

Datum 17 februari 2025
Betreft **Consultatie wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026**
Reactie VluchtelingenWerk Nederland

Bijlage Artikelsgewijs commentaar (p.21)

Inleidende opmerkingen

Nederland staat voor de opgave om het EU Asiel- en Migratiepact (hierna: Pact) te implementeren in de nationale wet- en regelgeving. Het gaat om één richtlijn, de herschikte Opvangrichtlijn en negen verordeningen.¹ Deze Europese wetgeving zal per 12 juni 2026 van toepassing zijn, met uitzondering van de Uniekaderverordening voor hervestiging en toelichting op humanitaire gronden, die al van toepassing is geworden op 11 juni 2024.

Ten behoeve van de implementatie is op 20 december 2024 het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 gepubliceerd. Dit wetsvoorstel betreft de implementatie van de herschikte Opvangrichtlijn en het treffen van uitvoeringsregels van de verschillende verordeningen. De verordeningen hebben rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde, waarbij op een aantal punten nationale keuzes moeten worden gemaakt. De herschikte Opvangrichtlijn moet geïmplementeerd worden in de Nederlandse wet- en regelgeving. Hiervoor geldt dat het minimumnormen betreft en dus gunstiger bepalingen mogelijk zijn.

VluchtelingenWerk Nederland (hierna VluchtelingenWerk) heeft de onderhandelingen over het EU Migratiepact kritisch gevolgd. Wij maken ons zorgen over het feit dat de grenslanden hoofdzakelijk blijven voor de opvang en asielprocedures van mensen die in de EU bescherming vragen, nu het Dublin-systeem de facto is gekopieerd in de nieuwe Asiel- en Migratiebeheerverordening (AMMR). Dit is een gemiste kans voor daadwerkelijke solidariteit in de unie, zowel tussen lidstaten onderling, als met mensen die om bescherming vragen. Het nieuwe solidariteitsmechanisme in de AMMR is bovendien zeer beperkt. De nieuwe screening- en asielgrensprocedures die onder het Pact verplicht worden, leggen bovendien een extra verantwoordelijkheid bij deze grenslanden. Dit betekent een verdere belasting voor de landen van eerste aankomst, zoals Griekenland en Italië.

Ook Nederland moet straks een screening- en grensprocedure inrichten. Asielgrensprocedures gelden alleen voor mensen die via de Schengen buitengrenzen (met name Schiphol) naar Nederland reizen en hier asiel aanvragen. Onder de huidige regelgeving doorlopen deze mensen (een deel van) de grensprocedure op het Justitieel Complex Schiphol. Wij wijzen erop dat de screening- en grensprocedures, zoals ook blijkt uit de gecombineerde teksten van de herschikte Opvangrichtlijn en de Procedureverordening, niet in detentie hoeven plaats te vinden. Detentie is een uiterst middel en grijpt diep in het leven van mensen. Het vragen om internationale bescherming in een ander land is een universeel mensenrecht en geen rechtvaardiging om iemand van zijn of haar vrijheid te beroven. Een aantal maatregelen voor toezicht tijdens de grensprocedures, zoals een aangewezen locatie en meldplicht, zijn afdoende. Kinderen mogen nooit in detentie worden geplaatst vanwege migratie-redenen. Dit is in strijd met het Kinderrechtenverdrag, waar ook Nederland haar handtekening onder heeft gezet.

1 Kwalificatieverordening (EU) 2024/1347, Procedureverordening (EU) 2024/1384, Herschikte Opvangrichtlijn (EU) 2024/1346, Terugkeergrensprocedureverordening (EU) 2024/1349, Uniekaderverordening voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden (EU) 2024/1350, Asiel- en migratiebeheerverordening (EU) 2024/1351, Verordening consistentiewijzigingen met betrekking tot screening (EU) 2024/1352 en de Screeningsverordening (EU) 2024/1356, Herzienne Eurodac-verordening (EU) 2024/1358 En Crisis- en overmachtverordening (EU) 2024/1359

Als mensen over land reizen naar Nederland, dan doorlopen zij straks of een reguliere- of, bij minder kansrijke zaken, een versnelde asielprocedure. In de versnelde procedure gelden minder waarborgen, zoals korte termijnen en geen schorsende werking van beroep (tijdens beroep kan men al uitgezet worden). In het Nederlandse implementatieplan is bepaald dat er straks drie typen asielzoekerscentra komen: centra met aanmeldfaciliteiten, centra voor reguliere (kansrijke) asielverzoeken en centra voor minder kansrijke verzoeken. Voor wat betreft de laatste categorie, zijn wij bezorgd over de plannen voor sobere opvang met strikte vrijheidsbeperking. Dit kan volgens ons alleen worden toegepast als sprake is van overlast en situaties van openbare orde en veiligheid. Het feit dat iemand uit een land komt met een laag algemeen inwilligingspercentage, zegt immers niets over de kansrijkheid van zijn of haar individuele verzoek. Zo is een LHBTI'er uit Marokko of politieke opposant uit Tunesië wel degelijk 'kansrijk', ook al ligt het algemene inwilligingspercentage voor mensen afkomstig uit deze landen onder de 20%.

Het ministerie heeft de implementatie van het Pact ook aangegrepen om een aantal nationale processtappen uit de huidige asielprocedure te schrappen: het aanmeldgehoor, de rust- en voorbereidingstijd en de voornemenprocedure. Deze drastische aanpassingen zijn helemaal niet nodig onder het Pact. De Procedureverordening stelt slechts een aantal eisen voor wat betreft de verschillende soorten procedure en de daarbij geldende termijnen (in eerste aanleg en beroep). Door het schrappen van genoemde procedurestappen blijft er weinig meer over van onze zorgvuldige Nederlandse asielprocedure. Ook is het nog onzeker of de rechtsbijstand in de administratieve fase (IND) gehandhaafd blijft in Nederland. Wij wijzen erop dat het verstrekken van kosteloze rechtsbijstand, gewoon gecontinueerd kan worden onder het Pact. Dat is volgens ons ook wenselijk en noodzakelijk, juist vanwege de uitgeklede procedure met minder waarborgen en dus meer kans op 'ongelukken'.

Verder staat in de Memorie van Toelichting dat het handhaven van het eenstatusstelsel zoals dit in de huidige Vreemdelingenwet is vastgelegd, niet langer een mogelijkheid zou zijn onder de Kwalificatieverordening en dat er een onderscheid nodig is tussen de rechten van verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermden, met name op het gebied van gezinshereniging. Hiervoor ontbreekt echter de juiste argumentatie. VluchtelingenWerk vindt het onbegrijpelijk en onverstandig dat politieke wensen, zoals de voorgenomen drastische inperking van gezinshereniging van vluchtelingen in het implementatiewetsvoorstel zijn meegenomen. De betreffende wetsvoorstellen moeten immers nog in behandeling worden genomen. Ons dringende advies is om de kabinetsplannen die niets met de implementatie van het Migratiepact te maken hebben, uit het wetsvoorstel te halen.

In het Pact staat ook een aantal verbeteringen, zoals het verplichte, onafhankelijke monitoringsmechanisme tijdens de screeningprocedure en nieuwe regels over opvang. Er moet worden voorzien in de specifieke opvangbehoeften van kwetsbare groepen, zoals kinderen, zieken en slachtoffers van trauma. Er moet altijd leefgeld verstrekt worden, uit oogpunt van de eigen autonomie van asielzoekers. Ook is in de herschikte Opvangrichtlijn meer aandacht voor pre-integratie, zoals toegang tot taal- en inburgeringscursussen en beroepsopleidingen. Kinderen moeten zo snel mogelijk naar school kunnen. Daarom is kleinschalige opvang, dichtbij voorzieningen en in gemeenten, essentieel. De andere kant van deze medaille is dat de voorzieningen en materiële rechten uit de herschikte Opvangrichtlijn, niet gelden voor mensen die overgedragen moeten worden naar een eerste land van binnenkomst. Als er een overdrachtsbesluit is medegedeeld, dan geldt slechts nog dat hij of zij recht heeft op basale voorzieningen ('bed, bad, brood'). Dit is problematisch omdat de praktijk leert dat een overdracht in bepaalde situaties, om tal van redenen, ofwel niet lukt, ofwel lange tijd duurt. Daarom pleiten wij ervoor dat het recht op opvang en voorzieningen onder de Opvangrichtlijn gecontinueerd blijft, totdat er in beroep is beslist en overdracht daadwerkelijk mogelijk is.

Nu het Pact er ligt, zijn wij van mening dat het de verantwoordelijkheid is van alle lidstaten waaronder Nederland, om het de wetgevende voorstellen in het Pact, zorgvuldig en effectief te implementeren waarbij de rechten van mensen op de vlucht, zo goed als mogelijk worden geborgd.

Hieronder gaan wij in op de verschillende wetgevende voorstellen, waarbij we ons focussen op de – volgens ons – meest relevante kwesties die nationale beleidskeuzes vergen. We volgen hierbij de volgorde uit de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet en beperken ons tot de onderdelen waarvoor uitvoerings- en implementatieregels worden gesteld. Ook betrekken we het nationale implementatieplan in de notitie. De Uniekaderverordening voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden en de Crisis- en Overmachtverordening blijven daarom buiten beschouwing.

Wij hopen dat u onze inbreng kunt gebruiken en ter harte neemt. Na onze reactie op de wetgevende voorstellen hieronder, volgt een **bijlage** met artikelsgewijs commentaar ten behoeve van deze consultatie (p.21).

Kwalificatieverordening (EU) 2024/1347

De Kwalificatieverordening zet de eisen voor internationale bescherming – vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming – uiteen. Ook regelt de verordening de wijze waarop een asielaanvraag inhoudelijk wordt beoordeeld, de rechten en plichten van de mensen die internationale bescherming hebben gekregen en hun familieleden.

Tweestatusstelsel

De Kwalificatieverordening maakt net als de Kwalificatierichtlijn een onderscheid tussen de vluchtelingenstatus en subsidiair beschermden. In de MvT wordt gesteld dat het handhaven van het eenstatusstelsel zoals dit in de huidige Vreemdelingenwet is vastgelegd niet langer een mogelijkheid zou zijn onder de Kwalificatieverordening.

Reactie VluchtelingenWerk

VluchtelingenWerk wijst erop dat in de MvT geen overtuigende argumenten staan, dat het handhaven van een eenstatusstelsel niet mogelijk zou zijn. De huidige Vreemdelingenwet kent een duidelijk onderscheid tussen verlening van de asielvergunning als verdragsvluchteling de 'a-grond' (van art. 29 eerste lid) of als subsidiair beschermden de 'b-grond'. De grond waarop een asielzoeker de vergunning krijgt wordt ook in de beschikking vermeld. Dat zij vervolgens dezelfde vergunning bepaalde tijd asiel krijgen, met dezelfde rechten is niet in strijd met de Kwalificatieverordening. Ook op grond van de nieuwe verordening mag aan verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermden dezelfde rechten worden toegekend. Het enige relevante verschil zijn de criteria die gelden voor intrekking. Omdat de vergunning op andere gronden wordt verleend, gelden er andere criteria voor intrekking.

Voor de IND geldt nu ook dat er een verschillend beoordelingskader geldt voor de a- en de b-grond en dat deze in lijn moet zijn met de Kwalificatierichtlijn en de relevante jurisprudentie. Het feit dat het nu een verordening betreft waar de IND rechtstreeks aan moet toetsen, maakt dit niet anders.

Daarnaast wordt als argument aangevoerd dat artikel 67 lid 2 Procedureverordening voorschrijft dat subsidiair beschermden in de gelegenheid moeten worden gesteld om te kunnen procederen voor een vluchtelingenstatus. Dit is anders dan in vergelijking met de Procedurerichtlijn waarin in art. 46 staat dat als een staat gelijke rechten toekent aan verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermden, een beroep tegen weigering niet-ontvankelijk verklaard kan worden. Dit betekent niet dat een tweestatusstelsel ingevoerd moet worden, maar alleen dat in de Nederlandse situatie van gelijke rechten mogelijk wat meer geprocedeerd zal worden om alsnog op de 'a-grond' een vergunning te krijgen. Echter, bij invoering van een tweestatusstelsel met verschillende rechten en al helemaal ten aanzien van gezinshereniging, zullen de procedures veel talrijker zijn en een grote structurele belasting voor IND, rechtsbijstand en de rechterlijke macht betekenen.

Beperking gezinshereniging

In het wetsvoorstel zijn de voorgenomen kabinetsplannen om de gezinshereniging van vluchtelingen drastisch te beperken, meegenomen. Voor subsidiair beschermden zou gezinshereniging alleen nog mogelijk zijn wanneer zij voldoen aan een inkomens- en huisvestingsvereiste en ook zou een wachttermijn van twee jaar gaan gelden, zie art. 29d. Daarnaast wordt de kring van gezinsleden die in aanmerking komen voor gezinshereniging voor verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermden beperkt. Voor ongehuwde partners, afhankelijke meerderjarige kinderen en pleegkinderen is gezinshereniging straks niet langer meer mogelijk (art. 29c.).

Reactie VluchtelingenWerk

VluchtelingenWerk vindt het onbegrijpelijk en onverstandig dat politieke en onhaalbare wensen zoals deze voorgenomen drastische inperking van gezinshereniging van vluchtelingen, in het implementatiewetsvoorstel zijn meegenomen. De betreffende wetsvoorstellen moeten nog in

behandeling worden genomen. De voorgestelde inperkingen gaan zo ver dat ze strijdig zijn met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens gelet op de EHRM-jurisprudentie en hebben een grote negatieve impact op vluchtelingen die hier mogen blijven. De kans is aanzienlijk dat de wetsvoorstellen niet worden aangenomen of aangepast moeten worden. Het risico bestaat daarmee dat deze Implementatiewet mogelijk niet kan worden aangenomen, of dat de parlementaire behandeling door noodzakelijke tussentijdse aanpassingen ernstig wordt vertraagd (en de deadline van 2026 niet worden gehaald). VluchtelingenWerk adviseert dringend om de kabinetsplannen die niets met de implementatie van het Pact te maken hebben uit het wetsvoorstel te halen. Voor de onderbouwing van de argumentatie tegen de drastische inperking van gezinshereniging van vluchtelingen, verwijzen wij naar de commentaren die VluchtelingenWerk zal sturen als de wetsvoorstellen asielnoodmaatregelen en tweestatusstelsel bij het parlement worden ingediend.

Vergunning (ambtshalve) asielvergunning nareizigers

In het voorgestelde artikel 9 Implementatiewet worden verschillende mogelijkheden voor het toekennen van een verblijfstitel voor gezinsleden gegeven. Deze mogelijkheden verschillen voor gezinsleden die 'meereizen' en verblijfsrecht krijgen op basis van de Kwalificatieverordening of 'nareizen' op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Het is echter onduidelijk welke verblijfsvergunning zij zullen krijgen.

Reactie VluchtelingenWerk

Wij zien niet de noodzaak om de gezinsleden van vluchtelingen geen verblijfsvergunning asiel meer te verstrekken. Immers, art.23 Kwalificatierichtlijn moet gelezen worden in samenhang met overweging 58 eerste zin van de verordening, waarin staat dat gezinsleden gezien hun nauwe band met de internationaal beschermde, ook in aanmerking komen voor internationale bescherming. Dat geldt dus ook voor gezinsleden die nareizen. Het is bovendien ook altijd het uitgangspunt van de UNHCR geweest, dat de partner van de vluchteling dezelfde legale status zou krijgen (zie *Excom* nr. 24 par 8). Ook de meerderheid van de EU-/EER staten geeft de partner dezelfde status (zie [AIDA-rapport Family reunion](#) 2023). Gezinsleden van vluchtelingen moeten bovendien op grond van de Kwalificatieverordening dezelfde rechten krijgen. De meest eenvoudige manier, is het geven van dezelfde status. Een andere vergunning zou een fikse wetgevingsoperatie vergen (naast de Vreemdelingenwet, o.a. de Huisvestingswet (taakstelling), de Wet inburgering, Paspoortwet, regelgeving Rijkswet op het Nederlanderschap, Participatiewet, Algemene Kinderbijslagwet, Zorgwet etc.). Als dit niet gebeurt, zullen veel gezinsleden een belang hebben om een zelfstandig asielverzoek in te dienen, dat ook een onwenselijke verzwaring van de werklast van de IND betekent. Bovendien zal een nieuwe BRP-code moeten worden gegenereerd en alle uitvoeringssystemen hieraan aangepast moeten worden.

Geldigheidsduur verblijfstitel 5 jaar naar 3 jaar en afschaffen verblijfsvergunning onbepaalde tijd

In het wetsvoorstel wordt de duur van de verblijfsvergunningen ingeperkt tot drie jaar; deze wordt steeds met drie jaar verlengd. Ook wordt de vergunning asiel onbepaalde tijd afgeschaft.

Reactie VluchtelingenWerk

Deze beperkingen zijn niet nodig op grond van de Kwalificatieverordening, maar geven invulling aan het kabinetsvoornemen om de verblijfszekerheid van vluchtelingen drastisch te beperken. Dit heeft grote negatieve consequenties voor de integratie en participatie van vluchtelingen en daarmee voor de maatschappij. Ook vergroot het de werklast van de IND aanzienlijk.

Over een eerder wetsvoorstel om de verblijfsduur van de asielvergunning terug te brengen naar drie jaar heeft de Raad van State destijds al [negatief geadviseerd](#) (terwijl er toen nog niet eens sprake was van de combinatie met de afschaffing van de vergunning voor onbepaalde tijd). Uit het Vluchtelingenverdrag en de UNHCR *Excom conclusions* en het Handboek (par. 135) vloeit voort dat

bescherming duurzaam moet zijn. Bovendien schrijft de Kwalificatieverordening in overweging 32 voor dat bescherming 'doeltreffend en van niet-tijdelijke aard' moet zijn.

Net als bij de plannen voor het eenstatusstelsel, adviseert VluchtelingenWerk om deze kabinetsplannen uit het wetsvoorstel te halen omdat ze niet zien op de implementatie van het Pact. Voor de onderbouwing van de argumentatie tegen de drastische inperking van rechtszekerheid van vluchtelingen, verwijzen wij naar de commentaren die VluchtelingenWerk zal sturen als de wetsvoorstellen asielnoodmaatregelen en tweestatusstelsel bij het parlement worden ingediend.

De samenwerkingsplicht

In de Memorie van toelichting staat dat leden twee tot en met zes van artikel 31 Vw, 2000 komen te vervallen, omdat het beoordelingskader voor verlening en afwijzing van de asielaanvraag en de samenwerkingsplicht voortaan zijn geregeld in artikel 4 van de Kwalificatieverordening. Het beoordelingskader voor verlening en afwijzing wordt niet besproken in het Nationaal Implementatieplan. In Artikel 4 Kwalificatieverordening ontbreekt de zinsnede uit Artikel 4 Kwalificatierichtlijn die luidt 'de lidstaat heeft tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.' Dit wordt ook wel de samenwerkingsplicht genoemd.

Reactie VluchtelingenWerk

Hoewel expliciete vermelding van de samenwerkingsplicht in Artikel 4 Kwalificatieverordening ontbreekt, is er naar de mening van VluchtelingenWerk nog altijd sprake van een samenwerkingsplicht van asielzoeker én lidstaat om de elementen van het asielrelaas aan te vullen en te beoordelen. Lid 5 van dit artikel maakt duidelijk dat niet altijd verwacht kan worden van de verzoeker om zijn verklaringen met bewijsmateriaal (*'documentary or other evidence'*) te onderbouwen, en dat deze verklaringen onder bepaalde omstandigheden moeten worden aangenomen zonder bewijsmateriaal.

Artikel 4 moet ook gezien worden in het licht van het standpunt van zowel de UNHCR als het EHRM, dat van asielzoekers niet altijd verwacht kan worden om hun asielrelaas met bewijsmateriaal te onderbouwen, en dat het nodig kan zijn om hen het voordeel van de twijfel te geven. Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat de vreemdeling en de lidstaat een gedeelde plicht (*'shared duty'*) hebben om de feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan een asielverzoek vast te stellen en te beoordelen.

Daarnaast heeft de IND op grond van art 3:2 Awb een actieve onderzoeksplicht, op grond waarvan het verplicht kan zijn om elementen van het verzoek aan te vullen als deze incompleet zijn en daar waar de IND in een betere positie dan de asielzoeker is om toegang te verkrijgen tot bepaald soort bewijsmateriaal. Artikel 4 Kwalificatieverordening moet in het licht van deze onderzoeksplicht en overwegingen van de UNHCR en het EHRM worden gezien om tegemoet te komen aan de lastige bewijsrechtelijke positie van asielzoekers. Per 1 juli 2024 is het beoordelingskader voor de verlening en afwijzing van asielaanvragen reeds ingrijpend gewijzigd. VluchtelingenWerk meent dat dit nieuwe kader onwenselijke restricties oplegt aan de mogelijkheid van de vreemdeling om het asielrelaas te onderbouwen. Een verdere restrictie door middel van interpretaties van de Kwalificatieverordening die niet in lijn zijn met internationale normen, is onwenselijk.

Procedureverordening (EU) 2024/1348

De Procedureverordening (hierna: APV) heeft als doel het vaststellen van een gemeenschappelijke asielprocedure voor alle verzoeken om internationale bescherming in EU-lidstaten en bevat een integraal kader voor de te volgen asielprocedure. De nieuwe vereisten zitten op (o.a.) de volgende punten:

- Verplichte versnelde procedure (artikel 42 APV): de asielprocedure krijgt een verplichte tweedeling in a) een verplichte versnelde procedure voor specifieke groepen (minder kansrijke zaken (o.a. veilig land van herkomst, onder de 20 % inwilligingspercentage), zaken van openbare orde en veiligheid, opvolgende aanvragen etc.) en b) de reguliere procedure. Met de introductie van de versnelde- en niet versnelde procedure vervalt het huidige sporenbeleid van de IND en het onderscheid algemene en verlengde procedure.
- Verkorting van de beslistermijn en beperkte verlengingsmogelijkheden: een groter deel van de aanvragen moet in een kortere tijd afgehandeld worden, namelijk max drie maanden voor de versnelde procedure en zes (+ max zes) voor de reguliere procedure.
- Leeftijdsbepaling: het proces voor de leeftijdsbepaling moet herijkt te worden: multidisciplinair, met psychosociale beoordeling en door gekwalificeerd personeel.
- Aangepaste specifieke procedurele behoeften: de processen voor personen met specifieke behoeften moeten worden aangepast. Kinderen moeten o.a. een eigen asielgehoor krijgen, ook als hun ouders al een gehoor hebben gehad.
- Opvolgende aanvragen: een aanvraag wordt als opvolgende aanvraag aangemerkt indien er reeds een besluit is genomen, waar ook in de EU. In dat geval wordt dat besluit betrokken bij de aanvraag. Deze aanvragen dienen verplicht in de versnelde procedure afgehandeld te worden.
- Mogelijkheid om asielaanvraag kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk te verklaren, bijvoorbeeld bij een eerste land van asiel of veilig derde land.
- Juridische counseling: het Pact verplicht lidstaten minimaal om de asielzoeker vanaf de start van zijn asielprocedure kosteloze onafhankelijke juridische ondersteuning ('counseling') aan te bieden.

De versnelde procedure

Aan de buitengrens (Schiphol) is de versnelde procedure een grensprocedure die verplicht is voor bepaalde categorieën asielzoekers. Voor asielzoekers die over land reizen, wordt de versnelde procedure in een asielzoekerscentrum voor minder kansrijke zaken behandeld.

