan de verblijfstitel³⁴ – moet worden ingetrokken wanneer de grondslag voor verlening daarvan is komen te vervallen.³⁵

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

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

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

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

³³ Artikel 35 Vreemdelingenwet 2000.

³⁴ Artikel 24, vijfde lid, Kwalificatieverordening.

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

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

³⁷ Artikel 2, tweede lid, Kwalificatieverordening.

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

beschermingsstatus.³⁹ Een dergelijke verblijfstitel kan worden verleend met een besluit genaamd 'verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd'.

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

Nu het onder de Kwalificatieverordening mogelijk blijft om op deze voet een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd te verlenen, is het nodig dat de regering inhoudelijk motiveert waarom zij die verblijfsvergunning wil afschaffen. Dit is te meer noodzakelijk omdat asielgerechtigden als gevolg van de nu voorgestelde maatregel alternatieve routes kunnen bewandelen om een langdurig verblijfsrecht te verkrijgen.⁴² Zij kunnen namelijk verzoeken om een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, de EU-status van langdurig ingezetene of een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM. Bekend is dat de behandeling van zulke verzoeken veelal meer werk kost dan de behandeling van een verzoek om een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.⁴³ In de toelichting bij het wetsvoorstel worden deze en andere mogelijke gevolgen van de gemaakte keuze niet besproken.

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

⁴⁰ Hoofdstuk VII Kwalificatieverordening.

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

⁴² De Afdeling heeft hier eerder op gewezen; zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 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.

⁴³ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 4, punt 5.b.

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

3.3 *Geldigheidsduur verblijfstitel*

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

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

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

⁴⁴ Voorgesteld artikel 9, derde lid, Vreemdelingenwet 2000.

⁴⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.5.

⁴⁶ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 4, punt 5.b.

⁴⁷ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet, (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 4, punt 5.b.

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

⁴⁹ Artikel 24, vijfde lid, Kwalificatieverordening.

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

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

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

3.4 *De verplichting tot een tweestatusstelsel*

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

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

⁵⁰ Zie 'Impactanalyse wijzigingen geldigheidsduur Verblijfsvergunningen Asiel (VVA)', september 2024, bijlage bij Kamerstukken I 2025/26, 36703, nr. B.

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

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

⁵³ Artikel 67, tweede lid, Procedureverordening.

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.⁵⁴

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

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

Het is zeer waarschijnlijk dat de keuze voor een tweestatusstelsel in de praktijk leidt tot een toename in het aantal beroepsprocedures.⁵⁶ Vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus zullen namelijk proberen om alsnog de

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

⁵⁵ Considerans, overweging 48, Kwalificatieverordening.

vluchtelingenstatus te krijgen, aangezien zij daarmee meer rechten hebben dan met de subsidiaire beschermingsstatus. Zoals de Afdeling heeft uiteengezet in haar advies over het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel, zal dit leiden tot grote uitvoeringslasten bij de IND en een verhoogde werkdruk bij de rechtspraak.⁵⁷ In de toelichting bij het wetsvoorstel legt de regering niet uit hoe met deze gevolgen zal worden omgegaan en hoe deze zijn gewogen bij het maken van de keuze voor invoering van een tweestatusstelsel.

De enkele stelling dat het voor de regering hoe dan ook niet mogelijk is deze gevolgen te vermijden omdat de Unierechtelijke grondslag voor een niet-ontvankelijkheid bij doorprocederen 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,⁵⁸ 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.⁵⁹ De enkele omstandigheid dat de Procedureverordening niet langer expliciet bepaalt dat een beroep tegen afwijzing van de vluchtelingenstatus niet-ontvankelijk kan worden verklaard, betekent dus niet automatisch dat zo'n niet-ontvankelijkheid verboden is.

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

⁵⁷ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36703, nr. 4, punt 5. Zie ook de consultatiereactie van Vluchtelingenwerk, p. 4.

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

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

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

3.5 *Extra voorwaarden voor nareis*

Het wetsvoorstel introduceert een onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden met betrekking tot het recht op gezinshereniging. Naar huidig Nederlands recht kunnen beide groepen vreemdelingen een beroep doen op hoofdstuk V van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Dit betekent dat zij via een 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.⁶¹ Deze maatregel strekt zich uit over zowel subsidiair beschermden als vluchtelingen. Vreemdelingen die gelijktijdig met de asielgerechtigde Nederland zijn ingereisd, zijn van deze

⁶⁰ Zie daarover het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36703, nr. 4, punt 5 en 8.

