

ADVIES OVER DE UITVOERINGS- EN  
IMPLEMENTATIEWET ASIEL- EN  
MIGRATIEPACT 2026

**Wetsadvies**

## 1. Samenvatting en aanbevelingen

Dit advies heeft betrekking op het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) en enkele andere wetten in verband met de uitvoering en implementatie van het EU Asiel- en migratiepact 2026 (Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026).

### Geef prioriteit aan de inwerkingtreding van het pact

Dit wetsvoorstel leidt tot een stelselwijziging die kansen biedt om meer grip te krijgen op migratie. De invoering van het pact zal veel impact hebben op uitvoeringsorganisaties, waaronder de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de rechtspraak. Als lidstaten erin slagen het pact goed in te voeren in de nationale rechtsstelsels zal dit leiden tot meer harmonisatie, waarmee verschillen tussen nationale procedures kleiner zullen worden. Het resultaat zal een gelijk speelveld zijn met efficiëntere procedures, versterking van grensbeheer en solidariteit, en meer samenwerking. Met het oog hierop adviseert de adviesraad om vooruitlopend op de implementatie en uitvoering van het pact geen wetswijzigingen door te voeren die niet noodzakelijk zijn en prioriteit te geven aan de inwerkingtreding van het pact.

#### **Aanbevelingen 1-3:**

- 1) *Geef prioriteit aan de invoering van het pact en zie voorlopig af van maatregelen waartoe het pact niet verplicht.*
- 2) *Schrap de volgende maatregelen uit het wetsvoorstel:*
  - a) *Introductie van het tweestatusstelsel en aanscherpingen van de vereisten bij nareis*
  - b) *Verkorting van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd van vijf naar drie jaar*
  - c) *Afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, en*
  - d) *Afschaffing van de voornemenprocedure.*
- 3) *Voer een uitvoeringstoets uit naar de effecten van de afschaffing van de voornemenprocedure en betrek de uitkomsten bij de afweging of deze procedure moet worden afgeschaft.*

### Rechtsbescherming

In dit advies vragen we ook aandacht voor de rechtsbescherming van asielzoekers. In de toelichting bij het wetsvoorstel is onvoldoende duidelijk uitgelegd hoe - in verschillende situaties - het risico dat de vreemdeling zich onttrekt aan het toezicht wordt meegewogen bij de afweging of hij of zij in bewaring wordt gesteld.

#### **Aanbevelingen 4-5:**

- 4) Motiveer in de toelichting bij het wetsvoorstel hoe getoetst wordt onder welke omstandigheden een asielzoeker die zich niet aan een vrijheidsbeperkende maatregel heeft gehouden als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn, in bewaring kan worden gesteld.*
- 5) Motiveer in de toelichting bij het wetsvoorstel onder welke omstandigheden het onttrekkingsrisico bij Dublinclaimanten wordt beoordeeld nadat het recht op opvangvoorzieningen is komen te vervallen, omdat ten aanzien van hen een overdrachtsbesluit is genomen.*

Ook de rechtsbescherming van minderjarigen tegen de uitoefening van proportionele dwang vraagt nadere aandacht. Autoriteiten mogen proportionele dwang op minderjarigen toepassen om te zorgen dat deze voldoen aan verplichtingen tot het verstrekken van biometrische gegevens. De enige beperking hiervoor is dat bij de uitoefening daarvan de waardigheid en de fysieke integriteit van de minderjarige wordt gerespecteerd. De adviesraad vindt dat dit in de uitvoeringspraktijk te weinig houvast biedt om te bepalen wat wel en niet is geoorloofd.

#### **Aanbeveling 6:**

*Leg de norm 'proportionele dwang' vast in de Vreemdelingenwet 2000 en werk in het Vreemdelingenbesluit 2000 uit welke grenzen daaraan worden gesteld.*

De regering heeft het voornemen rechtsbijstand bij asielverzoeken zo veel mogelijk te beperken. De afschaffing van rechtsbijstand in de administratieve procedure valt samen met het voornemen tot afschaffing van de voornemenprocedure. Deze maatregelen zullen er samen toe leiden dat de asielzoeker minder goed wordt begeleid tijdens de procedure, terwijl een belangrijk correctiemechanisme wegvalt. De adviesraad beveelt aan om dat niet te doen en zal nader adviseren over maatregelen met betrekking tot de rechtsbijstand van asielzoekers als die door de regering verder zijn uitgewerkt.