Amv's mogen onder versnelde procedure worden behandeld in een aantal gevallen:

- De amv komt uit een veilig land van herkomst
- De amv vormt een gevaar voor nationale orde
- Het betreft een herhaalde aanvraag
- De amv heeft de autoriteiten misleid door valse documenten te verstrekken of relevante documenten/informatie achter te houden
- De amv komt uit een land waarbij het inwilligingspercentage in de EU gemiddeld onder 20% is.

Reactie VluchtelingenWerk

VluchtelingenWerk wijst op de noodzaak het om kwetsbare 'kansrijke' subgroepen binnen een 'veilig land van herkomst/ inwilligingspercentage van minder dan 20% zoals bijvoorbeeld LHBTI's en etnisch-religieuze minderheden) op tijd te identificeren. Deze 'niet representatieve' groepen dienen te worden uitgezonderd van de verplichte opname in de versnelde procedures.

VluchtelingenWerk wijst er verder op het toepassen van de versnelde procedure optioneel is voor amv's (artikel 42 lid 3). In de versnelde procedure gelden minder waarborgen, waaronder het ontbreken van schorsende werking bij beroep. Dit in combinatie met de specifieke kwetsbaarheid van amv's, pleiten wij ervoor om hen in de reguliere procedure te behandelen.

Voor zowel kwetsbare 'kansrijke' groepen als amv's dient er een proces te worden ingericht dat zij tijdig geïdentificeerd worden in de screening en worden doorverwezen worden naar een reguliere asielprocedure.

De Asielgrensprocedure

In de Procedureverordening geldt een verplichting om asielverzoeken van bepaalde groepen in de asielgrensprocedure af te handelen. Het betreft personen:

1. die de autoriteiten hebben misleid;
2. een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid en/of;
3. afkomstig zijn uit een land met een Europees breed inwilligingspercentage van 20% of lager.
Bij alleenstaande minderjarigen geldt dit alleen wanneer zij een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid.

De grensprocedure is *optioneel* in de volgende twee gevallen:

1. Om een beslissing te nemen over de ontvankelijkheid van een verzoek.
2. In versnelde procedures

Gezinnen met kinderen zijn niet expliciet uitgesloten van de grensprocedures. Amv's zijn wel uitgesloten van de grensprocedure, tenzij zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid

Reactie VluchtelingenWerk

De grensprocedure is verplicht voor hen die 'de autoriteiten zouden hebben misleid'. Het is echter algemeen bekend dat veel asielzoekers niet over valide (reis)documenten beschikken om hun land van herkomst te ontvluchten. VluchtelingenWerk wijst erop dat in huidige systeem vaak al snel wordt aangenomen dat asielzoekers de IND hebben proberen te misleiden. Een individuele beoordeling kan, zonder duidelijke kaders, tot gevolg hebben dat deze trend met de invoering van het Pact verergert. Wij wijzen op de noodzaak van nadere regels c.q. een beoordelingskader voor beslismedewerkers om ervoor te waken dat zij ten onrechte uitgaan van misleiding/kwader trouw bij de toepassing van de grensprocedure. In dat verband wijzen op de preambule 75 APR, dat een gebrek aan documentatie of het gebruiken van valse documenten, niet automatisch tot doorstroom naar de grensprocedure mag leiden indien de asielzoeker gegronde redenen aanvoert hiervoor.

Het ministerie stelt dat er nog moet worden voorzien in een mechanisme om zaken te (de-)prioriteren voor en tijdens de grensprocedure. VluchtelingenWerk wijst in dat verband op het belang om kwetsbare 'kansrijke' subgroepen binnen 'veilige' landen van herkomst, bijvoorbeeld LHBTI's en etnisch-religieuze minderheden) op tijd te identificeren en hen uit te zonderen van de grensprocedure (net als in het geval van versnelde procedures van mensen die niet aan de grens, maar over land reizen).

Detentie in grensprocedures

Nederland kent momenteel al een asielgrensprocedure op het aanmeldcentrum Schiphol. Mensen die via de Schengen-buitengrens aankomen en asiel aanvragen, doorlopen een procedure (deels) in detentie. Gezinnen met kinderen en amv's worden in de huidige situatie niet in de grensprocedure behandeld op Schiphol, maar worden verwezen naar de reguliere asielprocedure. Het ministerie heeft herhaaldelijk aangegeven dat detentie noodzakelijk zou zijn bij grensprocedures vanwege het belang van het bewaken van de Schengen-buitengrens. Verder geeft het ministerie aan dat er een proces komt voor gezinnen met kinderen die moeten worden afgedaan in de grensprocedures.

Reactie VluchtelingenWerk

VluchtelingenWerk stelt allereerst dat grensprocedures niet in grensdetentie hoeven plaats te vinden. Grensprocedures staan niet gelijk aan grensdetentie. Wij wijzen hierbij uit de gecombineerde teksten van de nieuwe Opvangrichtlijn en de Asielprocedureverordening. Uit de Opvangrichtlijn (art. 10) waarnaar de Procedureverordening verwijst betreffende de gronden van bewaring, blijkt dat detentie slechts als uiterst middel kan worden toegepast, na een 'noodzakelijkheidstoets'. Voor kinderen gelden nog striktere eisen, zoals duidelijk blijkt uit de wetteksten: 'Minderjarigen worden in de regel niet in bewaring gesteld' (artikel 13 herschikte Opvangrichtlijn). Zij worden overgebracht naar

opvangfaciliteiten 'die doeltreffend op hun behoeften zijn afgestemd en zorgen voor een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, mentale, spirituele, morele en sociale ontwikkeling van de minderjarige met volledige inachtneming van de vereisten uit de Opvangrichtlijn' (art. 54 APV). De grensprocedure voor gezinnen met kinderen moet worden opgeschort indien er niet de nodige support kan worden geboden aan kinderen en/of wanneer er niet aan hun bijzondere opvangbehoeftes wordt voldaan.

Detentie grijpt diep in op mensenlevens en brengt schade toe. Uit vaste jurisprudentie van het EHRM1 blijkt dat detentie slechts mogelijk is al uiterst middel; het aanvragen van asiel aan de grens, is geen rechtvaardiging voor detentie. Er moet altijd sprake zijn van een individuele beoordeling en een noodzakelijkheidstoets, waarbij eerst minder dwingende maatregelen moeten worden beoordeeld. Kinderen detineren omdat zij of hun ouders asiel aanvragen is niet gerechtvaardigd en een schending van het Kinderrechtenverdrag2.

Dat is ook precies de reden geweest dat Nederland jaren geleden is gestopt met detentie van kinderen die aan de grens asiel aanvragen. Wij dringen aan op een voorzetting van het huidige beleid, inhoudende dat kinderen nooit in grensdetentie worden geplaatst, maar na de screening (zie hierna) worden verwezen naar een regulier asielzoekerscentrum, passend bij hun specifieke noden zoals uiteengezet in de nieuwe Opvangrichtlijn.

Het feit dat kinderen niet expliciet zijn uitgesloten van grensprocedures, doet hier niets aan af. Net als nu voorziet de wetgeving in een optie om kinderen in uitzonderlijke situaties in grensdetentie (de GGV te Zeist) te plaatsen, bijvoorbeeld als sprake is van vermoeden van mensen-/kinderhandel en de (vermeende) ouders nader worden onderzocht. Deze uitzondering kwam de laatste jaren voor zover bij ons bekend, niet voor.

De Terugkeergrensprocedure

De terugkeergrensprocedureverordening bepaalt onder meer dat asielzoekers die in de grensprocedure worden afgewezen in de terugkeergrensprocedure hun vertrek moeten voorbereiden. Deze procedure kan maximaal 12 weken duren, bovenop de 12 weken in de asielgrensprocedure. Hierna worden lidstaten verplicht de terugkeerprocedure voort te zetten overeenkomstig de Terugkeerrichtlijn. In de Nederlandse situatie is de Terugkeerrichtlijn geïmplementeerd voor mensen van wie het asielverzoek is afgewezen. De MvT geeft aan dat tijdens de consultatie de 'operationalisatie' van de terugkeergrensprocedureverordening nader zal worden gezien.

Reactie VluchtelingenWerk

VluchtelingenWerk benadrukt dat bewaring conform artikel 5 Terugkeer-grensprocedureverordening, als uiterst middel kan worden ingezet, dat bewaring zo kort mogelijk duurt en alleen zolang er een redelijk zicht op uitzetting is. In dit kader wijzen wij specifiek op het meenemen van persoonlijke omstandigheden die kunnen meespelen in het zicht op uitzetting, zoals in het geval van staatloosheid, waarbij er vaak een land ontbreekt waarnaar de persoon kan terugkeren. Tevens benadrukt VluchtelingenWerk de voorkeur voor vrijwillige terugkeer en verzoekt het ruimhartig om te gaan met verzoeken voor een termijn voor vrijwillig vertrek zoals bepaalt in artikel 4(5) van de Terugkeergrensprocedure.

Passende capaciteit

De Europese Commissie heeft voor elk land de 'passende (of toereikende) capaciteit' berekend. Dit is de capaciteit voor opvang en personele middelen die alle lidstaten beschikbaar moeten hebben voor asielgrens- en terugkeergrensprocedures. Deze capaciteit betreft voor Nederland 211 plekken. In totaal zijn op JC Schiphol 282 bedden die zouden kunnen worden ingezet voor de grensprocedure. Daarnaast zijn er in totaal 468 plaatsen beschikbaar voor vreemdelingenbewaring (met het oog op uitzetting). Daarvan zijn in Zeist twaalf 'huisjes' met zes bedden voor families plus tien plekken voor

amv's beschikbaar (totaal 82 plekken). De bestaande bewaringscapaciteit voor de grensprocedure voldoet voor de huidige praktijk, aldus het ministerie.

Reactie VluchtelingenWerk

VluchtelingenWerk wijst erop dat de bewaringsfaciliteiten in Zeist (Gesloten Gezinsvoorziening, GGV) op het ommuurde terrein van het detentiecentrum, ontworpen zijn voor gezinnen die zicht hebben op uitzetting, voor een beperkte periode van in beginsel maximaal twee weken. Dit is geen geschikte omgeving voor gezinnen met kinderen die asiel aan de grens vragen. Kinderen moeten immers conform de nieuwe Opvangrichtlijn hun asielprocedure doorlopen in een omgeving die passend is en rekening houdt met hun bijzondere opvangbehoeften en waarbij tijdige toegang tot onderwijs gegarandeerd is (zie nadere toelichting onder 'herschikte Opvangrichtlijn').

Schrappen nationale processtappen

In de MvT staat dat de 'nationale processtappen' worden geschrapt. Het gaat hierbij om het aanmeldgehoor, de rust- en voorbereidingstermijn ende voornemenprocedure (waarbij een asielaanvrager in de gelegenheid wordt gesteld te reageren op het voornemen van de IND om een negatieve beslissing op de asielaanvraag te nemen).

Reactie VluchtelingenWerk

VluchtelingenWerk merkt allereerst op dat de Asielprocedureverordening of andere wetgevende voorstellen uit het Pact helemaal niet voorschrijven dat de nationale stappen moeten worden geschrapt; zie artikel 42 APR. Ook nu, onder de huidige procedurerichtlijn zijn de huidige processtappen (het aanmeldgehoor, de rust- en voorbereidingstermijn en de voornemenprocedure) geen verplichting. Het staat lidstaten vrij om de procedure op een zorgvuldige, werkbare wijze in te richten en hier horen bepaalde waarborgen bij.

Wij maken ons grote zorgen om het vervallen van genoemde nationale processtappen. Uit de praktijk blijkt dat deze stappen de asielzoeker de mogelijkheid te geven het asielrelaas zo volledig en duidelijk mogelijk over te brengen en het draagt bij aan een efficiënt proces. Het geeft de beslissingsautoriteiten de mogelijkheid om de juiste procedure toe te passen, zorgvuldige besluiten te nemen en kwetsbare personen in een zo vroegtijdig stadium te identificeren en te ondersteunen.

Rechtsbijstand en counseling

In de Procedureverordening is nu expliciet bepaald dat asielzoekers het recht hebben om een juridisch adviseur of een andere counselor te raadplegen in alle fasen van de procedure. In artikel 17 van de Procedureverordening staat dat men recht heeft op kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging in de beroepsprocedure, maar biedt de keus om dit bij een 'kansloos beroep' en in hoger beroep niet aan te bieden.

Lidstaten moeten specifieke procedureregels vaststellen voor de indiening en behandeling van verzoeken om kosteloze juridische counseling, rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging. De lidstaten kunnen daarbij de bestaande regels toepassen 'op voorwaarde dat deze regels niet restrictiever zijn dan de regels voor soortgelijke binnenlandse verzoeken of de toegang tot kosteloze juridische counseling of kosteloze rechtsbijstand of vertegenwoordiging niet onmogelijk of buitensporig moeilijk maken.' (artikel 19, tweede lid).

Reactie VluchtelingenWerk

VluchtelingenWerk is van mening dat rechtsbijstand door advocaten van groot belang is voor de zorgvuldigheid en beide partijen ten goede komt, in alle fasen van de procedure. Dit klemmt des te meer door het schrappen van verschillende waarborgen en processtappen (o.a. rust- en voorbereidingstijd met daarin de voorlichting en de voornemenprocedure) in combinatie met versnelde procedures en het ontbreken van schorsende werking van beroep in een veelheid van

situaties. Ook uit het oogpunt van efficiëntie (om te voorkomen dat zaken alsnog in beroep moeten worden beslist) is gedegen rechtsbijstand van cruciaal belang.

VluchtelingenWerk meent dat de huidige situatie (toewijzing advocaat in alle fasen) gecontinueerd moet worden. Een juridisch counselor heeft niet dezelfde bevoegdheden en specifieke juridische expertise. De 'voorlichting' door counselors kan ook groepsgewijs, hetgeen voorbijaat aan de individuele complexiteit van een asielverzoek. Verder maken we ons zorgen over de optie van afwijzing van rechtsbijstand voor 'kansloze beroepen.' We zien niet in hoe dit ingeregeld zou kunnen worden en vinden dat de beoordeling van de kansrijkheid van een beroep, bij een advocaat moet worden gelaten. Onze ervaring is dat advocaten doorgaans geen kansloze beroepen indienen.

Kennelijk ongegrond en niet-ontvankelijkverklaring

In nationaal recht kan worden bepaald of een verzoek om internationale bescherming in bepaalde gevallen af wordt gedaan als kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk (artikelen 38 en 39 van de Procedureverordening). In de MvT staat 'dat het opnemen van deze gronden weliswaar facultatief is, maar artikel 42 van de Procedureverordening wel verplicht tot toepassing van een versnelde procedure. Geen gebruik maken van deze nationale facultatieve ruimte zou daarom 'geen optie zijn'. Het gaat in deze situaties bijvoorbeeld om afwijzing in het geval de vreemdeling afkomstig is uit een veilig derde land, indien er al bescherming is verleend in een andere lidstaat, of als de vreemdeling in het 'eerste land van asiel' bescherming had moeten zoeken.

Reactie VluchtelingenWerk

VluchtelingenWerk roept op om geen gebruik te maken van deze facultatieve bevoegdheden om de aanvraag kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk te verklaren. Hoewel artikel 42 wel verplicht tot het uitvoeren van versnelde procedures, kan zonder nadere motivering niet geconcludeerd worden dat een afdoening als kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk hiervoor strikt noodzakelijk is. Het niet-ontvankelijk verklaren van een aanvraag kan een inperking van de procedurele waarborgen voor een asielzoeker opleveren. Een aanvraag die is afgewezen als niet-ontvankelijk omdat de hij of zij een status heeft in een andere lidstaat mag bijvoorbeeld o.g.v. artikel 13, elfde lid zonder gehoor worden afgedaan. Dergelijke inperkingen van procedurele waarborgen acht VluchtelingenWerk onwenselijk.

Opvolgende aanvragen

In art. 55 APV is bepaald dat een volgend verzoek ingediend in een lidstaat wordt behandeld als een opvolgende aanvraag als een eerder verzoek in een andere lidstaat reeds is afgewezen. In het derde lid is vastgelegd dat de beslissingsautoriteit een onderzoek doet naar de vraag of er nieuwe relevante elementen zijn die de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming.

Reactie VluchtelingenWerk

Wij vragen ons af hoe de beslissingsautoriteit een onderzoek naar de nieuwe relevante elementen moet doen, aangezien het vaststellen van het bestaan van nieuwe relevante elementen vereist dat compleet inzicht wordt verkregen in het dossier van de eerste aanvraag. Het nationaal implementatieplan geeft geen handvatten. Uit Hofjurisprudentie² volgt wel dat onderzoek gedaan moet worden naar de in de andere lidstaat aangevoerde feiten en omstandigheden.

VluchtelingenWerk wijst erop dat altijd grondig onderzoek nodig is naar de aanvraag in de eerste lidstaat, waarbij het dossier zo snel mogelijk opgevraagd moet worden. Op grond van het beginsel van *Equality of Arms* moet de vreemdeling ook toegang verkrijgen tot dit dossier en zouden eventuele vertaalkosten vergoed moeten worden door de overheid. Bij het uitblijven van een reactie van de andere lidstaat op het verzoek om het dossier te delen, of bij incomplete informatieverstrekking zou

² C-123/23 en C-202/23; C-753/22

de vreemdeling hier geen nadeel van mogen ondervinden. Om dit te waarborgen is nadere nationale regelgeving noodzakelijk.

Leeftijdsbepaling

De Procedureverordening geeft lidstaten de bevoegdheid om een leeftijdsbepalingsprocedure in te richten (artikel 25). De leeftijdsbepaling moet interdisciplinair van aard zijn en uitgevoerd worden door gekwalificeerde beroepsbeoefenaars. De preambule legt uit dat deze beroepsbeoefenaars expertise behoren te hebben op het gebied van leeftijdsbepaling en de ontwikkeling van kinderen, zoals maatschappelijk werkers, psychologen of kinderartsen en dat zij de fysieke, psychologische, ontwikkelings-, omgevings- en culturele factoren moeten beoordelen. In het nationaal implementatieplan staat dat de IND in beeld is om de interdisciplinaire leeftijdsbeoordeling uit te voeren.

Reactie VluchtelingenWerk

VluchtelingenWerk wijst er op de AVIM (nu DISA) en de IND die nu verantwoordelijk zijn voor de leeftijdsschouw, *geen beroepsbeoefenaars met expertise op het gebied van leeftijdsbepaling en de ontwikkeling van kinderen zijn*. Wij menen dat in een ministeriele regeling een leeftijdsbepalingsprocedure zoals vereist in artikel 25 APV moet worden ingericht met daartoe gekwalificeerd personeel, waarbij een interne training niet volstaat.

Een lidstaat mag op grond van artikel 25 lid 7 Asielprocedureverordening 'beslissingen over leeftijdsbepaling die andere lidstaten hebben genomen, erkennen, indien de leeftijdsbepaling overeenkomstig het Unierecht is verricht.' Hoewel artikel 25 waarborgen biedt voor de wijze van leeftijdsbepaling, zal het niet volledig geharmoniseerd zijn; lidstaten hebben nog altijd ruimte om de methoden zelf in te richten. Het is daarom belangrijk dat Nederland het criterium 'overeenkomstig het Unierecht' invult op basis van '*the best interests of the child*' en de presumptie van minderjarigheid bij twijfel. Dit vereist onder meer dat eerst grondig onderzoek wordt gedaan naar de manier waarop de leeftijdsbepaling in de andere lidstaat heeft plaatsgevonden voordat overgaan wordt tot het erkennen van een leeftijdsregistratie.

Op grond van de nieuwe Eurodacverordening wordt de leeftijd van personen van wie gegevens in Eurodac worden geregistreerd verlaagd van 14 jaar naar 6 jaar. Wij wijzen op het belang van duidelijkheid over de rol van dergelijke registraties bij de leeftijdsbepaling, waaronder de rol van gezichtsopnamegegevens die op grond van artikel 28 van de Verordening opgeslagen mogen worden.

Asiel- en migratiebeheerverordening (EU) 2024/1351

Algemeen

De Asiel- en migratiebeheerverordening (AMMR) 'voorziet in een alomvattende aanpak van asiel- en migratiebeheer, op basis van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten', aldus de MvT. De Dublinverordening wordt vervangen en in een breder kader - de AMMR – verankerd, maar de basisregel dat het eerste aankomstland hoofverantwoordelijk is voor de opvang een procedure, is behouden. Nieuw in de AMMR is een 'solidariteitsmechanisme' om grenslidstaten te ontlasten, waarbij lidstaten de keuze hebben tussen een aantal solidariteitsmaatregelen: relocatie of materiële en financiële bijdragen. Als er onvoldoende relocaties zijn, dan zal de Europese Commissie aandringen op het zelf behandelen van 'Dublinzaken': de 'verantwoordelijkheids-offsets'.

Reactie VluchtelingenWerk

De Dublinverordening is de facto gekopieerd in de nieuwe Asiel- en Migratiebeheerverordening (AMMR). Dat is een gemiste kans voor een eerlijker verdeelsysteem van asielzoekers en vluchtelingen in de EU. De situatie aan de buitengrenzen is al jaren dramatisch mede vanwege de onevenredige druk op deze landen. Door alle pushbacks, de ondermaatse opvang en gebrekkige

procedures, oordelen rechters dat Dublinoverdrachten naar bijvoorbeeld Griekenland niet mogelijk zijn. Met de verplichting tot screening en het toepassen van grensprocedures, wordt de druk alleen maar vergoot op deze landen. Het solidariteitsmechanisme is bovendien beperkt (de EC gaat uit van minimaal 30.000 asielzoekers die jaarlijks herplaatst dienen te worden van aankomstlanden naar andere lidstaten, wat voor Nederland neerkomt op 1.500 relocaties per jaar) en het is bovendien te vrijblijvend omdat het ook nog kan worden 'afgekocht'. In het regeerprogramma is bepaald dat Nederland geen relocaties wenst en solidariteitsbijdragen 'af te kopen'. Hiermee wordt een de facto dysfunctioneel systeem in stand gehouden.

Het AMMR (nieuwe Dublin) -systeem

In de AMMR wordt onderscheid gemaakt tussen zaken waarin de verantwoordelijkheid van een andere lidstaat al vaststaat (terugnameverzoek) en zaken waarin een andere lidstaat verzocht moet worden de aanvraag over te nemen (overnameverzoek). Dit betekent dat de IND twee verschillende procedures zal inrichten: 1) een kennisgeving van terugnameprocedure waarin niet wordt gehoord en alleen een overdrachtsbesluit wordt uitgebracht en 2) een overnameprocedure. In de overnameprocedure wordt wel gehoord en dat gehoor moet, anders dan nu, plaatsvinden voordat een verzoek tot overname naar de andere lidstaat wordt gestuurd.

De belangrijkste aanpassingen ten opzichte van de huidige Nederlandse Dublinprocedure zijn:

- Kortere termijnen voor overnameverzoeken (van drie naar twee resp. één maand); de ontvangende lidstaat moet binnen één maand, of als sprake is van een Eurodac of EU-VIS treffer, binnen twee weken reageren. De IND moet vervolgens binnen twee weken een overdrachtsbesluit nemen.
- Introductie van een 'take back notificatie': een kennisgeving tot terugname gedaan binnen twee weken na de Eurodac of EU-VIS treffer. Die lidstaat heeft vervolgens twee weken om te reageren, maar het onbeantwoord laten verstrijken van deze termijn heeft tot gevolg dat de verantwoordelijkheid vaststaat (fictief claimakkoord).
- Verlenging van de duur van de verantwoordelijkheid van land van binnenkomst: 20 maanden (dit was 12 maanden), of 12 maanden na ontschepping SAR (art. 33 AMMR).
- Als sprake is van onderduiken, dan wordt de termijn ten hoogste drie jaar (dit was 18 maanden);
- Zaken die betrekking hebben op gezinshereniging of minderjarigen moeten voorrang krijgen, wat prioritering van deze zaken vereist.
- Een amv kan worden teruggeleid naar de EU-lidstaat van eerste registratie indien dat 'in zijn of haar belang' zou zijn.
- Een nieuw criterium voor verantwoordelijkheid: het beschikken over een diploma of kwalificatie in een bepaalde lidstaat (niet ouder dan zes jaar).
- Verruiming criteria gezinsleden: ook statushouders en personen die een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetene hebben in de verantwoordelijke lidstaat vallen onder definitie.