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

inperking evenwel uitgezonderd. Aan deze groep, de 'meereizigers', moet immers op basis van de Kwalificatieverordening een verblijfstitel worden verleend.⁶² Zij zijn daarvoor niet afhankelijk van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

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

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

Ten aanzien van de beperking van nareis tot het 'kerngezin' heeft de Afdeling ook al eerder geadviseerd. Zij merkte op dat deze maatregel discriminatoir kan uitpakken wanneer, bijvoorbeeld, vreemdelingen wegens hun geaardheid niet mogen trouwen in het land van herkomst.⁶⁴ In dat geval zouden zij weliswaar nog om gezinshereniging kunnen verzoeken via de band van artikel 8 EVRM, maar missen zij de eenvoudige procedure voor nareizigers.

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

3.6 *Ingangsdatum verblijfsvergunning asiel*

Ingevolge het wetsvoorstel wordt de verblijfsvergunning asiel voortaan verleend met ingang van de dag na de bekendmaking van het besluit op de aanvraag, in plaats van met terugwerkende kracht tot het moment van de aanvraag.⁶⁵ De

⁶² Artikel 3, onder 9, en 23 Kwalificatieverordening.

⁶³ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36703, nr. 4, punt 8.c.

⁶⁴ Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel, (W03.24.00362/II), Kamerstukken II 2024/25, 36703, nr. 4, punt 8.b.

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

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

Waar de regering echter niet op ingaat, is dat de periode van rechtmatig verblijf door deze regeling pas op de dag na bekendmaking van de beschikking aanvangt. Een vreemdeling moet daardoor langer wachten voordat hij vijf jaar rechtmatig verblijf heeft en kan verzoeken om een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd,⁶⁸ dan wel om naturalisatie.⁶⁹ Deze wachttijd wordt bovendien geheel afhankelijk van de 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.

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

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

⁶⁷ Artikelsgewijze toelichting bij artikel 44 Vreemdelingenwet 2000.

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

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

staat of staatsfunctionarissen zijn. In dat geval bestaat er een 'binnenlands beschermingsalternatief' en is er geen noodzaak tot internationale bescherming.⁷⁰

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

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

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

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

⁷⁰ Artikel 8, eerste lid, Kwalificatieverordening.

⁷¹ Artikel 8, derde lid, Kwalificatieverordening.

⁷² Voorgesteld artikel 39 Vreemdelingenwet 2000.

⁷³ Memorie van toelichting, paragraaf 5.3.

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

4. Procedureverordening

4.1 *Inleiding*

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

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

4.2 *Afschaffen voornemenprocedure*

Onderdeel van de keuze om onverplichte nationale procedurestappen te laten vervallen, is het schrappen van de voornemenprocedure. Het afschaffen van deze procedure heeft tot gevolg dat de minister direct kan beslissen op een asielverzoek nadat hij de verzoeker heeft gehoord en de verzoeker niet eerst in de

⁷⁴ Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU.

⁷⁵ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.

gelegenheid hoeft te worden gesteld om op een voorgenomen afwijzing te reageren. De regering beoogt hiermee de procedure te vereenvoudigen en de Nederlandse asielprocedure zoveel mogelijk in lijn te brengen met de procedure van de overige EU-lidstaten.⁷⁶

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat deze vereenvoudiging van de procedure niet zonder meer leidt tot een efficiëntere asielprocedure.⁷⁷ Gewezen wordt hierbij op de verwachting van de IND dat het afschaffen van de voornemenprocedure weliswaar tijdswinst zal opleveren in de administratieve fase, maar tegelijkertijd zal leiden tot een verzwaring van de beroepsfase. Advocaten kunnen argumenten die zij normaal in een zienswijze aanvoeren nu namelijk pas in beroep aanvoeren. Hierdoor neemt de werklast bij de procesvertegenwoordigers van de IND toe en kunnen de doorlooptijden bij de rechtbank oplopen, zo laat de toelichting zien.

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

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

De hierboven benoemde gevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure vragen om een afweging tussen het belang van enerzijds een vereenvoudiging van de procedure en het in lijn brengen van de Nederlandse

⁷⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 5.3.

⁷⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 13.1.

⁷⁸ 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.

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

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

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

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

4.3 *Juridische counseling*

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

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

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

⁸¹ Artikel 15 Procedureverordening.

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

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.⁸³

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

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

4.4 *Beroepstermijn*

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

⁸³ Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁸⁴ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁸⁵ Artikel 67, zevende lid, Procedureverordening.