#### **Aanbeveling 7:**

*Houd de rechtsbijstandverlening door advocaten in de administratieve fase van de asielprocedure in stand.*

In een aantal procedures stelt de regering een beroepstermijn van één week voor in gevallen waarin de Asiel- en migratiebeheerverordening een langere termijn toestaat. De adviesraad vreest dat een dermate korte beroepstermijn juist leidt tot vermijdbare beroepsprocedures.

**Aanbeveling 8:**

*Heroverweeg de duur van de beroepstermijn in de situaties genoemd in artikel 69, tweede lid, onderdeel a, en het vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 en motiveer de gemaakte keuze nader.*

**Wat moet er nog gebeuren?**

Met de aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000, zet de regering een eerste stap op weg naar invoering van het pact. Er moet nog veel gebeuren aan aanvullende regelgeving, waaronder aanpassing van het Vreemdelingenbesluit. In dit advies noemen we enkele onderwerpen waarvoor de regering nadere regeling heeft aangekondigd. In aanvulling hierop signaleren we dat er onderwerpen zijn waarover het wetsvoorstel niets vermeldt, maar die volgens de adviesraad wel nader geregeld moeten worden of anderszins aandacht behoeven.

**Aanbevelingen 9-13:**

- 9) *Leg het belang van het kind geformuleerd in artikel 3, eerste lid, van het IVRK en artikel 24 EU-Handvest vast in de Vw 2000 en voorzie deze norm van een afwegingskader in het Vb 2000.*
- 10) *Herzie het inburgeringsstelsel in overeenstemming met het EU-recht.*
- 11) *Monitor in overleg met gemeenten het verblijf van migranten zonder opvang in Nederland.*
- 12) *Handhaaf bij een herziening van de werkinstructie over de geloofwaardigheidsbeoordeling van het asielverzoek de expliciete verwijzing naar de samenwerkingsplicht.*
- 13) *Breng de leeftijdsbeoordeling in overeenstemming met het Common Implementation Plan door aan de beoordeling multidisciplinair onderzoek ten grondslag te leggen.*

## 2. Geef prioriteit aan de invoering van het pact

### 2.1 Inleiding

Op 11 juni 2024 is het asiel- en migratiepact van de EU (het pact) in werking getreden. Het pact bestaat uit negen Europese verordeningen en één herziene Europese richtlijn, die samen een herziening van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) vormen.<sup>1</sup> De relevantie van Europese regelgeving in het asiel- en migratierecht is niet nieuw. Ook voordat het pact werd aangenomen, waren er verschillende Europese richtlijnen die tot doel hadden de asielstelsels van de lidstaten te harmoniseren. Deze richtlijnen bevatten minimumnormen voor de asielprocedures en opvang in de lidstaten en bepalen welke minimumrechten mensen met een asielstatus hebben.

De mechanismes onder de bestaande richtlijnen functioneren niet allemaal optimaal.<sup>2</sup> Bij vaststelling van een verantwoordelijke lidstaat voor een asielaanvraag bijvoorbeeld, kan de overdracht van een asielzoeker worden gefrustreerd. Het pact beoogt deze en andere knelpunten te verminderen, asielprocedures efficiënter te maken en terugkeer van derdelanders zonder recht op asiel te vergemakkelijken. Het pact moet eraan bijdragen dat asielmigratie beter beheersbaar wordt.

De deadline voor implementatie is 12 juni 2026. Daarna gaan de nieuwe regels gelden. Het gevolg van deze stelselwijziging is dat nationale regelgeving waarin bestaande asielrichtlijnen zijn geïmplementeerd moet wijken om rechtstreekse toepassing van het EU-recht mogelijk te maken. Dat is een fundamentele stelselwijziging.