Mensen hebben geen recht meer op voorzieningen uit de Opvangrichtlijn als een andere lidstaat (doorgaans: de al overbelaste grenslanden) verantwoordelijk zou zijn voor de opvang en asielprocedure. Voor hen vervalt het recht op opvang en voorzieningen in de verzoekende lidstaat zodra er een overdrachtsbesluit is medegedeeld. Lidstaten blijven wel verplicht om mensen 'een levensstandaard in overeenstemming met het Unie- en internationaal recht, inclusief het Handvest, en internationale verplichtingen' te waarborgen. Dit betekent huisvesting, voedsel en kleding – continu en zonder onderbreking ('bed, bad, brood').

Reactie VluchtelingenWerk

Vanaf het moment van kennisgeving van een besluit tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat onder de AMMR (Dublinclaimanten) bestaat geen recht meer hebben op opvangvoorzieningen zoals

vermeld in artikel 17 t/m 20 van de Opvangrichtlijn (artikel 21 Opvangrichtlijn en artikel 18 AMMR). Dit gaat om materiële opvangvoorzieningen zoals huisvesting, voedsel en kleding conform de Opvangrichtlijn, en om toegang tot de arbeidsmarkt, tot taalcursussen, inburgeringscursussen of beroepsopleidingscursussen. VluchtelingenWerk Nederland maakt zich zorgen om de nieuwe regel dat het recht op opvang op basis van de Opvangrichtlijn direct na de mededeling van een overdrachtsbesluit vervalt, en niet pas vanaf het moment van feitelijke overdracht. Het langere tijd uitsluiten van fatsoenlijke opvang en voorzieningen, in afwachting van een overdracht - die mogelijk niet plaats kan vinden, of zelf onuitvoerbaar blijken in de praktijk, omdat veel Dublin-zaken 'mislukken' - is onwenselijk en zorgelijk. Daarbij komt dat niet direct na mededeling van een overdrachtsbesluit al vaststaat dat men niet in Nederland de asielprocedure kan doorlopen. Men kan immers beroep aantekenen tegen een (onterecht) overdrachtsbesluit en in dat geval moet de overdracht worden opgeschort totdat een rechter een oordeel heeft geveld (artikel 43 AMMR). VluchtelingenWerk pleit ervoor dat men in de reguliere opvang kan verblijven, totdat in rechte vaststaat dat een overdracht kan plaatsvinden naar een eerste land van aankomst of doorreis. Verder wijzen wij op de noodzaak van regelgeving die voorziet in prioritering van AMMR-zaken die betrekking hebben op gezinshereniging en/of minderjarigen betreffen.

Voor wat betreft de mogelijkheid om amv's terug te leiden naar het eerste land van aankomst, wijzen wij op de noodzaak van het ontwikkelen van een multidisciplinaire, kind-specifieke toets om het belang van het kind vast te stellen.

Herschikte Opvangrichtlijn (EU) 2024/1346

De herschikte Opvangrichtlijn voorziet in normen voor de opvang in de lidstaten van verzoekers om internationale bescherming. Op basis van het Pact zijn een aantal wijzigingen nodig in het huidige opvangsysteem. De structuur van de richtlijn blijft grotendeels dezelfde, maar de nadruk komt te liggen op het harmoniseren van opvangvoorzieningen tussen EU-lidstaten. Tegelijkertijd is bepaald dat het recht op opvang conform de Opvangrichtlijn niet geldt voor mensen die zich niet in de lidstaat bevinden die verantwoordelijk is voor hun asielverzoek. Met andere woorden: mensen die doorreizen binnen de Unie, worden hiervoor 'bestraft' (zie ook de AMMR). De aanpassingen onder de Opvangrichtlijn hangen samen met de Uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen, waarin wordt beoogd het opvangsysteem opnieuw in te richten. De Uitvoeringsagenda noemt drie hoofdtypen opvanglocaties: 1. azc met aanmeldfaciliteit, 2. azc voor de versnelde procedure, 3. azc voor de niet versnelde procedure. Volgens de Uitvoeringsagenda zal het azc voor de versnelde procedure 'soberder' zijn en meer ingericht op terugkeer.

Waarborgen adequate levensstandaard en aandacht voor kwetsbare groepen

In lijn met de nieuwe Opvangrichtlijn dienen lidstaten erop toe te zien dat asielzoekers een levensstandaard wordt geboden die de bestaansmiddelen garandeert, hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt en hun rechten uit het Handvest eerbiedigt (artikel 19(2)). In de nieuwe Opvangrichtlijn staan verder waarborgen en bepalingen voor (terugkerende) screening en het inzetten van specifieke maatregelen voor personen met bijzondere opvangbehoeften zoals kinderen, zwangere vrouwen, mensen met medische aandoeningen, slachtoffers van marteling, LHBTIQ-personen of mensen met trauma's (artikel 24 en 25). De bijzondere opvangbehoeften moeten zo snel mogelijk en binnen 30 dagen beoordeeld worden, en de opvang en andere ondersteuning aan deze verzoekers dient gedurende de hele procedure afgestemd te zijn op de bijzondere opvangbehoeften van deze verzoekers (artikel 25). Naast de vereisten rondom bijzondere opvangbehoeften ziet de nieuwe Opvangrichtlijn op de adequate toegang tot de arbeidsmarkt, onderwijs, taallessen, inburgering en zorg.

Reactie VluchtelingenWerk

De asielopvang moet tijdig voldoen aan de herziene Opvangrichtlijn, inclusief benodigde voorzieningen voor kwetsbare personen zodat in hun specifieke behoefte wordt voorzien.

In dit kader is het noodzakelijk om het opvanglandschap in Nederland structureel te verbeteren. Momenteel voldoen Nederlandse opvanglocaties niet aan de eisen die worden gesteld in de nieuwe Opvangrichtlijn. Er is een dusdanig grote afhankelijkheid van (crisis)noodopvang, dat bijna driekwart van de opvang uit (crisis)noodopvanglocaties bestaat. Op deze locaties wordt niet voorzien in de specifieke opvangbehoeften van kwetsbaren, waaronder kinderen. Uit de huidige uitvoerings- en implementatiewet blijkt onvoldoende, welke stappen Nederland zal zetten om na de screening en beoordeling naar bijzondere opvangbehoeften, daadwerkelijk geschikte opvangplekken aan te bieden voor kwetsbare personen en kinderen. In de praktijk zijn kleinschalige en kindvriendelijke locaties met de juiste voorzieningen. Om te voldoen aan deze vereisten, wijzen wij op de noodzaak van de Spreidingswet en het realiseren van voldoende opvangcapaciteit verspreid over Nederland waardoor de afhankelijkheid van (crisis)noodopvanglocaties afneemt. Het is evident dat eventuele plannen voor grote en sober ingerichte opvanglocaties, niet voldoen aan de genoemde voorwaarden in de nieuwe Opvangrichtlijn. Met het oog op de eisen in de Opvangrichtlijn voor wat betreft het garanderen van toegang tot werk, onderwijs en zorg moeten de opvanglocaties ingericht worden midden in de samenleving en nabij voorzieningen.

De nieuwe Opvangrichtlijn stelt dat verzoekers altijd recht hebben op een dagvergoeding (artikel 2 lid 7). VluchtelingenWerk ondersteunt dit, omdat dit een basisvereiste is voor verzoekers om enige autonomie te kunnen genieten.

Opvang 'Dublinclaimanten' (AMMR)

Voor mensen aan op grond van de AMMR een overdrachtsbesluit is medegedeeld, vervalt het recht op opvang en voorzieningen conform de Opvangrichtlijn. Aan hen moet nog wel een levensstandaard bewaakt worden die in lijn is met het Unierecht, het EU-Handvest en andere internationale verplichtingen. Dit heeft grote gevolgen voor het opvanglandschap in Nederland ('bed, bad, brood').

Reactie VluchtelingenWerk

Er is nog veel onduidelijk over hoe de 'minimale levensstandaard' voor mensen met een overdrachtsbesluit naar een ander EU-land (de AMMR/ 'Dublin-claimanten') wordt vormgegeven. Ook is het nog onduidelijk of het verstrekken van deze basale voorzieningen als taak straks bij gemeenten of het Rijk liggen.

Wij menen dat het verlaagde opvangniveau voor 'AMMR/Dublin' claimanten niet mag worden toegepast op niet-begeleide minderjarigen, begeleide minderjarigen en andere aanvragers met bijzondere opvangbehoeften. Uit de wetgeving volgt dat het belang van het kind voorop moet staan in 'beslissingen die invloed hebben op het kind' (artikel 26 lid 1), dat er rekening wordt gehouden met hun welzijn en de sociale ontwikkeling (artikel 26 lid 2), en – breder – dat er rekening wordt gehouden met de bijzondere opvangbehoeften van aanvragers (artikel 24). Een sobere 'bed, bad, brood' voldoet niet aan deze vereisten. Gelet op het feit dat mensen met een overdrachtsbesluit (nog steeds) onder het asiel *acquis* vallen, zou de sobere opvang bij het Rijk moeten worden belegd (en niet bij gemeenten) meent VluchtelingenWerk.

Vrijheidsbeperking bij onderduikrisico

De Implementatiewet legt verder veel nadruk op de nieuwe mogelijkheid om asielzoekers, en met name asielzoekers die onder de AMMR vallen, te beperken in hun vrijheid om redenen van openbare orde of om onderduiken te vermijden, wanneer er sprake is van een onderduikrisico. De criteria om vast te stellen wat als onderduikrisico geldt wordt in deze wet gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur.

Reactie VluchtelingenWerk

Gezien de verregaande gevolgen van de exacte formulering van de criteria – hiermee wordt immers bepaald wanneer aan asielzoekers vrijheidsbeperking opgelegd kan worden conform artikel 9

Opvangrichtlijn, en niet-naleving van deze vrijheidsbeperkende maatregelen kan leiden tot inbewaringstelling (artikel 10 lid 4 onder c) – acht VluchtelingenWerk het van belang dat deze in een voldoende zorgvuldige procedure worden vastgelegd. Wij vinden het onwenselijk dat de definitie van objectieve criteria voor het onderduikrisico gedelegeerd is naar lagere wetgeving (een AMvB).

Vrijheidsbeperking met het oog op terugkeer

Met het oog op terugkeer is bewaring mogelijk op basis van de Terugkeerrichtlijn. In dit kader wordt de vrijheidsbeperkende maatregel voorgesteld als minder ingrijpend alternatief op bewaring op grond van artikel 56 Vw 2000, onder andere als er sprake is van onderduikrisico.

Reactie VluchtelingenWerk

VluchtelingenWerk pleit ervoor om in dit kader gebruik te maken van een stapsgewijze aanpak, waarbij alternatieven voor een vrijheidsbeperkende maatregel eerst worden onderzocht en toegepast, waaronder overige maatregelen van toezicht, zoals een periodieke melding of het voorleggen van documenten. Toezicht in het kader van de LVV- en BBB-voorzieningen is reeds een functionerend middel waarbij personen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen onder begeleiding kunnen werken aan hun vertrek uit Nederland. VluchtelingenWerk pleit voor de continuering van deze voorzieningen als minder ingrijpend alternatief voor bewaring, in plaats van de vrijheidsbeperkende maatregel.

Daadwerkelijk toegang tot werkgelegenheid na uiterlijk zes maanden

Op grond van artikel 17 herschikte Opvangrichtlijn geldt het recht op toegang tot de arbeidsmarkt geldt uiterlijk binnen uiterlijk zes maanden na registratie van het asielverzoek. Het vereiste van een tewerkstellingsvergunning (TWV) blijft ongewijzigd. Een aantal specifieke genoemde groepen binnen de versnelde behandelingsprocedure zoals asielzoekers uit veilige landen van herkomst en 'AMMR/Dublinclaimanten' met een overdrachtsbesluit, zijn echter uitgesloten zijn van de toegang tot de arbeidsmarkt.

Reactie VluchtelingenWerk

Het feit dat werkgevers asielzoekers niet zonder een tewerkstellingsvergunning arbeid mogen laten verrichten (MvT p.48) blijft een grote belemmering. Wij betwijfelen of door de instandhouding van de TWV, de toegang tot de arbeidsmarkt effectief genoeg is zoals omschreven in overweging 50 van de nieuwe Opvangrichtlijn. Het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning (TWV) is een intensief administratief proces dat tijd kost; de wettelijke beslistermijn is vijf weken. Door de TWV te vervangen door een meldplicht wordt de drempel voor werkgevers minder hoog om asielzoekers in dienst te nemen en kunnen asielzoekers sneller toegang krijgen tot de arbeidsmarkt. Subsidiair menen wij dat er een mogelijkheid in de regelgeving komt, dat een TWV ruim voor het verstrijken van de zes maandentermijn van artikel 17 lid kan worden aangevraagd.

Om na uiterlijk zes maanden daadwerkelijk toegang tot de arbeidsmarkt te hebben, is ook van belang dat de asielzoeker zo spoedig mogelijk wordt ingeschreven in de BRP, zodat deze in een vroeg stadium over een BSN beschikt. In deze vroege inschrijving is al voorzien in de BRP-regelgeving. Het betreffende [wijzigingsbesluit](#) waardoor het mogelijk is om asielzoekers al eerder in te schrijven in de BRP, moet echter worden aangepast aan het Pact zodat het naar de juiste artikelen in de Vreemdelingenwet verwijst.

Om zo vroeg mogelijk te kunnen deelnemen aan de Nederlandse arbeidsmarkt is het ook belangrijk dat asielzoekers zo snel mogelijk hun diploma's kunnen laten erkennen en waarderen zoals beschreven in artikel 17 lid 3 van de herziene Opvangrichtlijn. Daarnaast is het van belang dat het arbeidsprofiel van asielzoekers goed in beeld wordt gebracht en er een route wordt uitgestippeld om duurzame arbeidsparticipatie te bewerkstelligen. Daarom pleit VluchtelingenWerk voor inzet op zowel taalonderwijs als inburgeringscursussen en beroepsopleidingscursussen overeenkomstig artikel 18. Deze inzet is nodig om een asielzoeker maximaal zes maanden na de registratie van de aanvraag

effectief toegang te geven tot de arbeidsmarkt. Gezien het belang van werken voor het welzijn en participatie van asielzoekers en het nuttig effect voor de maatschappij pleit VluchtelingenWerk ervoor dat de mogelijkheid om te werken eerder dan zes maanden wordt gegeven.

Toegang tot onderwijs

In de Implementatiewet wordt juridisch gewaarborgd dat kinderen binnen twee maanden toegang hebben tot onderwijs, in beginsel in het reguliere onderwijssysteem.

Reactie VluchtelingenWerk

Het verkorten van deze termijn is een welkome ontwikkeling, zodat gevluchte kinderen zo snel mogelijk door kunnen met leren. De huidige wettelijke termijn van drie maanden wordt echter nu al zeer regelmatig overschreden, zoals ook toegegeven in het Implementatieplan: 'Onder de huidige Opvangrichtlijn is het niet zelden lastig om kinderen en jongeren binnen drie maanden onderwijs te bieden.' Het is van groot belang dat de Minister een concreet plan ontwikkelt om de tijdige toegang tot onderwijs voor minderjarigen te bewerkstelligen, en hiermee ook rekening houdt bij het plaatsen van minderjarigen in geschikte opvanglocaties.

Taalonderwijs en meedoen vanaf dag 1

Op grond van art. 18 herschikte Opvangrichtlijn hebben asielzoekers het recht op toegang tot taalcursussen, inburgeringscursussen of beroepsopleidingscursussen die de lidstaat passend achten om mensen in staat te stellen zelfstandig te handelen, met de bevoegde autoriteiten te communiceren of werk te vinden. Het recht op toegang tot pre-integratie activiteiten wordt ook benadrukt in EUAA-richtsnoer opvang 2024, norm 27.

Reactie VluchtelingenWerk

Vroege participatie is een belangrijk aspect voor verdere integratie en participatie en maakt onderdeel uit van de Uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen. In de huidige Regeling verstrekkingen asielzoekers ([Rva](#)) staat dat het COA moet zorgdragen dat er een programma voor educatie en ontwikkeling wordt geboden aan de asielzoeker tijdens het verblijf in de opvangvoorziening (art. 9 lid 3 Rva). VluchtelingenWerk is van mening dat het nationaal Implementatieplan onvoldoende invulling geeft aan de inhoud en de vormgeving van zo'n programma overeenkomstig art.18 nieuwe Opvangrichtlijn. VluchtelingenWerk pleit voor een professioneel en geïntegreerd aanbod aan taal- en inburgeringslessen en de mogelijkheid van het volgen van beroepsopleidingscursussen. Het programma zou toegang moeten bieden tot passende regelingen voor de beoordeling en erkenning van de resultaten van eerder gevolgd onderwijs en de eerdere ervaring van de asielzoeker, praktische werkervaring op de arbeidsplaats en voorlichting over de arbeidsmarkt.

Eigen bijdrage zorgkosten

In het Implementatieplan staat dat asielzoekers met voldoende eigen inkomen of vermogen een eigen bijdrage moet gaan betalen aan zorgkosten op grond van art. 19 lid 4.

Reactie VluchtelingenWerk

Deze eigen bijdrage is geen verplichting. VluchtelingenWerk wil erop wijzen dat op grond van de huidige Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen ([Reba](#)) asielzoekers al een forse eigen bijdrage aan de opvang betalen bij inkomen en vermogen. Het gaat hierbij om een eigen bijdrage aan de 'opvangkosten', dus de kosten van medische zorg zijn hier al in verdisconteerd. Wanneer de minister deze eigen bijdrage wil verhogen, is het van belang dat op grond van de jurisprudentie een dergelijke verhoging moet voldoen aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel. Daarbij moet in acht worden genomen dat het grootste deel van de huidige opvanglocaties noodopvang betreft, die meestal niet voldoen aan de minimumstandaarden en de toegang tot adequate gezondheidszorg ernstig tekortschiet.

Mocht ertoe worden overgegaan de extra bijdrage voor zorg toe te gaan passen, dan pleit VluchtelingenWerk ervoor dat de 'voldoende eigen middelen' ruim worden geïnterpreteerd en alleen wanneer sprake is van een langere periode, waarbij de inning plaatsvindt tijdens de periode dat het inkomen wordt verdiend, en niet achteraf. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat het huidige leefgeld slechts 14 euro per week bedraagt en asielzoekers in de periode zonder inkomen ver onder bijstandsniveau leven. Ter vergelijking: een bijstandsgerechtigde ontvangt bij verblijf in een inrichting 426 euro per maand (art. 23 Participatiewet).

Verdere implementatie nieuwe Opvangrichtlijn

Het grootste deel van de implementatie van de nieuwe Opvangrichtlijn zal plaatsvinden in de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva) en de Regeling eigen bijdrage asielzoekers (Reba). VluchtelingenWerk pleit ervoor dat de concepten van deze regelingen ook ter consultatie worden voorgelegd.

Verordening consistentiewijzigingen met betrekking tot screening (EU) 2024/1352 en de Screeningsverordening (EU) 2024/1356

Algemeen

In de Screeningsverordening is bepaald dat er een verplichte screening aan de Europese buitengrenzen komt. In Nederland betreft het mensen die op Schiphol asiel aanvragen. Ook mensen die worden aangetroffen op het grondgebied van een lidstaat, en niet voldoen aan de Schengen-voorwaarden, moeten gescreend worden. De screening bestaat uit een check op gezondheid, kwetsbaarheid, identiteit/nationaliteit, veiligheid en een registratie in Eurodac. Daarna wordt een asielzoeker verwezen naar een reguliere asielprocedure, een asielgrensprocedure óf een terugkeerprocedure.

In de nieuwe Screeningsverordening is bepaald dat er een onafhankelijk monitoringsmechanisme moet worden ingevoerd, dat 'toeziet op de naleving van het Unierecht en het internationaal recht, met inbegrip van het Handvest, *met name wat betreft de toegang tot de asielprocedure, het beginsel van non-refoulement, het belang van het kind en de relevante regels inzake bewaring, met inbegrip van de relevante regels inzake bewaring in nationaal recht.*' Gescreend moet worden op elke indicatie van kwetsbaarheid, verricht door gespecialiseerd, daartoe opgeleid personeel. De lidstaten moeten zorgen voor passende waarborgen om te garanderen dat het toezichtmechanisme onafhankelijk is. De screening is maximaal zeven dagen, voor screening op het grondgebied is dit drie dagen. De huidige Identificatie en registratie (I&R)- procedure vertoont overeenkomsten met de relevante bepalingen van de nieuwe Screeningsverordening. Screening behelst echter meer dan het huidige I&R proces. De belangrijkste wijzigingen, naast voorzien in een onafhankelijk monitoringsmechanisme en een klachtenprocedure zijn:

- Controleren of de persoon niet reeds eerder is gescreend door Nederland of een andere lidstaat.
- Nagaan of de huidige medische controle en kwetsbaarheidsanalyse voldoet aan de vereisten van de Screeningsverordening.
- Invullen en uitreiken van het screeningsformulier aan de asielzoeker, het archiveren van het formulier en eventueel beschikbaar stellen van het formulier aan andere lidstaten bij vragen
- Directe aanwezigheid van voogd, of een ander persoon die is opgeleid om het belang van minderjarigen en hun algemeen welzijn te beschermen, indien de verzoeker een alleenstaande minderjarige (AMV) is.

Reactie VluchtelingenWerk

VluchtelingenWerk benadrukt dat voor screening op gezondheid en kwetsbaarheid gekwalificeerd medisch personeel dat goed toegerust is op de screeningstaak, noodzakelijk is. De

Screeningsverordening vereist dat op alle vormen van kwetsbaarheid wordt gescreend. Het gaat dus niet slechts om zichtbare kwetsbaarheid zoals kinderen of zwangere vrouwen, maar ook of sprake is van ziektes, slachtoffer van marteling en trauma. Dit om te voorkomen dat kwetsbare mensen in detentie belanden; zij moeten worden verwezen naar een opvanglocatie die voldoet aan hun specifieke behoeften. In genoemde nationale regelgeving waarin screeningsautoriteiten worden aangewezen, dient een mandaat voor de taken en bevoegdheden van deze specifieke deskundigen (dokters, (kinder-)psychologen etc.) te worden bepaald. Tevens ziet artikel 12(3) van de Screeningsverordening op een beoordeling van mogelijke staatloosheid. VluchtelingenWerk wijst in dit verband op het belang van voldoende capaciteit en kunde om indicaties van staatloosheid en specifieke behoeften, waaronder in de asielprocedure, te identificeren en vast te leggen.

Voor wat betreft de noodzakelijke onafhankelijkheid van het monitoringmechanisme, benadrukken wij het belang van de voorziene rol van het College van de Rechten van de Mens, de Ombudsman en ngo's bij dit proces. Het ministerie gaat dit verder uitwerken in een ministeriele regeling, waarbij VluchtelingenWerk als relevante ngo, graag betrokken wordt.