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

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

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

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

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

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

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

⁸⁷ Artikel 69 Vreemdelingenwet 2000.

⁸⁸ Memorie van toelichting, artikelsgewijs, onder onderdeel BE.

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

sluiten tegen het besluit tot intrekking van de internationale beschermingsstatus wanneer de vreemdeling ondubbelzinnig afziet van zijn of haar erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, onderdaan is geworden van een lidstaat, of vervolgens in een andere lidstaat bescherming heeft gekregen.⁹⁰ De regering wenst gebruik te maken van deze mogelijkheid en regelt hiertoe in het wetsvoorstel dat geen beroep kan worden ingesteld tegen de genoemde besluiten.⁹¹

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

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

4.6 *Uitzonderingen op het recht om op het grondgebied te verblijven*

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

⁹⁰ Artikel 67, eerste lid, Procedureverordening.

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

⁹² Memorie van toelichting, paragraaf 5.7.

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

⁹⁴ Artikel 10, eerste lid, Procedureverordening.

⁹⁵ Artikel 10, vierde lid, Procedureverordening.

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

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

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

4.7 *Correcties en aanvullingen*

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

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat in overleg met de rechtspraak nog moet worden bepaald hoe in de praktijk invulling zal worden gegeven aan de mogelijkheid om geen gelegenheid te bieden tot het doen van correcties en

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

⁹⁷ Artikel 14, vijfde lid, Procedureverordening.

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

aanvullingen na een gehoor.⁹⁹ In de toelichting bij de Asielnoodmaatregelenwet heeft de regering gesteld dat correcties en aanvullingen belangrijker worden vanwege het verdwijnen van de voornemenprocedure, omdat argumenten die momenteel in de zienswijze worden aangevoerd, bij de correcties en aanvullingen naar voren kunnen worden gebracht.¹⁰⁰ Het is wenselijk dat deze functie van de correcties en aanvullingen wordt betrokken in de afweging om de mogelijkheid van het doen van correcties en aanvullingen al dan niet te handhaven.

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

5. Screeningverordening

5.1 *Inleiding*

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

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

Ter implementatie van de Screeningverordening wordt in het wetsvoorstel de minister van Asiel en Migratie aangewezen als screeningautoriteit.¹⁰² De

⁹⁹ Memorie van toelichting, artikelsgewijs, onder onderdeel BN.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 3.

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

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

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

5.2 *Onafhankelijk toezichtmechanisme*

Zowel de Screeningverordening als de Procedureverordening verplichten elke lidstaat om te voorzien in een onafhankelijk mechanisme voor toezicht op de grondrechten. Dit mechanisme dient toe te zien op de naleving van het Unierecht en internationaal recht tijdens de screeningprocedure en de grensprocedure en moet beschuldigingen van handelen in strijd met de grondrechten doeltreffend en zonder vertraging behandelen.¹⁰⁴ De lidstaten moeten daarnaast passende waarborgen bieden om te garanderen dat het toezichtmechanisme onafhankelijk is.

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

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

¹⁰³ Memorie van toelichting, paragraaf 8.2.

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

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

¹⁰⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 8.3.

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

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

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

5.3 *Rechterlijke procedures bij de niet-naleving van grondrechten*

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

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

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

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

¹⁰⁹ Artikel 10, eerste lid, Screeningverordening.

¹¹⁰ Nationaal Implementatieplan Asiel- en migratiepact, onder 9.3.1 (Aanpassingen wet- en regelgeving), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 32317, nr. 908.

¹¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 14.

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.

6. (Herschikte) Opvangrichtlijn

6.1 *Inleiding*

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

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

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

de bijbehorende procedurele waarborgen. Ook mag een asielzoeker zich binnen het geografische gebied vrij bewegen en moet dat gebied van voldoende omvang zijn, toegang bieden tot de noodzakelijke infrastructuur en geen inbreuk vormen op het privéleven van die asielzoeker.

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

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

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

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

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 voortduren. Het gaat om een maximale termijn, die onverlet laat dat steeds een individuele beoordeling vereist is van de omstandigheden en het al dan niet voortduren van de bewaringsgronden.

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

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

het EVRM. In het bijzonder wordt nu niet ingegaan op de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de sterke verlenging van de maximale bewaringsduur.

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

6.3.b Minderjarigen

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

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

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

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

7. (Herziene) Eurodacverordening

7.1 *Inleiding*

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

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

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

7.2 *Opmerkingen*

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

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

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

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

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

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

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,