Het pact introduceert nieuwe procedures en bevat wijzigingen van bestaande procedures. Een belangrijke wijziging die het pact teweegbrengt, is de invoering van een screeningsprocedure aan de buitengrenzen van de EU. Deze procedure geldt voor migranten die zich aan de grens melden of die de grens op onrechtmatige wijze overschrijden. In de screeningsprocedure worden ze geregistreerd en worden biometrische gegevens afgenomen. Beoordeeld wordt of de migrant wordt toegelaten tot de EU, of een asielprocedure of een terugkeerprocedure moet doorlopen. Geïdentificeerd wordt of de migrant een bijzondere kwetsbaarheid heeft of dat hij of zij een bedreiging is voor de openbare orde. In een aantal gevallen wordt het verplicht om het asielverzoek in een asielgrensprocedure te behandelen. Indien het verzoek in de asielgrensprocedure

---

<sup>1</sup> Dit advies heeft geen betrekking op de Uniekaderverordening voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden, de Verordening consistentiewijzigingen met betrekking tot de screening en de Crisis- en overmachtsverordening. Uitsluitend onderdelen waarover in het wetsvoorstel uitvoerings- en implementatieregels wijzigingen in de Vreemdelingenwet en enkele andere wetten zijn opgenomen, komen aan de orde.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld: Het Europese migratie- en asielpact: stand van zaken, Hillary, L., JVR 2024 nr. 2, en Advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, Het Europese asielbeleid: Twee akkoorden om de impasse te doorbreken, 1 december 2020.

wordt afgewezen, volgt een grensterugkeerprocedure. Kortere termijnen moeten eraan bijdragen dat asielprocedures worden verkort.

De invoering van verordeningen die rechtstreeks toepasselijk zijn in de nationale rechtsordes moet eraan bijdragen dat het asielbeleid in de lidstaten verder wordt geharmoniseerd. De gedachte is dat het hierdoor minder aantrekkelijk wordt voor migranten om van de ene lidstaat door te reizen naar een andere. In de Asiel- en migratiebeheerverordening zijn terugkeer- en overnameprocedures aangescherpt. De kennisgeving aan de andere lidstaat dat die lidstaat verantwoordelijk is voor de betrokken asielzoeker, volstaat dan om de terugname te starten. Daarnaast wordt in deze verordening een mechanisme ingevoerd, met als doel de solidariteit tussen lidstaten bij de verdeling van asielverzoeken minder vrijblijvend te maken.

## **2.2 Samenloop met invoering tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet**

In het voorliggende wetsvoorstel worden de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten gewijzigd voor de inwerkingtreding en uitvoering van het pact. De adviesraad vraagt aandacht voor de samenloop tussen dit wetsvoorstel en twee wetsvoorstellen die de regering eerder bij de Tweede Kamer heeft ingediend:

- 1) Een wetsvoorstel tot introductie van het tweestatusstelsel en aanscherping van de vereisten voor nareis van familieleden van subsidiair beschermde en
- 2) Een wetsvoorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet.

Deze wetsvoorstellen bevatten verschillende maatregelen die de komst van migranten die naar Nederland komen moeten beperken en de duur van de asielprocedure moeten verkorten.<sup>3</sup> De regering probeert met deze wetten in grote lijnen hetzelfde te bereiken als waaraan het pact een belangrijke bijdrage moet gaan leveren. Het pact beoogt het migratiebeheer te verbeteren door tal van maatregelen waaronder nieuwe procedures, kortere termijnen, meer harmonisatie en versterking van de solidariteit tussen de lidstaten. De rechtstreekse toepassing van het EU-recht zal een harmoniserend effect hebben. Het doel van deze uniformering is om het moeilijker en onaantrekkelijker te maken om door te reizen naar een andere lidstaat. Migratiebeheer wordt op die manier doeltreffender.