Bezwaar uitkomst screening

Considerans 32 van de Screeningsverordening schrijft voor dat 'de informatie in het screeningsformulier moet op zodanige wijze worden geregistreerd dat zij tijdens een volgende asiel- of terugkeerprocedure bestuursrechtelijk en gerechtelijk kan worden getoetst. De persoon die aan de screening wordt onderworpen, moet de mogelijkheid krijgen om de screeningsautoriteiten te wijzen op onjuiste informatie in het formulier. Dergelijke actie moet in het screeningsformulier worden geregistreerd zonder dat de voltooiing van de screening wordt vertraagd.' En in artikel 7(3) staat: 'De informatie wordt op zodanige wijze op het in lid 1 bedoelde formulier vermeld dat zij tijdens een volgende asiel- of terugkeerprocedure bestuursrechtelijk en gerechtelijk kan worden getoetst'.

Reactie VluchtelingenWerk

Het lijkt erop dat informatie die is opgenomen in het screeningformulier pas in de asiel- of terugkeerprocedure zelf worden aangevochten. Wij benadrukken het belang dat in de uitvoerende wetgeving, duidelijk moet worden bepaald op welke wijze een rechtsmiddel kan worden ingesteld tegen onjuiste informatie op het formulier, waarbij het helder moet zijn wanneer dit rechtsmiddel kan worden ingesteld. Als dit pas in de procedure zelf kan, dan moet in uitvoerende wetgeving worden bepaald dat in het geval iemand op basis van foutieve informatie (bijvoorbeeld) in de terugkeerprocedure is beland, naar de asielprocedure kan worden overgeplaatst.

Uitvoering herziene Eurodac-verordening (EU) 2024/1358

Algemeen

De nieuwe Eurodac-verordening dient ter ondersteuning van de nieuwe AMMR-verordening, maar bevat daarnaast een uitbreiding van doelstellingen en daarmee tevens van categorieën gegevens. Er worden straks ook gezichtsopnamen geregistreerd. Ook wordt de leeftijd voor registratie verlaagd van 14 jaar naar zes jaar. In de nieuwe Eurodacverordening staat dat geen geweld mag worden gebruikt tegen minderjarige om de biometrische gegevens te verstrekken, maar dat minderjarigen 'desalniettemin' als 'uiterste redmiddel aan proportionele dwang' mogen worden onderworpen (artikel 14, eerste lid). Het systeem wordt interoperabel. Dat betekent dat het wordt gelinkt aan andere Europese Informatiesystemen.

Reactie VluchtelingenWerk

VluchtelingenWerk wijst op het gebrek aan bewijs dat de verlaging van de leeftijd naar zes jaar noodzakelijk is of toegevoegde waarde heeft. Problemen met het traceren van vermiste kinderen (één van de genoemde redenen voor deze wijziging) zullen niet worden opgelost door het ongedifferentieerd opslaan van persoonlijke gegevens van elke minderjarige van zes jaar en ouder in Eurodac. Nederland zou zich in plaats hiervan, moeten inzetten om de effectieve opvolging van SIS-

waarschuwingen voor vermiste personen in de praktijk te verbeteren en de samenwerking tussen de relevante autoriteiten in dit verband te versterken.

Deze bevoegdheid om dwang toe te passen bij het registreren van biometrische gegevens van kinderen is zorgelijk, omdat de scheidslijn tussen geweld en dwang altijd dun is. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat deze bevoegdheid in lijn met de belangen van het kind geïnterpreteerd wordt. VluchtelingenWerk vindt het zeer onwenselijk dat geweld of dwang wordt gebruikt tegen minderjarigen in dit kader en roept op om in de uitvoerende regelgeving expliciet op te nemen dat hiervan geen gebruik zal worden gemaakt bij jonge kinderen.

Bijlage: Artikelsgewijs commentaar ten behoeve van de consultatie van de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026

VluchtelingenWerk Nederland

Screeningsverordening

Reactie op onderdeel B

Middels artikel 2ff Vw wordt voorzien in de aanwijzing van screeningsautoriteiten als bedoeld in art. 8 (9) van de Screeningsverordening bij Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: Amvb). Er kunnen meerdere organisaties worden aangewezen die verschillende onderdelen uitvoeren. In artikel 2, lid 10 van de Screeningsverordening staat dat met screeningsautoriteiten alle bevoegde autoriteiten worden bedoeld die de taken kunnen uitvoeren, met uitzondering van de in art. 12, lid 1, bedoelde medische controles. Dit wordt in de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) erkend.¹³

In het Nationaal Implementatieplan wordt beschreven dat in de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw) en lagere regelgeving screeningsautoriteiten moeten worden aangewezen, evenals hun bijbehorende taken.²⁴ Ook wordt vermeld dat nog bepaald moet worden welke externe medische deskundigen de medische controles zullen uitvoeren. Het is dus nog onduidelijk welke autoriteiten welke taken precies gaan uitvoeren, aangezien dit nader geregeld moet worden in de lagere regelgeving. Daarbij is het van belang dat er aandacht blijft voor de verplichting dat de screeningsautoriteiten die de kwetsbaarheid beoordelen, daadwerkelijk gespecialiseerd en opgeleid zijn voor deze taak. VluchtelingenWerk pleit ervoor dat medische deskundigen, die geen onderdeel uitmaken van de screeningsautoriteiten, verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de medische controles.

- Hoe waarborgt het ministerie dat de screeningsautoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beoordelen van kwetsbaarheid, daadwerkelijk gespecialiseerd en opgeleid zijn voor deze taak?

Middels artikel 2(g)(g) voorziet de minister in een onafhankelijk monitoring-/toezicht- mechanisme, zoals bedoeld in artikel 10(2) van de Screeningsverordening. Nadere regels worden gesteld bij Amvb. Uit de MvT blijkt dat het waarschijnlijk is dat het College voor de Rechten van de Mens een rol zal spelen in het monitoring-/toezichtmechanisme, maar de precieze invulling moet nog worden uitgewerkt.³⁵ Het Nationaal Implementatieplan stelt verder dat de volgende bepaling moet worden opgenomen: 'Zorgen voor nationale wettelijke bepalingen om vermeende schendingen van grondrechten te onderzoeken in verband met screening en passende doorverwijzing naar burgerrechtelijke of strafrechtelijke procedures (artikel 10, lid 1, screeningverordening).' ⁴Op⁶Op dit moment is echter alleen artikel 10, lid 2, van de Screeningverordening omgezet naar nationale wetgeving. Het is onduidelijk of en hoe artikel 10, lid 1, dat lidstaten verplicht om bepalingen vast te stellen voor het onderzoeken van 'beschuldigingen van niet-eerbiediging van grondrechten in verband met de screening', zal worden omgezet. In de Transponeringstabel staat bij dit artikel 'n.v.t.', terwijl het wel apart wordt genoemd in het Nationaal Implementatieplan in relatie tot het instellen van een onafhankelijk toezichtmechanisme. VluchtelingenWerk vraagt zich af hoe en welke bepalingen voor onderzoek naar schendingen van grondrechten zullen worden ingesteld.

Overige opmerkingen/vragen inzake de Screeningsverordening

Artikel 8, lid 2, van de Screeningsverordening bepaalt dat de screening op het grondgebied, zoals bedoeld in artikel 7, moet plaatsvinden op een 'toereikende en geschikte locatie'. Uit het Wetsvoorstel

3 Memorie van Toelichting, beschikbaar via [Overheid.nl | Consultatie Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026](https://overheid.nl/consultatie/uitvoerings-en-implementatiewet-asiel-en-migratiepact-2026), p. 51.

4 Wetsvoorstel Implementatieplan Pact, beschikbaar via [Overheid.nl | Consultatie Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026](https://overheid.nl/consultatie/uitvoerings-en-implementatiewet-asiel-en-migratiepact-2026), p. 15.

5 Supranoot 1, p. 53.

6 Supranoot 2, p. 42.

blijkt echter niet welke locatie hiervoor wordt gekozen. In de MvT wordt wel aangegeven dat de screening op het grondgebied zal worden geregeld door een wijziging van artikel 50 Vw, waarbij onder andere wordt verwezen naar artikel 8, lid 2, van de Screeningsverordening.^{7 5}

- Wordt met een 'toereikende en geschikte locatie' een 'plaats bestemd voor verhoor' in de zin van artikel 50, lid 2, Vw bedoeld?

Het Nationaal Implementatieplan vermeldt dat de aangewezen screeningsautoriteiten en het Ministerie van Asiel & Migratie verantwoordelijk zijn voor het aanwijzen en realiseren van locaties voor de screening, inclusief kindvriendelijke ruimtes. Het is onduidelijk op welke basis wordt vastgesteld dat locaties 'toereikend' en 'geschikt' zijn en daarmee voldoen aan de eisen van Artikel 8, lid 2, van de Screeningsverordening.

Uit de Transponeringstabel blijkt dat vooralsnog geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om in het nationale recht toegang tot vreemdelingen door organisaties en personen die advies en counseling verstrekken te beperken als dit bijvoorbeeld noodzakelijk is voor de veiligheid of het 'administratieve beheer van een accommodatie' (artikel 8, lid 6 Screeningsverordening). VluchtelingenWerk roept dan ook op terughoudend te blijven met het gebruik maken van deze beperking, nu het juist enorm belangrijk is voor de doelgroep om toegang tot bijstand en advies te hebben.

Uit de Transponeringstabel blijkt daarnaast dat artikel 12, lid 4, van de Screeningsverordening nog niet is omgezet in nationaal recht. Dit lid schrijft het volgende voor: 'De lidstaten kunnen relevante en bevoegde nationale, internationale en niet-gouvernementele organisaties en instanties volgens het nationale recht toestaan om onderdanen van derde landen tijdens de screening in dit bedoelde artikel informatie te verstrekken.' VluchtelingenWerk wijst erop dat zij de organisatie is die momenteel informatie verstrekt aan vreemdelingen in de asielprocedure en als voorlichtingsorganisatie is aangewezen in de Vreemdelingencirculaire (hierna: Vc). Goed geïnformeerde vreemdelingen kunnen de procedure sneller en efficiënter doorlopen.

VluchtelingenWerk benadrukt verder dat het belang van het kind een cruciale overweging moet zijn tijdens de screeningsprocedure. Dit, samen met andere waarborgen voor minderjarigen zoals het benoemen van een vertegenwoordiger, wordt geregeld in artikel 13 van de Screeningsverordening, maar is nog niet omgezet in nationale wetgeving. VluchtelingenWerk wijst erop dat alle handelingen met betrekking tot minderjarigen moeten voldoen aan artikel 24 van het EU-Handvest en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK).

Daarnaast is het nog onduidelijk op welke wijze bezwaar kan worden gemaakt tegen de uitkomst van de screening. In overweging 32 van de Screeningsverordening wordt gesteld: 'De informatie in het screeningsformulier moet op zodanige wijze worden geregistreerd dat zij tijdens een volgende asiel- of terugkeerprocedure bestuursrechtelijk en gerechtelijk kan worden getoetst. De persoon die aan de screening wordt onderworpen, moet de mogelijkheid krijgen om de screeningsautoriteiten te wijzen op onjuiste informatie in het formulier. Dergelijke actie moet in het screeningsformulier worden geregistreerd zonder dat de voltooiing van de screening wordt vertraagd.' Verder stelt artikel 17, lid 3, stelt: 'De informatie wordt op zodanige wijze op het in lid 1 bedoelde formulier vermeld dat zij tijdens een volgende asiel- of terugkeerprocedure bestuursrechtelijk en gerechtelijk kan worden getoetst.' Het lijkt erop dat informatie opgenomen in het screeningformulier pas in de asiel- of terugkeerprocedure zelf kan worden aangevochten. VluchtelingenWerk benadrukt in deze context het belang dat in de uitvoeringswetgeving duidelijk wordt vastgelegd op welke manier een rechtsmiddel kan worden ingesteld tegen onjuiste informatie op het formulier, en wanneer dit rechtsmiddel kan

⁷ Supranoot 1, p. 51.

worden aangewend. Als bezwaar pas mogelijk is in de procedure zelf, moet in de uitvoeringswetgeving worden bepaald dat, wanneer iemand op basis van foutieve informatie bijvoorbeeld in de terugkeerprocedure is beland, die persoon weer naar de asielprocedure kan worden overgeplaatst.

Procedureverordening

Reactie op onderdeel AB

In het eerste lid wordt bepaald dat de minister nadere regels kan stellen voor de uitvoering van de Procedureverordening of de Asiel- en Migratiebeheerverordening, de gegevens die de vreemdeling persoonlijk moet verstrekken, en de wijze waarop beschikkingen aan de vreemdeling worden kenbaar gemaakt.

Dit vormt een rechtstreekse delegatiegrondslag voor de minister, waarmee de nadere normstelling in de huidige situatie via een Amvb kan plaatsvinden. Dit leidt tot een lagere juridische regeling, waardoor de balans tussen zorgvuldigheid en snelheid verschuift. Terwijl een Ambv vereist dat de Raad van State een advies geeft, gelden deze waarborgen niet voor een Ministeriële Regeling. Dit is vooral relevant gezien de lopende discussie over de beperkte ruimte voor waarborgen, zoals wetsadvisering en consultatieprocedures voor nieuwe regelgeving in het asielrecht.

Wat betreft punt b, namelijk de mogelijkheid van het stellen van nadere regels over 'de gegevens die de vreemdeling in persoon moet verstrekken', merkt VluchtelingenWerk op dat het onduidelijk is op welke bepaling uit de Procedureverordening aansluiting wordt gezocht. In de MvT wordt namelijk enkel de bepaling onder b herhaald en gemeld dat deze bevoegdheid bij de minister wordt belegd.

Tenslotte volgt uit het eerste lid, onder c, dat de minister nadere regels kan stellen over de wijze van bekendmakingen van beschikkingen en kennisgevingen. Daarbij wordt ook bepaald dat deze bekendmaking kan geschieden door het 'stellen van aantekeningen in een daarbij aan te wijzen document'. Uit artikel 36, eerste lid Procedureverordening volgt dat een beslissing schriftelijk gegeven dient te worden aan de vreemdeling of diens juridisch vertegenwoordiger of adviseur. Het is dan ook de vraag hoe deze twee bepalingen zich tot elkaar verhouden, vooral omdat de 'aantekeningen in een daarbij aan te wijzen document' nog erg onduidelijk blijft. De noodzaak tot duidelijke communicatie over belangrijke besluiten richting de vreemdeling moet hierbij onderschreven worden, en de mogelijkheid om tegen dergelijke besluiten of handelingen een rechtsmiddel in te stellen of om hierover te communiceren met de beslisautoriteit moet niet onnodig bemoeilijkt worden.

Grensprocedure

Reactie op onderdeel C

De MvT licht toe dat de asielgrensprocedure voortaan wordt geregeld in artikel 43 tot en met 54 van de Procedureverordening. Het wetsvoorstel wijzigt artikel 3 (onderdeel C) en 6 (onderdeel D) van de Vw 2000 ter implementatie van de Procedureverordening.

Waar in de Procedurerichtlijn de behandeling van een asielaanvraag in een asielgrensprocedure facultatief was, verplichten artikel 45, eerste lid, jo. artikel 43, eerste lid en artikel 42, eerste lid, onderdelen c, f of j, van de Procedureverordening tot versnelde behandeling van de asielaanvraag in de asielgrensprocedure in drie gevallen:

- in geval van misleiding of kwade trouw (artikel 42, eerste lid, onderdeel c);
- indien er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de aanvrager een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of openbare orde (artikel 42, eerste lid, onderdeel f); of
- indien de aanvrager afkomstig is uit een derde land waarvoor volgens Eurostat voor de hele EU een inwilligingspercentage van 20% of minder geldt (artikel 42, eerste lid, onderdeel j).

Misleiding of kwader trouw

De grensprocedure is verplicht voor hen die 'de autoriteiten zouden hebben misleid'. Het is echter algemeen bekend en erkend door de twee Europese Hoven en UNHCR dat veel asielzoekers niet over valide (reis)documenten beschikken om hun land van herkomst te ontvluchten.⁶⁸

VluchtelingenWerk ervaart dat nu al vaak te snel wordt aangenomen dat asielzoekers de IND hebben geprobeerd te misleiden. Wij vrezen dat het risico hierop met de invoering van het Pact toeneemt indien duidelijke kaders ontbreken. VluchtelingenWerk pleit daarom voor de invoering van nadere regels en een beoordelingskader voor beslismedewerkers, om te voorkomen dat zij onterecht aannemen dat er sprake is van misleiding of kwader trouw bij de toepassing van de grensprocedure. In dit verband verwijzen wij naar overweging 75 van de Asielprocedurerichtlijn, die bepaalt dat een gebrek aan documenten of het gebruik van valse documenten niet automatisch moet leiden tot de toepassing van de grensprocedure, mits de asielzoeker gegronde redenen kan aanvoeren voor deze situatie. VluchtelingenWerk stelt in dit kader de volgende vragen:

- Wanneer is er sprake van misleiding of kwader trouw?
- Zullen er duidelijke richtlijnen en beoordelingskaders worden opgesteld voor beslismedewerkers om te waarborgen dat zij niet ten onrechte uitgaan van misleiding of kwader trouw bij de toepassing van de grensprocedure?

Gevaar nationale veiligheid of openbare orde

Het begrip 'gevaar voor nationale veiligheid of openbare orde' is vaag en biedt in de uitvoering ruimte voor willekeur. VluchtelingenWerk wijst op het belang van het stellen van duidelijke kaders en richtlijnen voor de beoordeling of een vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of openbare orde.⁷⁹ Daarbij moet worden aangesloten bij definities zoals ontwikkeld in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU (hierna: HvJ-EU). Daarnaast kan het voorkomen dat de Nederlandse autoriteiten vermoedens hebben dat een vreemdeling handelingen heeft verricht die vallen onder artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. VluchtelingenWerk wijst erop dat dergelijke vermoedens niet hetzelfde zijn als vastgestelde feiten. De beoordeling van de gegrondheid van deze vermoedens moet plaatsvinden in een reguliere asielprocedure, waarbij de vreemdeling de kans krijgt om bewijs te leveren tegen het vermoeden dat hij 1F-handelingen heeft gepleegd en toegang heeft tot rechtsmiddelen.

- Wanneer kan er sprake zijn van gevaar voor nationale veiligheid of openbare orde?
- Zullen er richtlijnen en beoordelingskaders komen voor beslismedewerkers om te beoordelen wanneer er sprake is van gevaar voor nationale veiligheid of openbare orde, specifiek ten behoeve van de doorstroom in de grensprocedure?

Kansarme aanvragen

De grensprocedure is verplicht voor asielzoekers met een nationaliteit waarvan 20% of minder gemiddeld asiel krijgt in de EU, tenzij, volgens artikel 42, eerste lid, onder j Procedureverordening 'de beslissingsautoriteit oordeelt dat zich sinds de publicatie van de desbetreffende Eurostat-gegevens in het betrokken derde land een belangrijke wijziging heeft voorgedaan of dat de verzoeker behoort tot een categorie van personen voor wie het erkenningspercentage van 20% of minder niet als representatief voor hun beschermingsbehoeften kan worden beschouwd, rekening houdend met

⁶⁸ Zie hierbij specifiek EHRM – [naam] Zweden, No. 59166/12, 23 augustus 2016.

⁷⁹ Zie zaak HvJ-EU- C-601/15 PPU ECLI:EU:C:2016:84, waarin het HvJ-EU heeft geoordeeld dat het begrip "openbare orde", naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, in elk geval veronderstelt dat sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. T.a.v. het begrip "nationale veiligheid" blijkt uit de rechtspraak van het HvJ-EU dat dit zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat dekt en dat bijgevolg de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten, alsook het overleven van de bevolking, het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren, evenals de aantasting van militaire belangen, de openbare veiligheid in gevaar kan brengen.

onder meer de aanzienlijke verschillen tussen beslissingen in eerste aanleg en eindbeslissingen.’
VluchtelingenWerk wijst op de volgende aandachtspunten:

- Het is van belang om kwetsbare “kansrijke” subgroepen binnen een land van herkomst (zoals bijvoorbeeld LHBTI’s en etnisch-religieuze minderheden) op tijd te identificeren zodat zij uitgesloten kunnen worden van de grensprocedure. Hoe gaat invulling gegeven worden aan de bevoegdheid van lidstaten om ‘niet representatieve’ groepen uit te zonderen van de verplichte opname in de grensprocedure?
- Wordt er in dit kader gekeken naar Eurostat-data gemiddelden over verschillende lidstaten, of (ook) naar Nederlandse inwilligingspercentages?
- Artikel 48, tweede lid Procedureverordening bepaalt dat wanneer de zogenaamde ‘adequate capaciteit’ is bereikt, lidstaten geen asielzoekers met een inwilligingspercentage van minder dan 20% in de grensprocedure meer hoeven te behandelen. Zal de grensprocedure worden toegepast op de groep met een inwilligingspercentage van onder de 20% indien de adequate capaciteit is bereikt?

Kinderen in grensdetentie

Nederland kent momenteel al een asielgrensprocedure op het aanmeldcentrum Schiphol. Mensen die via de Schengen-buitengrens aankomen en asiel aanvragen, doorlopen deels een procedure in detentie. Gezinnen met kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (hierna: amv’s) worden in de huidige situatie niet in de grensprocedure behandeld op Schiphol, maar worden verwezen naar de reguliere asielprocedure

Gezinnen met kinderen zijn volgens de Procedureverordening niet uitgesloten van de grensprocedure. VluchtelingenWerk merkt op dat grensprocedures niet in grensdetentie hoeven plaats te vinden. Oftewel: *grensprocedures* staan niet gelijk aan *grensdetentie*. Uit de Opvangrichtlijn (artikel 10) waarnaar de Procedureverordening verwijst betreffende de gronden van bewaring, blijkt dat detentie slechts als uiterst middel kan worden toegepast, na een ‘noodzakelijkheidstoets’. Voor kinderen gelden nog striktere eisen, zoals duidelijk blijkt uit de wetteksten: ‘Minderjarigen worden in de regel niet in bewaring gesteld’ (artikel 13 herschikte Opvangrichtlijn). Zij worden overgebracht naar opvangfaciliteiten ‘die doeltreffend op hun behoeften zijn afgestemd en zorgen voor een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, mentale, spirituele, morele en sociale ontwikkeling van de minderjarige met volledige inachtneming van de vereisten uit de Opvangrichtlijn’ (art. 54 Procedureverordening). De grensprocedure voor gezinnen met kinderen moet worden opgeschort indien er niet de nodige ondersteuning kan worden geboden aan kinderen en/of wanneer er niet aan hun bijzondere opvangbehoeften wordt voldaan. Artikel 53, eerste lid Procedureverordening bepaalt dat amv’s uitgezonderd zijn van de grensprocedure, behalve als zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde. VluchtelingenWerk wijst op de noodzaak om duidelijkheid te verschaffen over de omstandigheden waarin kinderen als een dergelijk gevaar aangemerkt zullen worden. VluchtelingenWerk roept op om kinderen onder geen enkele omstandigheid te detineren en alternatieven voor detentie te onderzoeken, zoals het opleggen van een meldplicht. In 2022 bevestigde het VN-Kinderrechtencomité wederom dat de detentie van kinderen vanwege van hun migratiestatus nooit in het belang van het kind kan zijn en *altijd* een schending van de rechten van het kind is.⁸¹⁰

VluchtelingenWerk constateert daarnaast aan de hand van de MvT en het Nationaal Implementatieplan dat een zogenaamde *Child Rights Impact Assessment* (hierna: CRIA)⁹ voor amv’s,

¹⁰ VN-Kinderrechtencomité, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands, 9 maart 2022. Zie ook: Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No.23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, par. 5.

voordat een maatregel van grensdetentie wordt opgelegd, ontbreekt.¹¹ voor amv's, voordat een maatregel van grensdetentie wordt opgelegd, ontbreekt. Dit is in strijd met artikel 3 van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (hierna: IVRK). Het is bovendien verontrustend dat het IVRK op geen enkele plek in de MvT genoemd wordt. Indien de minister toch besluit om kinderen te detineren roept VluchtelingenWerk op om per detentiemaatregel een individuele beoordeling te verrichten waarbij getoetst wordt of kinderrechten in het geding zijn. Detentie moet in die individuele beoordeling altijd pas in zeer uitzonderlijke situaties, als laatste middel ingezet worden.