Een uniforme uitvoering van het pact door de lidstaten, vormt de beste garantie om het migratiebeheer in Nederland en in de EU te verbeteren, procedures efficiënter te maken en het aantal terugkeerders te vergroten. Dat lukt alleen als uitvoeringsinstanties, waaronder de IND en de rechtspraak, voldoende capaciteit en ruimte hebben om het pact te kunnen uitvoeren. De aanvullende voorgestelde maatregelen uit het wetsvoorstel tot introductie van het tweestatusstelsel en aanscherping van de vereisten voor nareis van familieleden van subsidiair beschermde en het wetsvoorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet leiden juist tot meer werkdruk op de uitvoeringsinstanties. Hierdoor komt de uitvoering van het pact onder druk te staan en zullen de achterstanden van de IND en rechtspraak

<sup>3</sup> [Regeerprogramma, 13 september 2024.](#)

verder oplopen. Het Europees Hof van Justitie heeft recentelijk nog geoordeeld dat het oplopen van achterstanden door personeelstekorten bij de beslisautoriteit géén rechtvaardiging vormt om de termijn voor afhandeling van een asielverzoek te verlengen.<sup>4</sup> De einduitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hierover moet nog komen, maar het lijkt erop dat de Nederlandse verlenging van de beslistermijn op gespannen voet staat met deze rechtspraak.<sup>5</sup> Nederland moet vol inzetten op het efficiënter maken van de asielprocedure en het wegwerken van de achterstanden. De meest effectieve manier om dit te doen en de doelstellingen van de regering te bereiken is door prioriteit te geven aan de invoering van het pact en geen verdergaande wetswijzigingen door te voeren.

**Aanbeveling 1:**

*Geef prioriteit aan de invoering van het pact en zie voorlopig af van maatregelen waartoe het pact niet verplicht.*

In de paragrafen 2.3 en 2.4 gaan we nader in op een aantal maatregelen die ook onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel tot introductie van het tweestatusstelsel en aanscherping van de vereisten voor nareis van familieleden van subsidiair beschermden en het wetsvoorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet. De adviesraad heeft daar op 13 februari 2025 adviezen over uitgebracht. Voor een inhoudelijke beoordeling van deze wetsvoorstellen verwijzen we naar die adviezen.<sup>6</sup>

## 2.3 Invoering tweestatusstelsel

In de memorie van toelichting staat dat de invoering van een tweestatusstelsel een verplichting is die voortvloeit uit de gewijzigde systematiek van het pact.<sup>7</sup>

Dit volgt volgens de regering uit de overgang van een Kwalificatierichtlijn naar een verordening. Omdat de verordening onderscheid maakt tussen vluchtelingschap en subsidiaire bescherming en hier verschillende kaders voor hanteert, mag Nederland hier volgens de regering niet van afwijken.

In de memorie van toelichting wordt op zichzelf terecht gesteld dat het beoordelingskader voor asielaanvragen zich uitsplitst in criteria voor de erkenning van vluchtelingschap en toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus. Omdat een verordening rechtstreeks moet worden toegepast, kunnen die criteria niet op nationaal niveau worden samengevoegd. Het Nederlandse éénstatusstelsel betekent echter niet dat het onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair

<sup>4</sup> Arrest van het Hof van Justitie C-662/23 van 8 mei 2025, [ECLI:EU:C:2025:326](#) (Zimir) pt. 49-53.

<sup>5</sup> Zie de prejudiciële verwijzing van de ABRvS van 8 november 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4125](#), over de uitleg van artikel 31, derde lid, onder b, van de [Procedurerichtlijn \(2013/32\)](#).

<sup>6</sup> Adviezen van 13 februari 2025, [Advies over tweestatusstelsel en aanscherpingen vereisten bij nareis](#) | [Advies | Adviesraad Migratie](#) en [Advies over Asielnoodmaatregelenwet](#) | [Advies | Adviesraad Migratie](#).

<sup>7</sup> MvT, p. 8 en 12.

beschermden niet bestaat, maar dat hun materiële rechtspositie grotendeels wordt gelijkgesteld. De gronden van intrekking zijn wel verschillend. Daarom moet bij de beoordeling van het asielverzoek ook nu al worden vastgesteld of een statushouder vluchteling is of subsidiair beschermd. Dat komt niet tot uitdrukking in het besluit, want daarin staat slechts dat een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt verleend. Dat de onderliggende verleningsgrond niet kenbaar wordt gemaakt, neemt echter niet weg dat die wel is vastgesteld.<sup>8</sup>