- Wanneer wordt een amv als gevaar voor de openbare orde beschouwd? Worden aparte beleidskaders en richtlijnen in dit kader ontwikkeld?
- Worden alternatieven voor detentie voor kinderen onderzocht? Waarom zou een meldplicht niet volstaan?
- Hoe wordt gewaarborgd dat de uitvoering van de grensprocedure in lijn is met het IVRK en de Opvangrichtlijn? Meer specifiek: hoe wordt gewaarborgd dat maatregelen genomen in het kader van de grensprocedure pas worden genomen na het verrichten van een CRIA?

Passende capaciteit

Artikel 46 en 47 van de Procedureverordening bepalen dat lidstaten een bepaald aantal vreemdelingen in de grensprocedure behandelen. De Europese Commissie heeft voor elk land de zogenoemde 'passende (of toereikende) capaciteit' berekend. Dit is de capaciteit voor opvang en personele middelen die alle lidstaten beschikbaar moeten hebben voor asielgrens- en terugkeergrensprocedures. Deze capaciteit betreft voor Nederland 211 plekken. In totaal zijn op JC Schiphol 282 bedden die zouden kunnen worden ingezet voor de grensprocedure. Daarnaast zijn er in totaal 468 plaatsen beschikbaar voor vreemdelingenbewaring (met het oog op uitzetting). Daarvan zijn in Zeist twaalf 'huisjes' met zes bedden voor families plus tien plekken voor amv's beschikbaar (totaal 82 plekken). De bestaande bewaringscapaciteit voor de grensprocedure voldoet voor de huidige praktijk, aldus het ministerie.

VluchtelingenWerk wijst erop dat de bewaringsfaciliteiten in Zeist (Gesloten Gezinsvoorziening, GGV) op het ommuurde terrein van het detentiecentrum, ontworpen zijn voor gezinnen die zicht hebben op uitzetting, voor een beperkte periode van in beginsel maximaal twee weken. Dit is geen geschikte omgeving voor gezinnen met kinderen die asiel aan de grens vragen. Kinderen moeten immers conform de nieuwe Opvangrichtlijn hun asielprocedure doorlopen in een omgeving die passend is en rekening houdt met hun bijzondere opvangbehoeften en waarbij tijdige toegang tot onderwijs gegarandeerd is

Leeftijdsbepaling

De MvT licht toe dat de nationale procedurele regels geschrapt worden die voortaan rechtstreeks uit de Procedureverordening volgen. Dat geldt ook voor het leeftijdsonderzoek ingevolge artikel 25 Procedureverordening.

Interdisciplinair onderzoek

De Procedureverordening geeft lidstaten de bevoegdheid om een leeftijdsbepalingsprocedure in te richten. De leeftijdsbepaling moet interdisciplinair van aard zijn en uitgevoerd worden door gekwalificeerde beroepsbeoefenaars. De preambule legt uit dat deze beroepsbeoefenaars expertise behoren te hebben op het gebied van leeftijdsbepaling en de ontwikkeling van kinderen, zoals maatschappelijk werkers, psychologen of kinderartsen en dat zij de fysieke, psychologische, ontwikkelings-, omgevings- en culturele factoren moeten beoordelen. In het nationaal

¹¹ Zie in deze context: European Network of Ombudspersons for children, beschikbaar via <https://enoc.eu/what-we-do/annual-advocacy-areas/child-rights-impact-assessment/>.

implementatieplan staat dat de IND in beeld is om de interdisciplinaire leeftijdsbeoordeling uit te voeren.

VluchtelingenWerk wijst erop dat de IND en DISA, die momenteel verantwoordelijk zijn voor de leeftijdsschouw, geen beroepsbeoefenaars met expertise op het gebied van leeftijdsbepaling en de ontwikkeling van kinderen zijn. In dat kader heeft VluchtelingenWerk de volgende vragen:

- Is het juist dat er is gekozen om de IND de leeftijdsbeoordeling te laten uitvoeren? Zo ja, wat is de reden voor deze keuze, gezien het feit dat deze dienst geen interdisciplinaire expertise heeft op het gebied van leeftijdsbeoordeling?
- *Is de minister voornemens om psychologen, maatschappelijk werkers en deskundigen op het gebied van pedagogiek en de ontwikkelingen van het kind te betrekken bij de leeftijdsbeoordeling?*

Erkenning leeftijdsregistraties

Een lidstaat mag op grond van artikel 25 lid 7 van de Procedureverordening 'beslissingen over leeftijdsbepaling die andere lidstaten hebben genomen, erkennen, indien de leeftijdsbepaling overeenkomstig het Unierecht is verricht.' Hoewel artikel 25 waarborgen biedt voor de wijze van leeftijdsbepaling, zal het niet volledig geharmoniseerd zijn; lidstaten hebben nog altijd ruimte om de methoden zelf in te richten. Het is daarom belangrijk dat Nederland het criterium 'overeenkomstig het Unierecht' uitlegt in overeenstemming met de internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen zoals opgenomen in het IVRK en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Dit betekent onder meer dat de leeftijdsvaststelling moet geschieden op basis van het belang van het kind en bij twijfel de presumptie van minderjarigheid moet prevaleren. Dit vereist onder meer dat eerst grondig onderzoek wordt gedaan naar de manier waarop de leeftijdsbepaling in de andere lidstaat heeft plaatsgevonden voordat overgaan wordt tot het erkennen van een leeftijdsregistratie.

Mocht iemand het niet eens zijn met de leeftijdsvaststelling, dan moet er toegang zijn tot een effectief rechtsmiddel, in lijn met artikel 47 van het EU Handvest voor Grondrechten en artikel 13 EVRM. Een rechter moet in staat zijn te toetsen of de leeftijdsvaststelling heeft plaatsgevonden in overeenstemming met de vereisten van het Europees en internationaal recht.

- Hoe wordt invulling gegeven aan het criterium 'overeenkomstig het Unierecht'? Zullen er beleidskaders en richtlijnen worden opgesteld om dit te waarborgen?
- Hoe verhoudt de situatie zich wanneer een leeftijdsregistratie uit een andere lidstaat is gebaseerd op leeftijdsonderzoek (zoals medisch leeftijdsonderzoek) dat afwijkt van de Nederlandse onderzoeksmethoden? Worden de kwaliteitseisen die in Nederland gelden, als maatstaf gebruikt bij het beoordelen van buitenlands onderzoek?

Leeftijdsbepaling en de Eurodacverordening

Op grond van de nieuwe Eurodacverordening wordt de leeftijd van personen van wie gegevens in Eurodac worden geregistreerd verlaagd van 14 jaar naar 6 jaar. VluchtelingenWerk wijst op het gebrek aan bewijs dat de verlaging van de leeftijd naar zes jaar noodzakelijk is of toegevoegde waarde heeft. Problemen met het traceren van vermiste kinderen (één van de genoemde redenen voor deze wijziging) zullen niet worden opgelost door het ongedifferentieerd opslaan van persoonlijke gegevens van elke minderjarige van zes jaar en ouder in Eurodac.

Tevens mogen lidstaten op grond van artikel 28 van de Eurodacverordening opnames maken van het gezicht en deze opslaan. Het is de vraag wat de waarde van dergelijke gezicht opnames zijn bij jonge kinderen, nu het uiterlijk van jonge kinderen in de groei snel verandert. Wij wijzen op het belang van duidelijkheid over de rol van dergelijke registraties bij de leeftijdsbepaling, waaronder de rol van

gezichtsopnamegegevens die op grond van artikel 28 van de Verordening opgeslagen mogen worden.

Daarnaast staat in de nieuwe Eurodacverordening dat geen geweld mag worden gebruikt tegen minderjarige om de biometrische gegevens te verstrekken, maar dat minderjarigen ‘desalniettemin’ als ‘uiterste redmiddel aan proportionele dwang’ mogen worden onderworpen (artikel 14, eerste lid). De scheidslijn tussen dwang en geweld is vaak dun. VluchtelingenWerk vindt het ook zeer onwenselijk dat dwang wordt gebruikt tegen minderjarigen in dit kader.

- Worden Eurodac gegevens gebruikt voor de leeftijdsbeoordeling? Zo ja, op welke wijze?
- Gaat de minister afzien van de bevoegdheid om dwang te gebruiken bij het afnemen van biometrische gegevens bij kinderen? Zo ja, wordt hiertoe speciale regelgeving aangenomen?

Meervoudige beschikking terugkeerbesluit

Reactie op onderdelen K en AL

In artikel 45 Vw wordt een uitzondering geformuleerd op de hoofdregel dat de beschikking waarmee een asielverzoek wordt afgewezen ook geldt als terugkeerbesluit. In het Nationaal Implementatieplan staat dat de Procedureverordening een meeromvattende beschikking vereist.¹⁰¹² Dat is echter niet het geval. Artikel 37 van de Procedureverordening bepaalt dat het terugkeerbesluit ‘als onderdeel van de beslissing tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming, of in een afzonderlijke handeling’ uitgevaardigd dient te worden.

De wijziging houdt in dat het afwijzende asielbesluit geen terugkeerbesluit bevat als het terugkeerbesluit niet in overeenstemming is met de Terugkeerrichtlijn of het non-refoulementbeginsel. Volgens de MvT worden hiermee twee gevallen die momenteel niet in overeenstemming zijn met de Terugkeerrichtlijn opgelost. Het gaat om de toepassing van het TQ-arrest inzake adequate opvang amv en het AA-arrest inzake openbare orde. VluchtelingenWerk heeft in deze context een aantal opmerkingen en vragen:

- Wat is het gevolg voor het rechtmatig verblijf van de vreemdeling als de meeromvattende beschikking geen terugkeerbesluit omvat? Het is immers het terugkeerbesluit waardoor de vreemdeling op grond van artikel 45 lid 1 onder a) Vw van rechtswege geen rechtmatig verblijf meer heeft.
- Hoe wordt duidelijk of er sprake is van de uitzondering op de hoofdregel dat de meeromvattende beschikking ook een terugkeerbesluit behelst? VluchtelingenWerk meent dat uit de beschikking moet blijken of ook een terugkeerbesluit is opgelegd. Voor de voorzienbaarheid stelt VluchtelingenWerk voor om de plicht om dit in de beschikking zelf op te nemen in artikel 45 Vw wordt opgenomen en anders in ieder geval in lagere regelgeving.
- Hoe moet artikel 45 Vw gezien worden in het licht van de Afdelingsuitspraak van 8 mei 2024, waarin is geoordeeld dat als de vreemdeling zijn land van herkomst niet aannemelijk heeft kunnen maken, een terugkeerbesluit opgelegd kan worden zonder een non-refoulementbeoordeling te verrichten?¹¹¹³ VluchtelingenWerk is van mening dat dit in strijd is met de Terugkeerrichtlijn en het non-refoulementbeginsel, en daarom geen sprake zou moeten zijn van een terugkeerbesluit in de zin van artikel 45, lid 3, Vw (nieuw) in dergelijke gevallen.

Bij de afwijzing van asielaanvragen van amv's speelde dit probleem al en overwoog het HvJ-EU in het TQ-arrest dat een terugkeerbesluit niet genomen mocht worden als niet vaststond dat er adequate

¹² Supranoot 2, p. 31 onder 5.2.

¹³ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 202201422/1/V2 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1970, beschikbaar via [ECLI:NL:RVS:2024:1970. Raad van State, 202201422/1/V2](https://www.rechtspraak.nl/Juridische%20bronnen/Rechtspraak/Raad-van-State/202201422/1/V2).

opvang in het land van herkomst aanwezig was.¹²¹⁴ De Afdeling oordeelde op 8 juni 2022 dat in gevallen waar nog nader onderzoek moet worden gedaan, de asielaanvraag mag worden afgewezen zonder dat er tegelijkertijd een terugkeerbesluit wordt opgelegd; artikel 45 Vw kon in dat geval buiten toepassing gelaten worden.¹³¹⁵ Het HvJ-EU heeft in haar arrest benadrukt dat een situatie waarin een kind lang in onzekerheid verkeert met betrekking tot zijn wettelijke status onverenigbaar is met artikel 5, lid a, Tri en het belang van het kind in artikel 24, lid 2 van het EU Handvest. In artikel 37 van de Procedureverordening staat dat een terugkeerbesluit 'zonder onnodige vertraging' na de afwijzende beslissing wordt genomen. VluchtelingenWerk benadrukt dat rekening moet worden gehouden met het belang van het kind en dat het belangrijk is dat in de nationale wetgeving wordt opgenomen dat een terugkeerbesluit zorgvuldig, maar niet met onnodige vertraging, wordt opgelegd. Uit de praktijk en jurisprudentie blijkt dat er vaak standaard wordt besloten geen terugkeerbesluit op te leggen bij het afwijzende asielbesluit, en dat de periode van onderzoek vanaf het besluit vaak nu al lang duurt. Zo kan bij een verlengde beslistermijn de periode tussen het indienen van de asielaanvraag en het nemen van de afwijzende beslissing al 15 maanden liggen en duurt het onderzoek 'in beginsel' één jaar (zie ook het IB 2023/41.¹⁴¹⁶ Uit de praktijkervaring van VluchtelingenWerk blijkt dat in beschikkingen doorgaans standaard wordt vermeld dat het onderzoek nog één jaar zal duren. Dit terwijl de verplichting voor de minister voortvloeit uit de bovengenoemde Afdelingsuitspraak om voortvarend te handelen bij het doen van onderzoek.¹⁵¹⁷ Ter illustratie verwijst VluchtelingenWerk naar een uitspraak van rechtbank Amsterdam, waarin is overwogen dat het onderzoek tijdens de asielprocedure onvoldoende werd geacht en er daardoor onvoldoende voortvarend was gehandeld.¹⁶¹⁸ Met deze voorgestelde wetwijziging blijft het probleem dat amv's lang in onzekerheid verblijven over hun verblijfsrecht spelen. VluchtelingenWerk roept op om maatwerk te leveren bij het onderzoek naar adequate opvang en om niet standaard over te gaan tot een meervoudige beschikking, als al tijdens de asielprocedure het onderzoek naar adequate opvang had kunnen worden afgerond.

In het kader van het AA-arrest van het HvJ-EU (en andere zaken waarin geen terugkeerbesluit opgelegd kan worden) vraagt VluchtelingenWerk zich af hoe de situatie zonder een terugkeerbesluit er dan uit zou moeten zien^{17,219}. Op basis van het Changu-arrest van het HvJ-EU mogen vreemdelingen, op wie de Terugkeerrichtlijn van toepassing is, hetgeen zo is als de vreemdelingen illegaal verblijven (ongeacht of er een terugkeerbesluit is opgelegd), niet in een situatie van materiële deprivatie belanden en dus niet zomaar op straat gezet worden.¹⁸ Tot slot behouden zij in ieder geval de rechten uit artikel 14 van de Terugkeerrichtlijn.²⁰ Tot slot behouden zij in ieder geval de rechten uit artikel 14 van de Terugkeerrichtlijn. VluchtelingenWerk is van mening dat aan onuitzetbare vreemdelingen een verblijfsstatus verleend dient te worden en dat het vigerende buitenschuldbeleid daartoe verbeterd moet worden.

Gezinsleden

Reactie op onderdeel P

Meereizende gezinsleden

VluchtelingenWerk vraagt zich af of, net zoals nu het geval is, de 29b-vergunning (nareis voor meereizende gezinsleden) pas wordt afgegeven nadat is getoetst of er sprake is van internationale

14 C-441/19 HvJ-EU Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid ECLI:EU:C:2021:9.

15 Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1530, beschikbaar via [ECLI:NL:RVS:2022:1530](https://ecli.nl/RVS:2022:1530), Raad van State, 202101991/1/V/3.

16 IB 2023/41 Beslissen op Amv zaken na Afdelingsuitspraken van 8 juni 2022 (actualisering), beschikbaar via [IB 2023/41 Beslissen op Amv zaken na Afdelingsuitspraken van 8 juni 2022 \(actualisering\)](https://ib.2023/41) - Immigratie- en Naturalisatiedienst.

17 Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1530, beschikbaar via [ECLI:NL:RVS:2022:1530](https://ecli.nl/RVS:2022:1530), Raad van State, 202101991/1/V/3, par. 19.

18 Rechtbank Amsterdam, ECLI:NL:RBDHA:2023:21386, beschikbaar via [ECLI:NL:RBDHA:2023:21386](https://ecli.nl/RBDHA:2023:21386), Rechtbank Den Haag, NI 23.15638.

19 C-663/21 HvJ-EU Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl tegen AA, 6 juli 2023, ECLI:EU:C:2023:540, beschikbaar via [EUR-Lex - 62021CJ0663 - EN - EUR-Lex](https://eur-lex.europa.eu/eur-lex).

20 C-352/23 HvJ-EU Changu 12 september 2024, ECLI:EU:C:2024:748, beschikbaar via [CURIA - List of results](https://curia.europa.eu/curia/).

bescherming? Indien het hele gezin voor internationale bescherming in aanmerking komt op grond van artikel 29 of 29a, neemt VluchtelingenWerk daarbij aan dat de definitie van gezin overeenkomstig artikel 1 lid 9 Kwalificatieverordening wordt gehanteerd. Kan dit in de MvT worden toegelicht?

Reactie op onderdeel Q

Nareizende gezinsleden

VluchtelingenWerk constateert dat in dit artikel een onjuiste weergave wordt gegeven van de huidige kring van rechthebbende gezinsleden. Hiermee wordt invulling gegeven aan een politieke wens, waarvan het wetsvoorstel nog niet eens in behandeling is genomen. Ten onrechte wordt de indruk gewekt dat deze inperking voortvloeit uit het Migratiepact. Dit onderdeel moet worden aangepast. VluchtelingenWerk heeft de onwenselijkheid en onrechtmatigheid van de inperking van de kring van gezinsleden uitvoering onderbouwd in de notitie Commentaar wetsvoorstellen

Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel.¹⁹²¹ Wij merken hierbij op dat op pagina 18 van de MvT staat dat het huidige nareisbeleid voor pleegkinderen geen facultatieve categorie is uit de Gezinsherenigingsrichtlijn, maar 'voortvloeit uit nationaal recht'. Dat is onjuist, het is de facultatieve categorie van artikel 10 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn.

- Er staat in de MvT dat meerderjarige kinderen en ongehuwde partners een beroep kunnen doen op art. 8 EVRM. Geldt dat ook voor pleegkinderen?
- Wordt ambtshalve aan 8 EVRM getoetst? Indien er een aparte procedure nodig is, dan zou dit een extra belasting voor de uitvoering betekenen. Het peilmoment voor leeftijd kind is asielverzoek ouder.²⁰²²
- In de MvT (p.69) staat dat wanneer de nareistermijn wordt gemist en niet verschoonbaar is, aan het inkomens- en huisvestingsvereiste voldaan zou moeten worden. Geldt echter niet bij de aanvraag van een reguliere vergunning dat het huisvestingsvereiste niet tegengeworpen mag worden? Dit gezien de HvJ-EU zaak K en B 380/17 ²¹²³, waarin staat dat de gunstige voorwaarden uit hoofdstuk V Gezinsherenigingsrichtlijn van toepassing blijven en het missen van de nareistermijn op zich er niet toe mag leiden dat gezinshereniging onmogelijk wordt. Bovendien geldt er helemaal geen huisvestingsvereiste in de reguliere procedure, ook niet na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, dus mag het huisvestingsvereiste dan ook niet aan verdragsvluchtelingen in de reguliere procedure tegen geworpen worden.

Reactie op onderdeel R

Nareizende gezinsleden van subsidiair beschermden

VluchtelingenWerk constateert dat in dit artikel een onjuiste weergave wordt gegeven van de eisen die gelden bij de aanvraag gezinshereniging voor subsidiair beschermden. Hiermee wordt invulling gegeven aan een politieke wens, waarvan het wetsvoorstel nog niet eens in behandeling is genomen. Het drastisch beperken van de mogelijkheid van gezinshereniging voor subsidiair beschermden vloeit niet voort uit het Migratiepact. Dit onderdeel moet daarom worden aangepast naar de huidige eisen die gelden ten aanzien van gezinshereniging.

VluchtelingenWerk heeft de onwenselijkheid en onrechtmatigheid van de drastische beperking van de gezinshereniging uitvoering onderbouwd in de notitie Commentaar wetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel.²²²⁴

- In de Richtsnoeren Gezinsherenigingsrichtlijn²³ staat over de wachttermijn: 'Wanneer een lidstaat voor deze optie kiest, mag geen algemene wachttijd worden opgelegd die voor alle indieners op dezelfde manier geldt, zonder rekening te houden met de bijzondere

21 [Notitie](#) commentaar wetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel. 30 januari 2025

22 Supranoot 1, p. 19.

23 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:877

24 [Notitie](#) commentaar wetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel. 30 januari 2025

omstandigheden van specifieke gevallen en de belangen van minderjarige kinderen (met verwijzing naar artikel 17 en artikel 5 lid 5 GHri²⁴).’ Hoe gaat hieraan invulling gegeven worden?

- In de Richtsnoeren Gezinsherenigingsrichtlijn²⁵ staat over de wachttermijn: ‘Wanneer een lidstaat voor deze optie kiest, mag geen algemene wachttijd worden opgelegd die voor alle indieners op dezelfde manier geldt, zonder rekening te houden met de bijzondere omstandigheden van specifieke gevallen en de belangen van minderjarige kinderen (met verwijzing naar artikel 17 en artikel 5 lid 5 GHri²⁶).’ Hoe gaat hieraan invulling gegeven worden?
- Het wetsvoorstel voorziet in een hardheidsclausule die voor de wachttermijn/huisvesting/middeleneis geldt. De wijze van formulering doet vermoeden dat alleen in zeer uitzonderlijke gevallen afgeweken wordt van de wet. Wat als het gezinslid een minderjarig kind is? Hoe wordt gewaarborgd dat de hardheidsclausule in overeenstemming is met de Gezinsherenigingsrichtlijn? VluchtelingenWerk wijst erop dat Nederland, ook in het geval van een verzoek om gezinshereniging met een subsidiair beschermde, op grond van artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn en het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel, binnen twee jaar in bijzondere gevallen verplicht is om rekening te houden met alle relevante, individuele feiten en omstandigheden, waaronder de belangen van minderjarige kinderen.²⁵²⁷
- Voor een amv met subsidiaire bescherming, geldt ook een wachttermijn van twee jaar (geen middeleneis en geen huisvestingseis). Hoe rechtvaardigt het ministerie de wachttermijn van twee jaar voor een amv met subsidiaire bescherming, gezien de strijd met artikel 5 lid 5 van de Gezinsherenigingsrichtlijn, het IVRK en de artikelen 7 en 24 van het EU Handvest, zoals ook onderschreven door het HvJ-EU?²⁶²⁸
- In de Richtsnoeren Gezinsherenigingsrichtlijn²⁷Gezinsherenigingsrichtlijn²⁹ staat: ‘De Commissie is van mening dat de wachttijd niet de periode omvat die de lidstaat nodig heeft om het verzoek overeenkomstig artikel 5, lid 4, te onderzoeken.’ Dit betekent: de twee jaar wachttermijn is inclusief de periode dat op de gezinsherenigingsaanvraag wordt beslist. In het wetsvoorstel of MvT is hierover niets opgenomen.
- Voor gezinshereniging van een houder van een reguliere verblijfsvergunning met zijn gezinsleden, geldt geen huisvestingseis. Hoe kan worden betoogd dat er geen sprake is van (de facto) ongerechtvaardigd onderscheid tussen subsidiair beschermde en houders van een reguliere verblijfsvergunning, te meer omdat de gezinsleden van subsidiair beschermde zich in oorlog of vluchtsituaties bevinden en de kansrijkheid voor het vinden van huisvesting door subsidiair beschermde nog veel kleiner is dan voor reguliere migranten?

Versnelde procedure / afwijzingsgronden

Reactie op onderdelen T, U, V, W, Y

Op grond van het nieuwe artikel 30a Vw kunnen asielaanvragen niet-ontvankelijk verklaard worden. Voor VluchtelingenWerk blijft het hierbij onduidelijk hoe de niet-ontvankelijkheidsprocedure vormgegeven gaat worden. De vraag is bovenal hoe en wanneer vastgesteld wordt of een asielaanvraag behandeld moet worden binnen de ontvankelijkheidsprocedure en er dus binnen twee maanden beslist moet zijn (artikel 35 lid 1 Procedureverordening). Zeker nu het aanmeldgehoor afgeschaft wordt, vraagt VluchtelingenWerk zich af hoe vroegtijdige identificatie van bijvoorbeeld de

25 Richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86 COM(2014) 210 final

26 Supranoot 21: in r.o. 99 stelt het HvJ-EU: “Evenwel zij eraan herinnerd dat, zoals blijkt uit artikel 17 van de richtlijn, de duur van het verblijf in de lidstaat slechts één van de factoren is waarmee de lidstaat rekening moet houden bij het onderzoek van een verzoek en dat een wachttijd niet kan worden opgelegd zonder in bijzondere gevallen rekening te houden met alle relevante factoren.”

27 Zie HvJ-EU 27 juni 2006 Parlement v. Raad, C-540/03, par. 100 en 105 waarin het Hof overwoog dat het hanteren van een quotasysteem of een wachttermijn voor subsidiair beschermde (voor Nederland, gezien artikel 8, lid 2 van de richtlijn maximaal twee jaar) wel vereist dat de lidstaat tijdens die wachttijd acht slaat “op de bijzondere omstandigheden van specifieke gevallen”.

28 Ibid., par. 99.

29 Richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86 COM(2014) 210 final

aanwezigheid van een 'veilig derde land' plaats zal vinden. Daarnaast vraagt VluchtelingenWerk zich af of aan het facultatieve karakter van de niet-ontvankelijkheid nog verdere invulling gegeven wordt in de nadere regelgeving. In welke gevallen gaat de minister niet over tot niet-ontvankelijk verklaren? Op grond van het nieuwe artikel 30b Vw kunnen asielaanvragen kennelijk ongegrond verklaard worden in alle zaken die ook onder de versnelde procedure vallen. VluchtelingenWerk vraagt zich af of aan het facultatieve karakter van de bevoegdheid om kennelijk ongegrond te verklaren nog verder invulling zal worden gegeven in de nadere regelgeving. In welke gevallen gaat de minister niet over tot kennelijk ongegrond verklaren?

In artikel 41 van de Procedureverordening wordt de mogelijkheid om asielaanvragen als 'impliciet ingetrokken' af te doen (zeer) verruimd ten opzichte van de huidige Procedurerichtlijn. In het vierde lid staat de optie om de vreemdeling in staat te stellen om te rechtvaardigen wat er gebeurd is. Op welke wijze wordt de vreemdeling hiertoe in staat gesteld en zal dit vastgelegd worden in lagere regelgeving?

VluchtelingenWerk merkt op dat de voorgestelde formulering in artikel 31 Vw (nieuw) mogelijk het (waarschijnlijk onvoorziene) gevolg kan hebben dat asielverzoeken van meereizende familieleden moeten worden afgewezen als zij zelf geen zelfstandige asielmotieven hebben, terwijl zij wel in aanmerking komen voor de vergunning op grond van artikel 29c of artikel 29d Vw. Artikel 39 lid 3 Procedureverordening verwijst naar het verzoek in de zin van deze verordening, namelijk een verzoek tot internationale bescherming. Het Unierecht schrijft niet verplicht voor dat meereizende familieleden een verzoek tot internationale bescherming moeten indienen alvorens in aanmerking te komen voor een verblijfstitel op grond van artikel 23 lid 2 Kwalificatieverordening. In het Nederlandse systeem moeten meereizende familieleden wel hetzelfde verzoek indienen, namelijk een 'aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28' waar zowel de verblijfsvergunningen asiel voor de zelfstandige asielstatus, als die voor de familieleden onder vallen. VluchtelingenWerk steunt deze werkwijze, omdat het op deze manier mogelijk is om vast te stellen of de meereizende gezinsleden ook zelf recht hebben op internationale bescherming. Echter, door in artikel 31 Vw nieuw op te nemen dat de aanvraag als bedoeld in artikel 28 wordt afgewezen als de aanvrager niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming, wordt geen ruimte meer geboden aan de inwilliging van het verzoek van familieleden zonder zelfstandige asielmotieven. In het huidige artikel 31 Vw staat dat de aanvraag wordt afgewezen als niet aannemelijk is gemaakt dat 'dat zijn aanvraag is gegrond op omstandigheden die, hetzij op zichzelf, hetzij in verband met andere feiten, 'een rechtsgrond voor verlening vormen'. Met dit artikel wordt dus wel erkend dat de aanvraag in de zin van artikel 28 Vw een breder toepassingsbereik heeft dan het verzoek in de zin van de Procedureverordening (of Procedurerichtlijn). VluchtelingenWerk vraagt met klem om hier in het Wetsvoorstel ook rekening mee te houden.

Artikel 32a Vw (nieuw) creëert een delegatiegrondslag voor het aanwijzen van veilige landen van herkomst en veilige derde landen bij ministeriële regeling. VluchtelingenWerk heeft in deze context de volgende vragen:

- Blijft de minister het parlement wel gemotiveerd informeren middels een Kamerbrief over eventuele wijzigingen in het aanmerken van veilige landen van herkomst?
- Zal er voor de inwerkingtreding van het Pact ook een lijst met veilige derde landen in de Vc, inclusief onderbouwing, opgenomen worden? Er is in het huidige beleid immers geen sprake van het aanwijzen van veilige derde landen (artikel 64 lid 4 Procedureverordening verplicht lidstaten om op 12 juni 2026 aan de Commissie en de EUAA door te geven welke landen op de lijst staan). Noch de Procedurerichtlijn, noch de Procedureverordening schrijven een vaste termijn voor het herbeoordelen van veilige landen van herkomst voor. De Afdeling heeft geoordeeld dat landen minstens eens in de twee jaar herbeoordeeld moeten worden.²⁸De Afdeling heeft geoordeeld dat landen minstens eens in de twee jaar herbeoordeeld moeten

worden.³⁰ Volgens VluchtelingenWerk blijft de noodzaak bestaan om minimaal ieder twee jaar de aanwijzing van een land als veilig land van herkomst of veilige derde land te herbeoordelen.

Overige opmerkingen/vragen Versnelde procedures (omissies/onduidelijkheden)

- Wat gebeurt er als zaken in de versnelde procedure niet tijdig beoordeeld zijn? Worden deze zaken dan na twee maanden alsnog behandeld in het normale behandelingsproces?
- Ook vraagt VluchtelingenWerk zich af hoe invulling gegeven zal worden aan artikel 42 lid 1 onder a, b en c van de Procedureverordening, de gronden die zien op verklaringen en het overleggen van informatie. Kan het zo zijn dat iemand pas na het nader gehoor in de reguliere procedure, alsnog een versnelde behandeling krijgt vanwege tegenstrijdige verklaringen of zien deze bepalingen zoals ook nu het geval is met bijvoorbeeld misleiding, vooral op de vraag of de aanvraag 'kennelijk ongegrond' is?
- Hoe wordt beoordeeld of iemand behoort 'tot een categorie van personen voor wie het erkenningspercentage van 20% of minder niet als representatief voor hun beschermingsbehoeften kan worden beschouwd', rekening houdend met onder meer de aanzienlijke verschillen tussen beslissingen in eerste aanleg en eindbeslissingen' (artikel 42 lid 1 onder j Procedureverordening). Op de lijst met landen waarbij het erkenningspercentage in de EU lager is dan 20%, staan veel landen die momenteel niet aangemerkt zijn als 'veilig land van herkomst' (zoals Gambia, Nigeria, Pakistan, Egypte, Bangladesh, Colombia, Georgië en Peru).²⁹³¹ Het is daarom des te belangrijker dat de categorieën goed geïdentificeerd worden. De vraag is daarom of deze categorieën in het beleid opgenomen worden en op welk moment in de procedure iemand kan aangeven dat hij of zij onder een van die categorieën (in het beleid of daarbuiten) valt?
- Ten aanzien van veilige landen van herkomst en veilige derde landen spreekt het Pact over 'duidelijk identificeerbare categorieën personen' (artikel 59 lid 2 en artikel 61 lid 2 Procedureverordening). VluchtelingenWerk gaat ervanuit dat de categorieën die in het beleid opgenomen worden ook duidelijk identificeerbaar zullen zijn, maar dat daarnaast ruimte bestaat om te beargumenteren dat iemand die niet onder die formulering valt, wel op basis van artikel 42 lid 1 onder j uitgesloten moet worden van de versnelde procedure.

Intrekkingen asiel en nareis

Reactie op onderdelen X, BA, AF

VluchtelingenWerk vindt het opvallend dat de intrekkinggronden uit artikel 32 lid 2 Vw (oud) gehandhaafd blijven voor de verblijfsvergunning asiel voor meereizende en nagereisde gezinsleden in dit wetsvoorstel. Sub c, dat betrekking heeft op het vervallen van de verleningsgrond, lijkt te verwijzen naar het vervallen van de verleningsgrond van de referent, maar dit is niet duidelijk genoeg geformuleerd. Bovendien is de grondslag voor het automatisch vervallen van de vergunning van de gezinsleden bij intrekking van de verblijfsvergunning van de referent al opgenomen in artikel 29c lid 3 en 29d lid 4, waardoor dit onderdeel overbodig lijkt.

Sub d ziet op het verplaatsen van het hoofdverblijf buiten Nederland. In IND-Werkinstructie 2022/21, paragraaf 4.4.1, is ook erkend dat 'verplaatsen hoofdverblijf' geen zelfstandige intrekkinggrond is voor nareiszaken waarin niet is voldaan aan de intrekkinggrond van sub e – het verbreken van de gezinsband. Bovendien heeft de Afdeling ten aanzien van de reguliere verblijfsvergunning als familie- of gezinslid geoordeeld dat de intrekkinggrond 'verplaatsen hoofdverblijf' onvoldoende is om tot intrekking over te gaan, aangezien dit geen intrekkinggrond is waarin de Gezinsherenigingsrichtlijn

³⁰ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 7 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:738, par. 10.2, beschikbaar via [Uitspraak 202002809/1/V2 - Raad van State](#).

³¹ Zie in deze context: ECRE Comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common Procedure for International Protection in the Union and Repealing Directive 2013/32 /EU, June 2024, p. 57.

(artikel 16) voorziet.³⁰VluchtelingenWerk³²VluchtelingenWerk is in dit kader van mening dat deze intrekkingsgrond geschrapt moet worden.

Volgens de MvT (onderdeel X) schrijft artikel 66 lid 6 van de Procedureverordening verplichtend voor dat de Minister de intrekkingsprocedure afsluit indien één van de drie situaties aan de orde is. In artikel 66 lid 6 van de Procedureverordening staat: 'De lidstaten sluiten de onder dit lid vallende gevallen af *overeenkomstig hun nationale recht*. Die afsluiting hoeft niet de vorm van een beslissing aan te nemen, maar moet ten minste in het dossier van de verzoeker worden opgenomen, met *vermelding van de rechtsgrond* voor die afsluiting' (nadruk toegevoegd). Indien de wetgever deze grond wenst te implementeren, moet er volgens VluchtelingenWerk een nationale rechtsgrond ingevoerd worden. Artikel 32 lid 5 Vw (nieuw) is daarvoor ontoereikend. Dat deze gevallen met artikel 80 Vw (nieuw) ook uitgesloten worden van beroep is daardoor extra kwalijk.

VluchtelingenWerk is daarnaast zeer bezorgd over het afschaffen van het voornemen in de intrekkingsprocedures. In tegenstelling tot aanvraagprocedures is de minister in de intrekkingsprocedure de initiatiefnemer. Zoals ook in de MvT is erkend, moet de minister de vreemdeling schriftelijk informeren over de redenen voor de beoogde intrekking, conform Artikel 66 lid 1 onder a van de Procedureverordening. Door het vervallen van het voornemen, wordt ook de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze voor het intrekkingsgehoor opgeheven. Aangezien de bewijslast in de intrekkingsprocedure bij de minister ligt, is het zorgelijk dat er geen uitgebreide schriftelijke controle door een advocaat meer plaatsvindt in de bestuurlijke fase. VluchtelingenWerk pleit er dan ook voor dat het toekomstige beleid, dat volgens de MvT nog moet worden vormgegeven, zo dicht mogelijk bij het huidige systeem blijft.

Afschaffen verblijfsvergunning onbepaalde tijd asiel

Reactie op onderdelen Z, AE, AJ, BC, BH, BL, BM

In deze onderdelen van het wetsvoorstel wordt de afschaffing van de verblijfsvergunning onbepaalde tijd asiel doorgevoerd. Volgens het algemene deel van de MvT kan de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (hierna: *vota*) niet gehandhaafd worden onder het nieuw Asiel- en Migratiepact. Hoewel de Kwalificatierichtlijn is omgevormd tot een verordening, zijn er geen inhoudelijke wijzigingen gedaan ten opzichte van de toelatings- en intrekkingsgronden of bijvoorbeeld de geldigheidsduur van de verblijfstitel. Het is VluchtelingenWerk daarom niet duidelijk waarom de Kwalificatieverordening geen ruimte zou laten voor de *vota*, waar de Kwalificatierichtlijn dat wel deed. Bovendien schrijft overweging 32 Kwalificatieverordening voor dat de bescherming 'doeltreffend en van niet-tijdelijke aard' moet zijn.

De verwarrende terminologie die met onderdelen F-G wordt geïntroduceerd speelt ook hier een belangrijke rol. De imperatieve intrekkingsbevoegdheid ten aanzien van het vervallen van de verleningsgrond ziet op de *status*. In onderhavig wetsvoorstel wordt die status echter aangeduid als *verblijfsvergunning* (permanent, maar intrekbaar) en daarnaast bestaat dan de verlengbare *verblijfstitel*. Het Unierecht biedt lidstaten redelijk veel vrijheid in hoe zij verblijfsrecht regelen, inclusief de documentatie en de duur daarvan. In feite zou je kunnen stellen dat de *verblijfstitel*, zoals die in het wetsvoorstel wordt genoemd, voornamelijk een nationale aangelegenheid blijft. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat asielstatushouders die de EU-langdurig ingezetene status verwerven, die *ook* behouden als de onderliggende *asiel/status* wordt ingetrokken (artikel 9 lid 3bis 2011/51/EU).

Volgens het algemene deel van de MvT kunnen asielstatushouders alsnog aanspraak maken op ander permanent verblijf. Er wordt onder andere gewezen op de EU-langdurig ingezetene-status. Voor deze status geldt naast het inburgeringsvereiste ook een inkomenseis, waar slechts een minderheid van de asielstatushouders na vijf jaar aan kan voldoen. Ook wordt gewezen op de

³² Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 18 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1923, beschikbaar via [ECLI:NL:RVS:2019:1923](https://eclis.nl:RVS:2019:1923), Raad van State, 201802365/1/V3.

mogelijkheid om Nederlander te worden. Met het afschaffen van de vergunning onbepaalde tijd, komen asielstatushouders zonder alternatief permanent verblijft echter niet meer in aanmerking om te naturaliseren (artikel 8 lid 1 onder b Rijkswet Nederlandschap). VluchtelingenWerk wijst erop dat dit bovendien op gespannen voet staat met artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag en artikel 6 van het Europees verdrag inzake Nationaliteit. Bovendien wordt naturalisatie bemoeilijkt voor gezinsleden van asielstatushouders met een afgeleide asielstatus, aangezien zij bij het verkrijgen van de Langdurig ingezetenenstatus geen aantekening 'internationale bescherming' verkrijgen (artikel 45c). Daarmee zijn deze gezinsleden niet meer herkenbaar als vluchteling en worden zij bijvoorbeeld niet meer automatisch vrijgesteld van de documenteis bij naturalisatie (overleggen van geboorteakte en geldig paspoort).

- VluchtelingenWerk verzoekt artikel 45c VW aan te passen, zodat gezinsleden van vluchtelingen en subsidiair beschermden ook de aantekening 'internationale bescherming' en de bijbehorende verblijfscode in de BRP kunnen krijgen.

Rechtsbijstand

Reactie op onderdeel AA

Met deze wijzigingen van de Vw wordt aangesloten bij artikel 21 Procedureverordening en artikel 19 AMMR. Op dit moment is dat een vraagstuk dat nog steeds openstaat, zoals ook volgt uit de MvT: 'Op het moment van het in consultatie geven van dit wetsvoorstel is nog niet duidelijk hoe hieraan invulling zal worden gegeven.'

Uit de Procedureverordening volgt, kort gezegd, dat een vreemdeling de mogelijkheid moet worden geboden om zelf een juridisch adviseur te zoeken en te bekostigen, maar dat de lidstaat juridische counseling verstrekt in de administratieve procedure en rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging tijdens de beroepsprocedure (artikel 15, tweede lid Procedureverordening). Ook staat in het derde lid dat lidstaten ervoor kunnen kiezen om deze rechtsbijstand en vertegenwoordiging kosteloos aan te bieden tijdens de administratieve procedure, zoals dat ook in de huidige situatie het geval is.

Bij het nader invullen van regels omtrent de counseling, rechtsbijstand en vertegenwoordiging, moeten de volgende aandachtspunten in acht worden genomen. In overweging 16 wordt benadrukt dat een vreemdeling in een zo vroeg mogelijk stadium uitgebreide informatie moet krijgen over de procedure, rechten en verplichtingen. In de huidige situatie is hier een belangrijke rol voor VluchtelingenWerk weggelegd. VluchtelingenWerk verstrekt momenteel voorlichting en informatie aan vreemdelingen in de asielprocedure. Dit is vastgelegd in paragraaf C1/2.2 Vreemdelingencirculaire 2000. VluchtelingenWerk onderschrijft de noodzaak om deze rol te blijven vervullen.

Daarnaast moet toegang tot juridische counseling, rechtsbijstand, en vertegenwoordiging een integraal onderdeel vormen van de procedure voor internationale bescherming. Hierbij wijzen wij op de analyse van de European Council on Refugees and Exiles (ECRE), die uit de tekst van de Procedureverordening opmaakt dat het begrip 'juridische counseling' niet te beperkt mag worden uitgelegd³¹. Hierbij wijzen wij op de analyse van de European Council on Refugees and Exiles (ECRE), die uit de tekst van de Procedureverordening opmaakt dat het begrip 'juridische counseling' niet te beperkt mag worden uitgelegd³³: *"Counseling is the provision of legal advice and guidance by a lawyer on procedural and substantive issues related to an asylum application during the administrative procedure, including assistance with the lodging of the application, support during the preparation for the first-instance interview and guidance on any legal issues arising throughout the procedure."* Een vreemdeling moet dus verregaande *legal counseling* krijgen gedurende de gehele

33 ECRE, Legal Note 16 - The Guarantees of the EU Charter of Fundamental Rights in Respect of Legal Counselling, Assistance and Representation in Asylum Procedures), beschikbaar via [ECRE Legal-Note-16 The-Guarantees-of-the-EU-Charter-of-Fundamental-Rights-in-Respect-of-Legal-Counselling-Assistance-and-Representation-in-Asylum-Procedures.pdf](#).

administratieve fase. VluchtelingenWerk wijst erop dat aan de bovenstaande vereisten - bestaande uit de juridische ondersteuning bij het indienen van het verzoek, ondersteuning bij de voorbereiding voor het gehoor en begeleiding bij juridische zaken tijdens de procedure - niet goed kan worden voldaan als de counseling bijvoorbeeld aan meerdere verzoekers tegelijk wordt verstrekt (artikel 16, eerste lid, tweede alinea Procedureverordening), omdat dit de kwaliteit en effectiviteit van de begeleiding vermindert. VluchtelingenWerk vreest dat er in bepaalde gevallen, zoals genoemd in artikel 16, lid 3 van de Procedureverordening, gekozen wordt voor het beperken van juridische counseling. Het Ministerie moet daarnaast waakzaam zijn voor het onterecht beperken van de rechten van vreemdelingen door asielzoekers uit te sluiten van juridische counseling bij volgende verzoeken. VluchtelingenWerk wijst erop dat de toegang tot juridische counseling in overeenstemming moet zijn met het fundamentele recht op toegang tot effectieve rechtsbescherming zoals neergelegd in de artikelen 41 en 47 van het EU Handvest en artikel 3 EVRM. De Procedureverordening voorziet in uitzonderingen. Het is vaste rechtspraak van het HvJ-EU dat beperkingen restrictief moeten worden uitgelegd. Dit geldt dus evenzo voor de toegang tot de juridische counseling, waarbij de fundamentele waarborgen niet uit het oog verloren moeten worden, en de asielzoeker niet beperkt mag worden in de toegang tot juridische bijstand.

Voornoemde aandachtspunten moeten ook in acht worden genomen bij de facultatieve bepalingen van artikel 17, tweede lid Procedureverordening. Het niet verstrekken van juridische rechtsbijstand en vertegenwoordiging in hoger beroepssituaties, of als het beroep wordt geacht geen redelijke kans van slagen te hebben, maakt onnodig inbreuk op de rechten van asielzoekers. Daarbij moet artikel 19, vierde lid Procedureverordening in acht worden genomen. Juridische counseling, rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging mogen slechts beperkt worden als deze beperkingen niet willekeurig zijn en de toegang hiertoe mag niet onnodig belemmerd worden. Ook mogen beperkingen van vergoedingen en andere kosten niet ongunstiger zijn dan de behandeling die eigen onderdanen op het gebied van rechtsbijstand in het algemeen genieten.

- Hoe zorgt het ministerie ervoor dat de begrippen zoals juridische vertegenwoordiging, rechtsbijstand en informatievoorziening niet te beperkt worden uitgelegd en dat het belang van degelijke advisering en rechtsbijstand effectief wordt onderschreven en zo min mogelijk wordt belemmerd?
- Op welke manier waarborgt het ministerie de belangrijke rol van de advocatuur?

Door de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van nadere regels met betrekking tot counseling bij de minister te leggen, wordt herhaald wat eerder is opgemerkt. Het betreft nu een rechtstreekse delegatiegrondslag voor de minister, waar momenteel de normstelling plaatsvindt via een Amvb. Dit leidt tot een lagere juridische regeling, wat de balans tussen zorgvuldigheid en snelheid in negatieve zin beïnvloedt. Bij een Ambv is advisering van de Raad van State vereist en deze waarborgen gelden niet voor een ministeriële regeling. VluchtelingenWerk wijst erop dat dit vooral relevant is in het licht van de lopende discussie over de beperkte ruimte voor waarborgen zoals wetsadvisering en consultatieprocedures bij nieuwe regelgeving op het gebied van asielrecht.