**De huidige stand van de uitvoeringspraktijk is dus al in overeenstemming met de vereisten van het pact.** Principeel wordt er al, net als in de verordening, onderscheid gemaakt tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden. Het éénstatusstelsel behelst voornamelijk de gelijkstelling van de rechtspositie van vluchtelingen en subsidiair beschermden, die met name bedoeld is om de uitvoering te vergemakkelijken en efficiënter te maken.<sup>9</sup> De relevante vraag is daarom niet of het pact toestaat om aan vluchtelingen en subsidiair beschermden dezelfde kwalificatie toe te kennen, want dat doen we al niet. De relevante vraag is wel of het pact toestaat dat vluchtelingen en subsidiair beschermden dezelfde materiële rechten wordt toegekend. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de regering die vraag ontkennend beantwoordt.

Het bestaan van verschillende beoordelingskaders voor vluchtelingen en subsidiair beschermden is relevant, omdat de Kwalificatieverordening en andere Europese regelgeving de lidstaten toestaan om onderscheid te maken in de materiële rechten die aan de respectievelijke statussen verbonden worden.<sup>10</sup> Uit het enkele feit dat de verordening toestaat dat lidstaten hierin differentiëren volgt echter niet dat geen verdergaande bescherming mag worden geboden en gelijke materiële rechten kunnen worden toegekend. De mogelijkheid hiertoe volgt al uit de aard van het asielsysteem. De gemeenschappelijke asielnormen zijn erop gericht dat lidstaten niet onder dat niveau van bescherming vallen, omdat de begunstigden van internationale bescherming zich in een kwetsbare situatie bevinden. Het zou in strijd zijn met het doel en de geest van de wetgeving om daar een maximale bescherming aan te verbinden. Naar de aard van de regeling is verdergaande toekenning van materiële rechten dus mogelijk.

De mogelijkheid van verdergaande bescherming volgt ook uit de rechtsfiguur van de verordening. Lidstaten houden de vrijheid om nationale regelgeving vast te stellen die valt buiten het bereik van een verordening. Dit wordt ook wel een 'nationale kop' op EU-regelgeving genoemd. De mogelijkheid hiertoe valt alleen weg als dat expliciet zo in de verordening wordt geregeld. De Kwalificatieverordening noemt echter nergens dat daarin maximumnormen gesteld

<sup>8</sup> Dit wordt opgenomen in de 'minuut' bij het besluit. Dat is de interne oplegnotitie die de IND aan een besluit ten grondslag legt.

<sup>9</sup> Zie: *Kamerstukken II* 1998/99, 26 732, nr. 3, p. 5.

<sup>10</sup> De art. 9-12 van de [Gezinsherenigingsrichtlijn \(2003/86\)](#) bieden bijvoorbeeld een begunstigend kader voor gezinshereniging met vluchtelingen. Subsidiair beschermden kunnen hier geen gebruik van maken en vallen zelfs volledig buiten de reikwijdte van de richtlijn (art. 3, tweede lid, sub c).



worden. Uit de Kwalificatieverordening<sup>11</sup> blijkt juist dat internationale bescherming op grond van het EU-recht niet in de weg staat aan de verlening van nationale humanitaire statussen die de lidstaten toekennen aan onderdanen van derde landen en staatlozen die niet binnen het toepassingsgebied van de verordening vallen, mits dat niet tot verwarring leidt. **Verdergaande nationale bescherming is dus toegestaan.**

Het toestaan van differentie tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden betekent dus niet dat toekenning van gelijke materiële rechten niet mogelijk is. Het zoveel mogelijk harmoniseren van deze rechten is zelfs een expliciete doelstelling van de verordening.<sup>12</sup> In punt 48 van de préambule staat daarover het volgende:

*'Hoewel de gronden voor bescherming verschillend zijn voor de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus, kan de voortdurende behoefte aan bescherming van gelijke duur zijn. De inhoud van de bescherming die door de vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus wordt geboden, mag alleen verschillen wanneer deze verordening daarin uitdrukkelijk voorziet. Deze verordening staat de lidstaten niettemin toe dezelfde rechten en voordelen toe te kennen in het kader van beide statussen.'*

**Differentiatie in rechten is dus mogelijk voor zover de verordening daarin voorziet, maar gelijkstelling is expliciet toegestaan en wordt zelfs aangemoedigd.** Dit komt ook tot uiting in de tekst van hoofdstuk VII van de verordening, waarin de rechten zijn neergelegd die aan vluchtelingen en subsidiair beschermden worden toegekend. In de meeste bepalingen in dat hoofdstuk worden de rechten van beide groepen begunstigten gelijkgesteld en in één adem genoemd.