Afschaffen voornemenprocedure

Reactie op onderdelen AD, AF, AG, AH, AZ, BG

De bovenstaande wijzigingen komen neer op twee zaken, namelijk het afschaffen van de voornemenprocedure en het aanpassen van de beslistermijnen. VluchtelingenWerk en andere organisaties zoals het College voor de Rechten van de Mens hebben herhaaldelijk kritiek geuit op het afschaffen van de voornemenprocedure. Hoewel de voornemenprocedure een nationale regeling betreft die niet expliciet door het Unierecht wordt vereist, is het schrappen ervan zorgwekkend. Dit wordt voorgesteld met het oog op de kortere termijnen die de Procedureverordening voorschrijft, in vergelijking met de huidige situatie. Echter, met het wegvallen van deze processtep, vrezen wij voor

het verder wegvallen van mogelijkheden van de asielzoeker om zijn asielrelaas duidelijk over te brengen en te onderbouwen waarom hij gevaar loopt in het land van herkomst.

Daarbij wordt de meeste landeninformatie in reactie op het voornemen - in de zienswijze - aangevoerd. Bij het afschaffen van deze processtappen kan deze informatie pas in de beroepsprocedure worden ingediend, wat betekent dat de IND deze pas later ontvangt. Dit geldt ook voor rapporten van experts, die vaak in dit stadium worden aangevraagd. Door deze wijziging zal er minder tijd zijn om dergelijke informatie en rapporten in de procedure te verwerken. Ook nadere juridische argumentatie van de advocaat wordt vaak tijdens de zienswijze aangevoerd. Dit geeft de IND ook de kans om die landeninformatie en nadere juridische argumentatie mee te nemen en te betrekken bij het nemen van de beschikking. Daarbij komt ook dat de IND vaak zelf tijd nodig heeft om onderzoek te doen naar de situatie in het land van herkomst.

Daarnaast zal door het weghalen van de 'juridische dialoog' tussen advocaat en IND, de weging van de argumentatie en (landen)informatie mogelijk verschuiven naar de rechtbanken. De verwachting is dan ook dat er meer tijd gaat zitten in het onderzoeken van een zaak door de rechtbanken, omdat er minder discussie is geweest tussen de IND en advocaat/vreemdeling. Dit is ook kwalijk omdat de rechtbanken nu al te maken hebben met forse achterstanden. Als die achterstanden oplopen, verstopt de asielketen op die plek verder.

De rechtbanken zullen vervolgens vaker motiverings- en/of zorgvuldigheidsgebreken vaststellen, omdat rechtbanken in Nederland maar zeer sporadisch zelf in een zaak voorzien en een vergunning verlenen. Door het wegnemen van deze processtap is het goed denkbaar dat besluiten sneller en onzorgvuldiger worden genomen. Er moet namelijk wel worden voldaan aan het motiveringsbeginsel. De huidige beschikkingen zijn vaker korter dan de voornemens. Het kan dus voorkomen dat rechtbanken vaker motiveringsgebreken zullen vaststellen. De rechtbank kan de IND dan opdragen een nieuw besluit te nemen. Als de frequentie waarin dit gebeurt ten opzichte van nu toeneemt, kunnen procedures nog langer duren. De IND krijgt namelijk niet de kans om de bezwaren en argumenten van de vreemdeling te pareren of te betrekken in de besluitvorming. Nu komt er vaak in de beschikking nog aanvullende informatie of motivering naar aanleiding van de zienswijze.

Als de zienswijze wordt afgeschaft, is ook deze aanpassingsmogelijkheid voor de IND er niet meer. VluchtelingenWerk wil er daarnaast op wijzen dat zienswijzen maar in enkele gevallen leiden tot inwilligingen. Meestal leidt een succesvolle zienswijze tot zending naar de Verlengde Asielprocedure. Het is dus een goede 'check' voor de IND om stil te staan bij de zaak en te bedenken of er genoeg informatie voorhanden is om te beslissen of er is voldaan aan de onderzoeks- en samenwerkingsplicht.

Tenslotte wordt een vreemdeling in de grensprocedure direct naar het grenshospitium gebracht na het afwijzen van de asielaanvraag. Door het afschaffen van de voornemenprocedure, is de verwachting dat vaker wordt afgewezen aangezien er gelijk een beschikking moet komen. Dit betekent dat vreemdelingen in de grensprocedure eerder en langer (mogelijk onterecht) in detentie worden geplaatst, waar ze moeten wachten op de uitspraak. Uit onze praktijk blijkt dat in de huidige voornemenprocedure deze mensen vaker naar de Verlengde Asielprocedure worden gestuurd als blijkt dat er niet voldoende informatie beschikbaar is om te beslissen. Zij worden dan naar een AZC overgebracht en hoeven niet onnodig in detentie te blijven. VluchtelingenWerk heeft in bovenstaande context de volgende vraag:

- Hoe waarborgt het ministerie de zorgvuldigheid en de noodzakelijke dialoog tussen de IND, de vreemdeling en diens advocaat bij het afschaffen van de voornemenprocedure?

Rechtsmiddelen

Reactie op onderdelen AY, BB, BD, BE, BF

In artikel 67 van de Procedureverordening is bepaald dat de lidstaten termijnen moeten vaststellen voor het instellen van beroep. Samenvattend is gekozen voor een beroepstermijn van één week bij niet in behandeling nemen, niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond, buitenbehandelingstelling, alsook in deze gevallen in de asielgrensprocedure. De beroepstermijn wordt twee weken als is ingewilligd op de b-grond, bij een afwijzing als ongegrond, of bij intrekkingen. Bepaalde termijnen zijn dus verkort van vier naar twee weken, met als voornaamste doel het bevorderen van de doorlooptijden in de asielketen. Deze termijnen liggen binnen de voorgeschreven minima en maxima van Artikel 67 van de Procedureverordening.

VluchtelingenWerk vraagt zich in deze context af waarom is gekozen voor de verkorte beroepstermijn van twee weken in plaats van de huidige termijn van vier weken, terwijl het vaak gaat om complexe zaken waarin de vreemdeling voldoende gelegenheid moet krijgen om zijn bezwaren tegen het besluit in te dienen. In de huidige situatie, waarin de beroepstermijn vier weken bedraagt, wordt regelmatig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om na deze termijn de gronden verder aan te vullen. Aangezien er geen expliciete vermelding is van het buiten beschouwing laten van artikel 8:58 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), gaat VluchtelingenWerk ervan uit dat deze mogelijkheid ook in de nieuwe situatie behouden blijft. Gezien het herziene artikel 83b, derde lid Vw, dat bepaalt dat een uitspraak binnen 23 weken moet worden gedaan, leidt de verkorting van de beroepstermijn van vier naar twee weken ertoe dat deze termijn in de praktijk nog korter wordt. VluchtelingenWerk wijst erop dat ook gekozen had kunnen worden voor voortzetting van het huidige systeem, waarbij de beroepstermijn op vier weken blijft.

In artikel 82 wordt de schorsende werking van het beroep behandeld. In de context van de AMMR blijven veel aspecten ongewijzigd ten opzichte van de Dublinverordening. Zo moet beroep binnen een week worden ingesteld, met de mogelijkheid om een verzoek om een voorlopige voorziening (vovo) in te dienen, hetgeen kan leiden tot opschorting van het overdrachtsbesluit. Op dit moment geldt dat alleen een vovo die binnen 24 uur na kennisgeving van het overdrachtsbesluit wordt ingediend, ertoe leidt dat de vreemdeling de uitkomst van de vovo in Nederland mag afwachten (zie paragraaf C2/11 Vc). Gelet op de bewoordingen van de MvT, in het bijzonder dat het verzoek om een vovo gelijktijdig moet worden ingediend met het beroepsschrift, wat 'effectief betekent dat hier een termijn van een week na de kennisgeving voor geldt', zal de bovenstaande passage uit de Vc verdwijnen.³²³⁴ Dit zou betekenen dat binnen de termijn van een week geen overdracht kan plaatsvinden.

- Vervalt door deze wijziging het vereiste in paragraaf C2/11 Vc dat een vovo, die binnen 24 uur na kennisgeving wordt ingediend, nodig is om de uitkomst van het verzoek om vovo in Nederland af te wachten?

In het verlengde van het afschaffen van de voornemenprocedure, is het voor VluchtelingenWerk ook nog de vraag wat er gaat gebeuren met de correcties en aanvullingen. Hiervan wordt in het wetsvoorstel en de MvT geen melding gemaakt. Dit terwijl artikel 14, derde lid van de Procedureverordening voorschrijft dat de asielzoeker de mogelijkheid moet worden geboden om 'mondeling of schriftelijk opmerkingen te maken of opheldering te verschaffen over onjuiste vertalingen of misverstanden of andere feitelijke onjuistheden in het verslag of in de schriftelijke weergave van het persoonlijk onderhoud of van de opname ervan.' Hiervan kan worden afgezien als het verslag wordt toegelaten als bewijs in de beroepsprocedure, hetgeen is geïmplementeerd in Artikel 83bb Vw. Daarbij wordt dus niet expliciet besloten dat er geen correcties en aanvullingen meer gevraagd zullen worden, maar artikel 83bb Vw lijkt dit wel te impliceren. Dit werpt de vraag op of dit niet zal leiden tot het vaker terugverwijzen naar de beslisautoriteit, waardoor er meerdere malen over

³⁴ Supranoot 1, p. 84.

hetzelfde asielverzoek moet worden besloten met tussenkomst van de rechtbank. Het verzoeken om correcties en aanvullingen voorziet namelijk om in een eerder stadium al incorrecte vertalingen of interpretaties te herstellen, hetgeen leidt tot een zorgvuldigere besluitvorming.

- VluchtelingenWerk vraagt zich af hoe de implementatie van artikel 14, vijfde lid van de Procedureverordening in Artikel 83bb Vw zich verhoudt tot het vereiste uit artikel 14, derde lid van de Procedureverordening.

Daarnaast heeft VluchtelingenWerk de volgende opmerkingen en vragen:

- Op dit moment zijn veel termijnen, met name de beslistermijnen (ook na terugverwijzing door de rechtbank) langer dan wat het Pact voorschrijft. Gezien de oplopende wachttijden bij zowel de beslisautoriteit als de rechtbanken, en het capaciteitsprobleem bij de IND, is het de vraag of de nieuwe, kortere termijnen haalbaar zijn. Zijn er plannen om de beslis capaciteit van de IND en de personele bezetting bij de rechtbanken verder te vergroten?
- Wat gebeurt er met openstaande aanvragen als het volledige Pact op 1 juli 2026 van kracht wordt? Zal er een overgangsrecht geformuleerd worden, of zal iemand die begin 2026 een asielaanvraag indient te maken krijgen met de huidige, langere beslistermijnen (die nu gemiddeld twee jaar zijn) - terwijl iemand die na 1 juli 2026 een aanvraag indient, binnen een paar maanden een besluit kan verwachten? Zal de invoering van het Pact ertoe leiden dat openstaande aanvragen een langere beslistermijn krijgen, doordat de nieuwe termijnen korter zijn?

Richtlijn Tijdelijke Bescherming

Reactie op onderdeel AI

Niet verstrekken verblijfsvergunning

Uit de MvT bij de Uitvoeringswet volgt dat ongewijzigd blijft dat de begunstigen van tijdelijke bescherming overeenkomstig de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (hierna: RTB) rechtmatig verblijf hebben als asielzoeker in Nederland (artikel 8 onder f of h Vw). Voor zover dezerzijds bekend, is Nederland de enige EU-lidstaat die aansluiting heeft gezocht bij het asielsysteem. VluchtelingenWerk is van mening dat de RTB op dit punt op een onjuiste wijze is geïmplementeerd. Anders dan de definitie van artikel 2 onder g RTB doet vermoeden, is een lidstaat gehouden om een verblijfsvergunning te verlenen aan de begunstigde van tijdelijke bescherming. Het rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 onder f of h Vw voldoet niet. Franssen schrijft in haar proefschrift dat volgens de toelichting bij het Commissievoorstel, artikel 2 onder g van de RTB ziet op echte verblijfsvergunningen en niet op documenten waaruit slechts blijkt dat de persoon in kwestie op het grondgebied wordt getolereerd.³³³⁵ Bovendien moet volgens Franssen bij de uitleg van het begrip 'verblijfstitel' aansluiting worden gezocht bij de definities die worden gehanteerd in andere richtlijnen en verordeningen die deel uitmaken van het Europese asielstelsel.³⁴ Het niet-verstrekken van een 'echte' verblijfsvergunning brengt voor tijdelijk beschermde rechtsonzekerheid met zich mee.³⁶ Het niet-verstrekken van een 'echte' verblijfsvergunning brengt voor tijdelijk beschermde rechtsonzekerheid met zich mee.

- Waarom kiest de regering er niet voor om het verblijfsrecht in Nederland op grond van de RTB met die richtlijn in overeenstemming te brengen door een verblijfsvergunning te verlenen?

35 K. Franssen, [Tijdelijke bescherming van asielzoekers in de EU. Recht en praktijk in Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk en richtlijn 2001/55/EG](#), (2011), Boom Juridische Uitgevers.

36 Zie met name Verordening (EG) nr. 1030/2002, waar in art.3 Kwalificatieverordening naar verwezen wordt, waarin staat als definitie van verblijfstitel 'iedere door de autoriteiten van een lidstaat aan een onderdaan van een derde land verstrekte vergunning om legaal op zijn grondgebied te verblijven, (...)'.³⁶

Opschorting behandeling asielaanvraag - Artikel 43a Vw

Door de wijze van implementatie van de RTB in de Nederlandse context is de begunstigde van tijdelijke bescherming verplicht om een asielaanvraag in te dienen. Op basis van het huidige artikel 43a van de Vw wordt de behandeling van de asielaanvraag opgeschort voor de duur van de tijdelijke bescherming. De Uitvoeringswet brengt hierin geen inhoudelijke verandering. Echter, VluchtelingenWerk constateert dat deze praktijk veel onzekerheid met zich meebrengt voor tijdelijk beschermden (zoals de Oekraïense ontheemden op dit moment). Bovendien wordt eventuele asielbescherming voor de periode van tijdelijke bescherming onthouden, terwijl het uitgangspunt van de Uniewetgever is dat personen die aangeven in aanmerking te willen komen voor internationale bescherming, zo snel mogelijk uitsluitel dienen te krijgen. De erkenning van een persoon als vluchteling is declaratoir en de rechten die gekoppeld zijn aan de asielstatus moeten zo snel mogelijk kunnen worden geëffectueerd. De wetsgeschiedenis bij de implementatie van de RTB laat zien dat, indien een asielvergunning kan worden verleend, deze ook daadwerkelijk verleend moet worden.

³⁵VluchtelingenWerk³⁷VluchtelingenWerk stelt in dat kader de volgende vraag:

- Waarom maakt de regering geen gebruik van de mogelijkheid om al voor afloop van de tijdelijke bescherming asielverzoeken te beoordelen? Zodoende wordt ook voorkomen dat op het moment dat de tijdelijke bescherming eindigt niet in één keer grote aantallen asielaanvragen behandeld moeten worden.

Dublinprocedure

Reactie op onderdeel S

De wijziging van het eerste lid is enkel de technische wijziging van grondslag en naar van Dublinverordening naar Asiel- en Migratiebeheerverordening (hierna: AMMR). Er wordt expliciet verwezen naar Artikel 39, eerste lid van de Procedureverordening, waar is bepaald dat een aanvraag niet ten gronde wordt behandeld als een andere lidstaat verantwoordelijk is op grond van de AMMR. In de Nederlandse context wordt het 'niet in behandeling nemen' dus voortgezet. Daarbij vervalt het tweede lid van Artikel 30 Vw. Het tweede lid bepaalt: 'De vreemdeling wordt gehoord over zijn eventuele bezwaren tegen overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat.' In Artikel 22 AMMR is namelijk uitvoeriger dan in het huidige artikel 5 Dvo vastgelegd waar het persoonlijk onderhoud in de Dublinprocedure aan moet voldoen. Echter, de mogelijkheid om bezwaren tegen de overdracht kenbaar te maken, wordt nog steeds niet expliciet benoemd. Met het oog op artikel 16, derde lid AMMR, moet wel worden onderzocht of overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat niet zal leiden tot een mogelijke schending van Artikel 4 van het EU Handvest. Dit zal, ook gelet op recente jurisprudentie van het HvJ-EU in samenwerking met de vreemdeling moeten geschieden.³⁶Dit zal, ook gelet op recente jurisprudentie van het HvJ-EU in samenwerking met de vreemdeling moeten geschieden.³⁸ VluchtelingenWerk wijst erop dat door het wegvallen van het tweede lid in de Vw wel moet worden opgelet dat tijdens het onderhoud voldoende wordt voorzien in de mogelijkheden om bezwaren tegen de overdracht kenbaar te maken. Dit wordt nog urgenter gezien het mogelijke wegvallen van de voornemenprocedure en de mogelijkheid om correcties en aanvullingen aan te brengen. In paragraaf C2/2.6 Vc staat nu namelijk ook nog het volgende: 'Mocht de vreemdeling desondanks bezwaren hebben tegen de overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat, kan hij deze bezwaren in de zienswijze naar voren brengen.' Daarbij kan het rechtsmiddel tegen het overdrachtsbesluit ook zien op de mogelijke schending van artikel 4 Handvest bij of na overdracht (artikel 43, eerste lid en onder a AMMR).

³⁷ Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel tot implementatie van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, Kamerstuk 29031, nr. 3, p. 7 ; Memorie van Antwoord bij wetsvoorstel tot implementatie van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, Kamerstuk 29031, nr. C, p. 2 en 4.

³⁸ Zie specifiek in deze context: HvJ-EU, C-392/22, X t. Staatssecretaris van Justitie en veiligheid, 29 februari 2024, ECLI:EU:C:2024:195, beschikbaar via [CURIA - List of results](#).

- Zijn er voldoende waarborgen om ervoor te zorgen dat bezwaren niet pas in de beroepsprocedure kunnen worden ingebracht, maar al eerder in het proces (zowel tijdens het onderhoud als in de procedure)?

Reactie op onderdeel AK

Volgens artikel 21 Opvangrichtlijn en Artikel 18 AMMR hebben vreemdelingen vanaf het moment van kennisgeving van een overdrachtsbesluit, geen recht meer op opvangvoorzieningen zoals vermeld in artikelen 17 t/m 20 van de Opvangrichtlijn (Artikel 21 Opvangrichtlijn en Artikel 18 AMMR). Dit gaat om materiële opvangvoorzieningen zoals huisvesting, voedsel en kleding conform de Opvangrichtlijn, en om toegang tot de arbeidsmarkt, tot taalcursussen, inburgeringscursussen of beroepsopleidingscursussen. Wel moet nog een levensstandaard bewaakt worden die in lijn is met het Unierecht, specifiek het EU-Handvest, en andere internationale verplichtingen. De voorgestelde wetstekst garandeert hierbij ononderbroken toegang tot huisvesting, voedsel en kleding, en in het Implementatieplan wordt er gerefereerd aan een minimale levensstandaard (inclusief medische zorg), bijvoorbeeld met enkel verstrekkingen in natura, aangescherpte toezichtmaatregelen en begeleiding gericht op overdracht.³⁷³⁹ VluchtelingenWerk heeft in deze context de volgende opmerkingen en vragen, mede gezien het aanzienlijke aandeel asielzoekers die onder de AMMR valt en de grote impact op het opvanglandschap:

- Kan de minister meer informatie geven over de exacte inrichting van en het exacte voorzieningenniveau op locaties voor vreemdelingen na een overdrachtsbesluit? Worden hiervoor aparte locaties ingericht of zal dit regime ook onderdeel uitmaken van bestaande locaties? Wordt er beoogd vreemdelingen die een overdrachtsbesluit hebben ontvangen en vreemdelingen die anderszins verminderde opvangvoorzieningen hebben op dezelfde locaties onder te brengen? Zo ja, welke andere groepen betreft dit?
- Hoe wordt ervoor gezorgd dat het tekort aan reguliere opvangvoorzieningen de menselijke waardigheid van verzoekers niet schendt?

In de bepaling over het intrekken van opvangvoorzieningen in de context van de AMMR worden geen expliciete uitzonderingen genoemd. De Opvangrichtlijn bepaalt echter onder andere dat aan de bijzondere opvangbehoeften van verzoekers voldaan moet worden (artikel 25), dat minderjarigen een levensstandaard dienen te hebben die past bij hun fysieke, geestelijke, spirituele, morele en sociale ontwikkeling (artikel 26 lid 1) en dat de belangen van minderjarigen centraal dienen te staan, inclusief hun welzijn en de sociale ontwikkeling (artikel 26, tweede lid). VluchtelingenWerk wijst op de volgende aandachtspunten:

- Deelt de minister de mening van VluchtelingenWerk dat het intrekken van reguliere opvangvoorzieningen na het overdrachtsbesluit en het enkel bieden van een minimale levensstandaard, het in veel gevallen moeilijk zal maken om aan de bijzondere opvangbehoeften van verzoekers te voldoen en dat dit geen levensstandaard omhelst die bijdraagt aan de ontwikkeling van een minderjarige? Beoogt de minister daarom, zoals VluchtelingenWerk voorstelt, voor minderjarigen en verzoekers met bijzondere opvangbehoeften niet de reguliere opvangvoorzieningen in te trekken na het overdrachtsbesluit? Zo nee, waarom niet?

VluchtelingenWerk maakt zich verder zorgen om de nieuwe regel dat het recht op opvang conform de Opvangrichtlijn direct na de mededeling van een overdrachtsbesluit vervalt, en niet pas vanaf het moment van feitelijke overdracht. Het langere tijd uitsluiten van fatsoenlijke opvang en voorzieningen, in afwachting van een overdracht is onwenselijk en zorgelijk. VluchtelingenWerk pleit ervoor dat men in de reguliere opvang kan verblijven, totdat in rechte vaststaat dat een overdracht kan plaatsvinden.

³⁹ Supranoot 2, p. 22.

Artikel 43 AMMR biedt de mogelijkheid om een doeltreffend rechtsmiddel aan te wenden tegen het overdrachtsbesluit, en hierbij om schorsende werking te verzoeken. In dit kader stelt VluchtelingenWerk de volgende vragen:

- Hoe beoogt de minister de rechtsmiddelen tegen het intrekken van de reguliere opvangvoorzieningen bij een overdrachtsbesluit vorm te geven? Wordt dit met artikel 44a geïntegreerd met de rechtsmiddelen tegen het overdrachtsbesluit, waardoor beroep en een voorlopige voorziening hiertegen ook de intrekking van reguliere opvangvoorzieningen voorkomt?
- Zal de minister waarborgen dat vreemdelingen gedurende de rechtsmiddelentermijn en bij het aanwenden van een rechtsmiddel tegen een overdrachtsbesluit in de reguliere opvang kunnen verblijven, totdat het overdrachtsbesluit in rechte vaststaat? Hoe wordt gewaarborgd dat deze vreemdelingen tot dat moment continu in de reguliere opvang kunnen verblijven?
- Hoe wordt de transitie van een vreemdeling tussen de reguliere opvang en een eventuele versoberde opvang voor Dublinclaimanten ingevuld? Zal de minister hierbij bijvoorbeeld een overgangperiode hanteren?

Reactie op onderdeel AT

Aan vreemdelingen kan tevens een vrijheidsbeperkende maatregel worden opgelegd om onderduiken te voorkomen, met name als zij zich in een ander land bevinden dan op basis van artikel 17, vierde lid AMMR is vereist. Dit is een facultatieve bepaling, die volgens VluchtelingenWerk zo beperkt mogelijk moet worden toegepast. Daarnaast kunnen vreemdelingen in afwachting van overdracht vaker in bewaring worden gesteld, omdat het onderduikrisico niet langer 'significant' hoeft te zijn. Hierbij is wel van belang dat acht wordt geslagen op artikel 44, eerste lid AMMR. Daarin is namelijk bepaald dat niemand enkel in bewaring wordt gehouden om de enkele reden dat iemand aan de procedure van de AMMR onderworpen is. Daarbij is ook het tweede lid van dat artikel van belang, waar deze bewaringsmogelijkheid wordt beperkt tot gevallen waar op basis van een individuele beoordeling en enkel voor zover bewaring evenredig is en andere, minder dwingende alternatieve maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast. Het is hierbij zaak dat in lagere regelgeving goed wordt gedefinieerd in welke gevallen over zal worden gegaan tot het opleggen van dergelijke maatregel. Het enkel wegvallen van het woord 'significant' bij het risico op onderduiken mag niet betekenen dat in een veelvoud van gevallen toepassing wordt gegeven aan deze bevoegdheden tot het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel of een bewaringsmaatregel. Daarbij wordt in de AMMR niet expliciet voorzien in de mogelijkheid om ook aan vreemdelingen op wie de procedure uit de AMMR van toepassing is, een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen.