De adviesraad benadrukt dat het onderscheid in statussen dus niet betekent dat aan deze statussen een verschillend pakket aan rechten en voorzieningen *moet* worden toegekend. De regering heeft de mogelijkheid om onder de werking van het pact dezelfde rechten en voorzieningen toe te kennen aan vluchtelingen en subsidiair beschermden. Daarmee wordt voorkomen dat subsidiair beschermden er belang bij krijgen om door te procederen voor een sterkere status.

**Aanbeveling 2a:**

*Schrap de introductie van het tweestatusstelsel en aanscherpingen van de vereisten bij nareis uit het wetsvoorstel.*

<sup>11</sup> Artikel 2, tweede lid, van de [Kwalificatieverordening \(2024/1347\)](#).

<sup>12</sup> MvT, p. 11.

## 2.4 Asielnoodmaatregelenwet

### Verkorting geldigheidsduur verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd van vijf naar drie jaar

**De Kwalificatieverordening verplicht lidstaten er niet toe de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verkorten van vijf naar drie jaar.** De Kwalificatieverordening bevat alleen minimumnormen. Artikel 24, vierde lid, van de Kwalificatieverordening bepaalt dat de initiële verblijfstitel voor een vluchteling ten minste drie jaar geldig is. De verblijfstitel voor een subsidiair beschermde moet een geldigheidsduur van ten minste één jaar hebben. Er zijn geen maximumnormen. Het staat lidstaten dus vrij voor zowel vluchtelingen als subsidiair beschermde een geldigheidsduur van vijf jaar te hanteren voor de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Om te voorkomen dat de uitvoering, die al kampt met forse werkachterstanden, geconfronteerd wordt met een toename aan verlengingsaanvragen die wordt veroorzaakt door verkorting van de duur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, verdient het aanbeveling om de geldigheidsduur die op dit moment wordt gehanteerd, in stand te laten.

#### **Aanbeveling 2b:**

*Schrap de verkorting van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd van vijf naar drie jaar uit het wetsvoorstel.*

### Afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd

In de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel wordt gesteld dat het onder de werking van het pact niet mogelijk is de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd te handhaven.<sup>13</sup> Dat is niet juist. Op grond van de Kwalificatieverordening moet een vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus worden ingetrokken indien niet meer aan de voorwaarden voor verlening wordt voldaan.<sup>14</sup> De Kwalificatieverordening laat echter de bevoegdheid van de lidstaten ongemoeid om nationale humanitaire statussen voor onbepaalde tijd te verlenen.<sup>15</sup> **Het pact verplicht dus niet tot afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.** Het behouden van deze vergunning voorkomt dat de uitvoering met extra hertoetsings- en verlengingsaanvragen wordt geconfronteerd.

#### **Aanbeveling 2c:**

*Schrap de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd uit het wetsvoorstel.*

<sup>13</sup> MvT, p. 20.

<sup>14</sup> Artikelen 11 en 16 van de [Kwalificatieverordening \(2024/1347\)](#).

<sup>15</sup> Préambule punt 9 van de [Kwalificatieverordening \(2024/1347\)](#).

## Afschaffen voornemenprocedure

De regering heeft ervoor gekozen om aanvullende nationale regels die niet worden vereist door de Procedureverordening, waaronder de voornemenprocedure, te schrappen. Het gaat om extra processtappen en waarborgen die verder gaan dan het EU-recht vereist.<sup>16</sup> Het pact vereist niet dat nationale processtappen uit de asielprocedure worden gehaald. Volgens de regering staan ze in de weg aan het halen van de kortere beslistermijnen die gaan gelden op grond van de Procedureverordening. **Het afschaffen van de voornemenprocedure kan eraan bijdragen dat de IND sneller op asielverzoeken kan beslissen. Dat betekent echter niet dat afschaffing ervan ook een bijdrage levert aan het verkorten van de gehele asielprocedure.** Het wegvallen van de voornemenprocedure leidt naar verwachting tot een verzwaring van de beroepsprocedure en meer vernietigingen van besluiten door de rechter met een terugverwijzing naar de IND. Wat het effect van het afschaffen van de voornemenprocedure op het vervolg van de asielprocedure is, is lastig in te schatten. De adviesraad mist bij de beoordeling van deze maatregel een uitvoeringstoets waarin de (mogelijk ongewenste) gevolgen voor de IND en de rechtspraak in kaart worden gebracht. De adviesraad beveelt aan om ook met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel de uitkomsten van een uitvoeringstoets te verwerken in het wetsvoorstel voordat het voorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer.

### **Aanbevelingen 2d en 3:**

- 2d) Schrap de afschaffing van de voornemenprocedure uit het wetsvoorstel.*
- 3) Voer een uitvoeringstoets uit naar de effecten van de afschaffing van de voornemenprocedure en betrek de uitkomsten bij de afweging of deze procedure moet worden afgeschaft.*

## 3 Rechtsbescherming

### 3.1 Inleiding

Eén van de doelen van het asiel- en migratiepact is de asielketen efficiënter in te richten en de asielprocedure te vereenvoudigen. Verschillende maatregelen in het pact en in de uitvoeringwet moeten hieraan bijdragen. Veel van die maatregelen treffen de rechtsbescherming van asielzoekers. De voornemenprocedure wordt afgeschaft, rechtsbijstand wordt (mogelijk) afgeschaald en sommige beroepsprocedures worden beperkt.<sup>17</sup> De samenloop van de eerste twee maatregelen heeft gevolgen voor de zorgvuldigheid waarmee besluiten worden genomen en heeft dus ook consequenties voor de behandeling van beroepen. De rechter en procespartijen (advocatuur en IND) zullen het verlies aan zorgvuldigheid in de administratieve fase in beroep moeten opvangen. Dat kan

<sup>16</sup> MvT, p. 23.

<sup>17</sup> Een voorbeeld hiervan is het beperken van de toetsing van een overdrachtsbesluit in beroep.

ertoe leiden dat het gestelde doel, het verkorten en efficiënter maken van de asielprocedure, niet wordt bereikt en procedures juist langer, complexer en inefficiënter worden, doordat correctiemechanismen en juridische bijstand gedurende de administratieve fase uit de procedure zijn gehaald. Dat betekent ook meer vernietigingen van besluiten in beroepsprocedures, waar de IND opnieuw op moet beslissen. Een ander punt van aandacht is het voornemen van de regering om in een aantal situaties te kiezen voor een beroepstermijn van één week. De adviesraad vreest dat een dermate korte termijn in de praktijk leidt tot een onnodig hoog aantal beroepsprocedures.

Rechtsbescherming is in het bijzonder van belang voor asielzoekers aan wie een vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel wordt opgelegd. Dat laatste betekent dat zij in bewaring worden geplaatst. Deze maatregelen zijn een beperking van het recht op vrijheid.<sup>18</sup> Toepassing van deze beperkingen moet bij wet zijn voorzien, een legitiem doel hebben en evenredig zijn.<sup>19</sup> **Het pact breidt de mogelijkheden voor inbewaringstelling uit.** Deze nieuwe mogelijkheden moeten op zorgvuldige wijze en in overeenstemming met de bestaande systematiek worden vastgelegd in een wet in formele zin en worden ingekaderd in een algemeen verbindend voorschrift. Dit betekent dat de norm wordt vastgelegd in de Vreemdelingenwet 2000 en ingekaderd in het Vreemdelingenbesluit 2000. Dat geldt voor maatregelen die het recht op vrijheid van asielzoekers beperken, maar ook voor andere restrictieve maatregelen. Een voorbeeld hiervan is dat bij 'oneigenlijk gebruik van recht' door een asielzoeker de kosteloze rechtsbijstand in de beroepsprocedure kan worden beperkt.<sup>20</sup> Dit is een beperking van het recht op effectieve rechtsbescherming.<sup>21</sup> **Ook hier is de bescherming van grondrechten in het geding, die in beginsel in een wet in formele zin moet worden vastgelegd en in een algemeen verbindend voorschrift moet worden ingekaderd.**