Tweestatusstelsel

Reactie op onderdelen AN en AO

Volgens de MvT zou het handhaven van een eenstatusstelsel niet langer meer mogelijk zijn.³⁸ Er wordt daarvoor echter geen enkel overtuigend argument gegeven. Gewezen wordt op het verschil in grondslagen dat gevolg heeft voor het beoordelingskader bij intrekkingen. De huidige Vw kent echter ook een duidelijk onderscheid tussen verlening van de asielstatus als verdragsvluchteling, de 'a-grond', (van artikel 29 eerste lid) of als subsidiair beschermde, de 'b-grond'. De grond waarop een asielzoeker de vergunning krijgt, wordt ook in de beschikking vermeld. Dat zij vervolgens dezelfde vergunning bepaalde tijd asiel krijgen, met dezelfde rechten is niet in strijd met de Kwalificatieverordening. Ook op grond van de nieuwe verordening mag aan verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermde dezelfde rechten worden toegekend. Het enige relevante verschil zijn de criteria die gelden voor intrekking. Omdat de vergunning op andere gronden wordt verleend, gelden er andere criteria voor intrekking. Voor de IND geldt nu ook dat er een verschillend beoordelingskader geldt voor de a- en de b-grond en dat deze in lijn moet zijn met de Kwalificatierichtlijn en de relevante jurisprudentie. Het feit dat het nu een verordening betreft waar de IND rechtstreeks aan moet toetsen,

maakt dit niet anders. Uit de Kwalificatieverordening volgt dus niet dat Nederland over zou moeten stappen op een tweestatusstelsel.

Er lijkt dus vooral invulling gegeven te worden aan een politieke wens, omdat het tweestatusstelsel de mogelijkheid zou bieden om het recht op gezinshereniging voor subsidiair beschermden vrijwel onmogelijk te maken door een opeenstapeling van eisen te stellen. Voor de onrechtmatigheid en onwenselijkheid van deze drastische inperking van gezinshereniging van vluchtelingen verwijst VluchtelingenWerk naar het commentaar op de wetsvoorstellen Tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet.³⁹

Opvangrichtlijn

Reactie op onderdeel AR

De minister stelt de verplichting om vreemdelingen in kennis te stellen van de beschikbaarheidsplicht en andere uitwerkingen van artikel 8 Opvangrichtlijn in lagere regelgeving te willen uitwerken.

- Zijn er naast de beschikbaarheidsplicht ook andere aspecten van artikel 8 Opvangrichtlijn die de minister in deze gedelegeerde regelgeving beoogt te wijzigen?

Reactie op onderdeel AS

De minister legt nadruk op de mogelijkheden voor het inperken van de bewegingsvrijheid (vrijheidsbeperkende maatregelen) wanneer er sprake is van een risico op onderduiken, met name na een overdrachtsbesluit. De criteria om vast te stellen wat als onderduikrisico geldt worden in artikel 56 Vw gedelegeerd naar een Amvb. Gezien de verregaande gevolgen van de exacte formulering van de criteria – hiermee wordt immers bepaald wanneer aan asielzoekers vrijheidsbeperking opgelegd kan worden conform artikel 9 Opvangrichtlijn, en niet-naleving van deze vrijheidsbeperkende maatregelen kan leiden tot inbewaringstelling (artikel 10 lid 4 onder c Opvangrichtlijn) – acht VluchtelingenWerk het van belang dat deze in een voldoende zorgvuldige procedure worden vastgelegd. Wij vinden het onwenselijk dat de definitie van objectieve criteria voor het onderduikrisico gedelegeerd is naar lagere wetgeving (een Amvb) en hebben daarom de volgende vragen:

- Is de minister bereid de criteria voor risico op onderduiken in wetgeving uit te werken, nu deze bepalend is voor de reikwijdte van artikel 9 Opvangrichtlijn? Zo nee, waarom niet?
- Kan de minister inzicht geven in welke (nieuwe) criteria gehanteerd zullen worden om een risico op onderduiken te bepalen, en hoe gewaarborgd dat deze criteria niet bovenmatig breed worden?

Onderdelen AU, AV, BI

Ten aanzien van de nieuwe bewaringsgrond van Artikel 59b lid 1 onder e (niet-naleven vrijheidsbeperkende maatregel) vraagt VluchtelingenWerk zich af of nog verder zal worden uitgewerkt in welke gevallen hier sprake van zou zijn. VluchtelingenWerk acht het van groot belang dat in dit geval niet te snel tot bewaring overgegaan wordt. Gezien de ernstige inbreuk op het recht op vrijheid, moet op basis van het legaliteitsbeginsel, duidelijk voorzienbaar zijn welke overtreding van de vrijheidsbeperkende maatregel leidt tot inbewaringstelling (artikel 5 EVRM).

Ten aanzien van de termijnen voor de inbewaringstelling van asielzoekers bevat, volgens de MvT, de huidige noch de herschikte Opvangrichtlijn regels over hoe lang de bewaring maximaal mag duren. Uit artikel 11 lid 1 van de herschikte Opvangrichtlijn, volgt dat een asielzoeker slechts in bewaring wordt gehouden voor een zo kort mogelijke duur. Vervolgens wordt ervoor gekozen om de huidige maximale termijn van vier of zes weken te laten vervallen en uitsluitend de maximale termijn van zes tot negen maanden behouden. Volgens de MvT is hiervoor gekozen om volledig aan te sluiten bij de duur van de behandeling van de asielaanvraag in de Procedureverordening.

- VluchtelingenWerk vindt dat hierbij onvoldoende is gemotiveerd waarom de oorspronkelijke veel kortere termijnen niet volstaan. Heeft dit problemen opgeleverd en zo ja, welke?

In deze context is van groot belang dat het EHRM vorig jaar een schending van dit artikel heeft geconstateerd vwb de inbewaringstelling van een asielzoeker in Nederland die eerst een strafrechtelijke detentie had uitgezeten.⁴⁰⁴⁰ Daarbij heeft het EHRM geoordeeld dat de bewaringsgrond 'openbare orde en nationale veiligheid' geen grond voor bewaring is in het kader van artikel 5 EVRM. Bewaring is alleen toegestaan om niet-geautoriseerde toegang te voorkomen. De MvT erkent in dit kader dat Nederland ook gebonden is aan artikel 5 lid 1 onder f van het EVRM. Maar er is in dit wetsvoorstel onvoldoende oog voor het feit dat de bewaringsgronden van artikel 10 lid 4 onder f van de herschikte Opvangrichtlijn en daarmee artikel 59b Vw, als zodanig op gespannen voet staan met artikel 5 EVRM. Deze discrepantie tussen de Opvangrichtlijn en het EVRM geldt mogelijk ook voor de nieuwe bewaringsgrond onder e) ten aanzien van het niet-voldoen aan de vrijheidsbeperkende maatregel. VluchtelingenWerk stelt daarom voor om in artikel 59b Vw niet alleen te verwijzen naar de herschikte Opvangrichtlijn, maar ook naar artikel 5 EVRM, om toekomstige mensenrechtenschendingen te voorkomen.

Artikel 10 lid 5 van de herschikte Opvangrichtlijn schrijft expliciet voor dat 'in het nationale recht regels worden vastgesteld over alternatieven voor bewaring'. In het algemene deel van de MvT is ten aanzien van deze bepaling opgenomen dat hiervan geen nieuwe implementatie plaatsvindt, omdat in het nationale recht reeds alternatieven voor bewaring zijn geregeld. De Adviesraad Migratie heeft in 2021 in een het rapport 'Samen werken aan terugkeer – Advies over effectiviteit en zorgvuldigheid van vreemdelingenbewaring' geconcludeerd dat 'op basis van dit onderzoek de indruk is ontstaan dat lichtere maatregelen in de praktijk relatief weinig worden opgelegd.'

Er wordt dus nu al weinig gebruik gemaakt van alternatieve maatregelen voor detentie. Met onderhavige wijzigingen komen er meer gronden voor bewaring van asielzoekers en kan de bewaring langer duren. Alternatieve maatregelen voor detentie worden dus des te belangrijker. In het adviesrapport werd gewezen op het gebrek aan betrouwbare data over alternatieve maatregelen voor detentie. Dit heeft mogelijk ook te maken met het feit dat de alternatieve maatregelen voor detentie verspreid over de regelgeving staan en ook voor de medewerkers niet duidelijk is welke opties er zijn. VluchtelingenWerk stelt daarom voor om in Artikel 59b Vw een nieuw lid toe te voegen waarin uitdrukkelijk staat welke alternatieve maatregelen voor detentie opgelegd kunnen worden, met verwijzing naar de juridische grondslag daarvoor.

Artikel 59c Vw (nieuw) schrijft voor dat bij het opleggen van een maatregel van bewaring gemotiveerd moet worden dat geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. Ook hiervoor is van belang dat duidelijk is welke maatregelen bestaan. VluchtelingenWerk stelt dus wederom voor om deze maatregelen expliciet in de wet op te sommen.

Ten aanzien van artikel 94 Vw beroep bij bewaring staat in de MvT dat het om praktische redenen niet mogelijk is om de kennisgeving gelijktijdig met de bekendmaking van het besluit tot oplegging van de bewaring te doen uitgaan naar de rechtbank. Zou dit nader toegelicht kunnen worden?

Overige opmerkingen/vragen Opvangrichtlijn (omissies/onduidelijkheden)

Verscheidende relevante wijzigingen in de herziene Opvangrichtlijn komen in de Implementatiewet niet aan de orde, maar verdienen wel aandacht. VluchtelingenWerk wijst in deze context op de volgende aandachtspunten en vragen:

40 EHRM, 23 april 2024, 71008/16

- In paragraaf 9 en 11 van de preambule en in artikel 19 en 20 Opvangrichtlijn zijn de formuleringen omtrent de geboden levensstandaard enigszins gewijzigd (o.a. meer nadruk op Unierechtelijke verplichtingen). Ziet de minister hierin een inhoudelijke wijziging van de levensstandaard en materiële opvangvoorzieningen die geboden dienen te worden? Zo ja, op welke wijze interpreteert de minister deze bepalingen en wijzigingen?
- Uit artikel 2 lid 7 Opvangrichtlijn blijkt dat de materiële opvangvoorzieningen van verzoekers ten alle tijden ook een dagvergoeding dienen te omvatten, met inbegrip van een geldbedrag (leefgeld). In het Implementatieplan wordt gepland dit in januari-juni 2026 in te regelen. Volgens VluchtelingenWerk kan artikel 2 lid 7 ook gelezen worden als een verduidelijking van de geldende verplichting op basis van de huidige Opvangrichtlijn om ook een geldelijke dagvergoeding te bieden. VluchtelingenWerk raadt daarom aan om het verstrekken van leefgeld nu direct al permanent in de Regeling verstrekkingen asielzoekers (hierna: Rva) op te nemen. Verder wordt in paragraaf 60 van de preambule duidelijk dat voor het bepalen van dit bedrag relevante referentiewaarden die worden toegepast om onderdanen een passende levensstandaard te bieden gebruikt moeten worden. Kan de Minister al een inschatting geven van nationale referentiewaarden waar het bedrag voor leefgeld op gebaseerd kan worden, en de verhoging van het leefgeld die hier naar verwachting uit zal komen?
- In artikel 2, derde lid onder a Opvangrichtlijn wordt de definitie van een gezin onder de Opvangrichtlijn uitgebreid tot gezinnen die buiten het land van herkomst maar vóór aankomst in de EU zijn ontstaan, en tot meerderjarige kinderen ten laste van de verzoeker. Hoe beoogt de minister deze bepalingen te implementeren?

ARTIKEL III Wet arbeid vreemdelingen

Reactie op onderdeel B

Asielzoekers voor wie het herkomstland als veilig land van herkomst kan worden beschouwd, worden in de versnelde procedure (artikel 42 lid 1 onder e Procedureverordening) behandeld en worden daarom op basis van artikel 17 herschikte Opvangrichtlijn uitgesloten van toegang tot de arbeidsmarkt. VluchtelingenWerk vraagt zich af of bij de uitsluiting van toegang tot de arbeidsmarkt voldoende rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat later kan blijken dat het herkomstland ten onrechte als veilig land van herkomst is aangemerkt. Zoals eerder opgemerkt bij de implementatie van de versnelde procedure, is de vraag hoe omgegaan wordt met de situatie waarin blijkt dat iemands aanvraag ten onrechte in de versnelde procedure is opgenomen.

- Hoe wordt er gewaarborgd dat asielzoekers van wie de asielaanvraag mogelijk ten onrechte in de versnelde asielprocedure is behandeld (bijvoorbeeld omdat de IND er ten onrechte vanuit gegaan is dat het herkomstland voor de asielzoeker een veilig land van herkomst is) niet ook ten onrechte worden uitgesloten van de arbeidsmarkt alsnog toegang krijgen tot werk?

Kwalificatieverordening

Reactie op onderdelen F, G, H, I, J, M, N, O

Er wordt met het wetsvoorstel een duidelijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds een permanente erkenning en anderzijds een tijdelijk verblijfsdocument. Dit onderscheid is van belang voor intrekkingprocedures die slechts zien op één van de elementen. Zo gelden voor het intrekken van de verblijfstitel soms andere voorwaarden dan voor het intrekken van de status.⁴¹⁴¹ Ook behoudt de EU-langdurig ingezetene zijn verblijfsdocument als EU-langdurig ingezetene, als zijn internationale

41 Zie hierover C-373/13 HvJ-EU H. T. tegen Land Baden-Württemberg 24 juni 2015 ECLI:EU:C:2015:413, en Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 2 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1550, beschikbaar via [ECLI:NL:RVS:2016:1550](https://www.rechtspraak.nl/ECLI/2016/1550), Raad van State, 201506288/1/V1.

beschermingsstatus wordt ingetrokken. De status en de verblijfstitel zijn dus twee verschillende dingen die in de Nederlandse regelgeving lange tijd ten onrechte zijn samengenomen.⁴²⁴²

VluchtelingenWerk wil allereerst ten aanzien van artikel 9 Vw (nieuw) en artikel 28 Vw (nieuw) opmerken dat het bijzonder verwarrend is om de internationale beschermingsstatus (zonder einddatum) in de Nederlandse regelgeving een verblijfsvergunning te noemen, terwijl die afgezet moet worden tegen de verblijfstitel die wel aan tijd is gebonden. De woordenboekbetekenis van een verblijfsvergunning is: 'officiële toestemming om voor een bep. periode in een land te verblijven'. De Kwalificatieverordening hanteert de volgende definities:

1. 'vluchtelingenstatus': de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als vluchteling;
2. 'subsidiare beschermingsstatus': de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als een persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt;
3. 'internationale bescherming': de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus; (...)
12. 'verblijfstitel': een machtiging die door de instanties van een lidstaat wordt verstrekt en beantwoordt aan een uniform model, zoals vastgesteld in Verordening (EG) nr. 1030/2002, en op grond waarvan een onderdaan van een derde land of staatloze legaal op het grondgebied van die lidstaat mag verblijven; Daarbij wordt in de genoemde Verordening uit 2002 als definitie van 'verblijfstitel' gegeven: 'iedere door de autoriteiten van een lidstaat aan een onderdaan van een derde land verstrekte vergunning om legaal op zijn grondgebied te verblijven (...)'.

Het woord 'verblijfsvergunning' wordt enkel genoemd in artikel 9 lid 2 van de Procedureverordening waarin staat dat het 'recht om te blijven' nog geen 'recht op een verblijfsvergunning' inhoudt. VluchtelingenWerk stelt voor dat in de Nederlandse regelgeving de terminologie van het Unierecht wordt gebruikt. Dat betekent dat artikel 28 Vw moet zien op de erkenning van de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus. In artikel 9 kan de term verblijfstitel gehandhaafd worden, een verblijfstitel wordt volgens het Unierecht afgegeven. De term verblijfsvergunning dient ten aanzien van asiel niet langer gebruikt te worden. Dit betekent uiteraard wel dat andere regelgeving aangepast moet worden, zoals die over sociale zekerheid en naturalisatie, zodat asielstatushouders op basis van hun status en niet de verblijfsvergunning in aanmerking komen voor hun materiële rechten.

Voorts is het VluchtelingenWerk niet duidelijk wat de ingangsdatum is van de verblijfstitels op grond van artikel 9 Vw. VluchtelingenWerk begrijpt dat de verblijfsvergunning (ofwel status) op basis van artikel 28 Vw, na erkenning, ingaat vanaf de datum asielaanvraag. Voor VluchtelingenWerk is echter onduidelijk vanaf welke datum de verblijfstitel wordt afgegeven. VluchtelingenWerk vindt dat de verblijfstitel en de verblijfsvergunning (ofwel status) dezelfde ingangsdatum zouden moeten hebben, zoals ook in de huidige regelgeving het geval is. Wel dient de verblijfstitel vanaf de datum van de afgifte nog minimaal drie, respectievelijk één, jaar geldig te zijn. Artikel 24 van de Kwalificatierichtlijn bepaalt namelijk dat zo spoedig mogelijk na toekenning van de status (lid 2) een verblijfstitel wordt afgegeven met een geldigheidsduur van minimaal drie (vluchtelingenstatus) respectievelijk één jaar (subsidiare beschermingsstatus). Die geldigheidsduur moet volgens VluchtelingenWerk dus worden berekend vanaf de datum afgifte. Dit doet er niet aan af dat de ingangsdatum eerder kan liggen.

VluchtelingenWerk heeft dan ook de volgende vragen:

⁴² Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Adviesrapport 'Gewogen gevaar', 5b februari 2018, beschikbaar via [Advies: Gewogen gevaar | Publicatie | Adviesraad Migratie](#).

- Krijgen de verblijfsvergunning (status) en de verblijfstitel dezelfde ingangsdatum - namelijk de datum van de asielaanvraag?
- Hoe wordt de geldigheidsduur van de verblijfstitel berekend in lijn met de bepalingen van de Kwalificatierichtlijn?

Overige opmerkingen/vragen Kwalificatieverordening (omissies en onduidelijkheden)

Samenwerkingsplicht

In de MvT staat dat leden 2 t/m 6 van artikel 31 Vw, 2000 komen te vervallen, omdat het beoordelingskader voor verlening en afwijzing van de asielaanvraag en de samenwerkingsplicht voortaan zijn geregeld in artikel 4 van de Kwalificatieverordening. Het beoordelingskader voor verlening en afwijzing wordt niet besproken in het Nationaal Implementatieplan. In artikel 4 Kwalificatieverordening ontbreekt de zinsnede uit artikel 4 Kwalificatierichtlijn die luidt 'de lidstaat heeft tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.' Dit wordt ook wel de samenwerkingsplicht genoemd.

Hoewel expliciete vermelding van de samenwerkingsplicht in artikel 4 van de Kwalificatieverordening ontbreekt, is er naar de mening van VluchtelingenWerk nog altijd sprake van een samenwerkingsplicht van asielzoeker én lidstaat om de elementen van het asielrelaas aan te vullen en te beoordelen. Lid 5 van deze bepaling maakt duidelijk dat niet altijd verwacht kan worden van de verzoeker om zijn verklaringen met bewijsmateriaal ('documentary or other evidence') te onderbouwen, en dat deze verklaringen onder bepaalde omstandigheden moeten worden aangenomen zonder bewijsmateriaal.

Artikel 4 moet ook gezien worden in het licht van het standpunt van zowel de UNHCR als het EHRM, dat van asielzoekers niet altijd verwacht kan worden om hun asielrelaas met bewijsmateriaal te onderbouwen, en dat het nodig kan zijn om hen het voordeel van de twijfel te geven. Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat de vreemdeling en de lidstaat een gedeelde plicht ('shared duty') hebben om de feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan een asielverzoek vast te stellen en te beoordelen. Daarnaast heeft de IND op grond van artikel 3:2 Awb een actieve onderzoeksplicht, op grond waarvan het verplicht kan zijn om elementen van het verzoek aan te vullen als deze incompleet zijn en daar waar de IND in een betere positie dan de asielzoeker is om toegang te verkrijgen tot bepaald soort bewijsmateriaal. In deze context vraagt VluchtelingenWerk het volgende:

- Volgt volgens de minister nog altijd een samenwerkingsplicht voort uit artikel 4 van de Kwalificatieverordening? Is de minister voornemens de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen naar aanleiding van de Kwalificatieverordening te wijzigen?

Verlenging en afgifte verblijfstitels

In artikel 24 lid 4 Kwalificatieverordening wordt uitdrukkelijk bepaald dat de verlenging van verblijfstitels wordt georganiseerd op een wijze die continuïteit van de periode van toegestaan verblijf waarborgt zonder onderbreking in de tijd tussen het verlengen van de titel. VluchtelingenWerk wil er op wijzen dat vanwege het Koppelingsbeginsel in Nederland voor het maatschappelijk functioneren van groot belang is dat asielstatushouders altijd in bezit kunnen zijn van een verblijfsdocument waaruit hun identiteit en verblijfsrecht als asielstatushouder blijkt en dus niet verlopen is. Dit kan anders problemen geven bij het verkrijgen en behouden van werk, afsluiten van abonnementen, verzekeringen, hypotheek, etc. Dit betekent dat de werkprocessen en capaciteit bij de IND en de IND-loketten zodanig moeten zijn ingericht dat bij tijdige aanvraag altijd het nieuwe verblijfsdocument voor de ingangsdatum beschikbaar is. Het aanscherpen en inregelen van deze werkprocessen ontbreekt in het Implementatieplan.

In overweging 57 Kwalificatieverordening staat dat personen die internationale bescherming genieten in de periode tussen verlenen en afgifte van de verblijfstitel effectief toegang moeten hebben tot alle in de verordening vastgestelde rechten (m.u.v. vrijheid van verkeer binnen EU en afgifte reisdocument). Dit is voor gezinsleden waarvoor bij aankomst passende huisvesting beschikbaar is in de praktijk niet het geval. Zij moeten vaak weken en soms maanden wachten voor zij toegang hebben tot bijstand, kinderbijslag en toeslagen in afwachting van het verblijfsdocument en of de BRP-inschrijving. Deze voorzieningen worden meestal ook niet met terugwerkende kracht verstrekt waardoor zij ten opzichte van andere onderdanen in plaats van gelijk in feite ongelijk worden behandeld. De aanpak hiervan ontbreekt in het Implementatieplan.

Toegang tot integratiemaatregelen

Ten opzichte van de Kwalificatierichtlijn is artikel 35 Kwalificatieverordening uitgebreid en worden meer waarborgen ten aanzien van verplichte deelname aan inburgering gesteld. De integratiemaatregelen moeten uitdrukkelijk gratis en toegankelijk zijn en bijdragen mogen alleen gevraagd aan personen met internationale bescherming die over voldoende middelen beschikken. Het vragen van examengelden kan hiermee strijdig zijn. Het artikel geeft een beperkte mogelijkheid voor het verbinden van sancties aan het niet kunnen deelnemen aan inburgeringsprogramma's. Bezien moet worden in samenhang met de Hof-uitspraak van 4 februari 2025 C158/23 of de wet Inburgering moet worden herzien.