### 3.2 Vrijheidsontnemende maatregelen

Inbewaringstelling is een vrijheidsontnemende maatregel die inbreuk maakt op het recht op vrijheid en die overeenkomstig het geldende mensenrechtenkader moet worden gerechtvaardigd.<sup>22</sup> Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) vereist hiervoor dat voor de bewaring een wettelijke grondslag in het nationale recht bestaat die voldoende toegankelijk en duidelijk is en de toepassing daarvan

<sup>18</sup> Artikel 15 van de Grondwet, artikel 5 EVRM en artikel 6 EU-Handvest.

<sup>19</sup> E.g. arresten van het Hof van Justitie C-245/19 van 6 oktober 2020, [ECLI:EU:C:2020:795](#) (*État luxembourgeois*), pt. 76 en C-817/19 van 21 juni 2022, [ECLI:EU:C:2022:491](#) (*Ligue des droits humains*), pt. 117. Uit deze arresten volgt dat de wettelijke basis voor een beperking op grondrechten bescherming moet bieden tegen willekeurig optreden, door de reikwijdte van die beperking duidelijk en nauwkeurig te omschrijven. Een regeling op grond waarvan grondrechten worden beperkt, moet duidelijk maken in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden deze mag worden toegepast, zodat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt; ABRvS 3 april 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1387](#), pt. 7; Advies RvS over [Nouvelle bij Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. - Raad van State](#), pt. 2.

<sup>20</sup> Artikel 17, tweede lid, van de [Procedureverordening \(2024/1348\)](#).

<sup>21</sup> Artikel 17 van de Grondwet, artikel 6 en 13 EVRM en artikel 47 EU-Handvest.

<sup>22</sup> Artikel 5 EVRM en artikel 6 EU-Handvest.

voorzienbaar is, om elk risico op willekeur uit te sluiten.<sup>23</sup> Aan dat laatste vereiste wordt enkel voldaan met een dwingende bepaling van algemene strekking.<sup>24</sup> Binnen het Nederlandse rechtskader moet het gaan om een algemeen verbindend voorschrift (avv). Wat betreft het niveau van wetgeving dat moet worden gehanteerd als grondslag voor bewaring, heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat de belangrijkste vereisten voor bewaring in een wet in formele zin moeten zijn opgenomen. De uitwerking daarvan, bijvoorbeeld het risico op onderduiken, kan in het Vreemdelingenbesluit 2000 worden neergelegd.<sup>25</sup>

Op basis van het huidige recht kan een asielzoeker onder meer in bewaring worden gehouden als dit noodzakelijk is om onderzoek te doen naar zijn identiteit en nationaliteit of andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van het asielverzoek en het risico bestaat dat de verzoeker zal onderduiken.<sup>26</sup> Dit onderduikrisico wordt in Nederland 'onttrekking aan het toezicht' genoemd. In de uitwerking hiervan heeft de wetgever verschillende omstandigheden geïdentificeerd die in de beoordeling van dit risico kunnen worden meegewogen. Alleen bij een combinatie van omstandigheden is er een 'onttrekkingsrisico' en een legitieme grond voor inbewaringstelling.<sup>27</sup> In overeenstemming met de jurisprudentie van de Europese hoven en de Afdeling bestuursrechtspraak, zijn de hoofdvereisten voor bewaring neergelegd in een wet in formele zin (de Vreemdelingenwet 2000) en de uitwerking daarvan in een algemeen verbindend voorschrift (het Vreemdelingenbesluit 2000).

In de herschikte Opvangrichtlijn, komt er een mogelijkheid voor inbewaringstelling bij. Een asielzoeker kan voortaan ook in bewaring worden gesteld als hij een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd heeft gekregen en zich daar niet aan heeft gehouden.<sup>28</sup> Deze nieuwe mogelijkheid wordt toegevoegd aan de lijst met vereisten voor inbewaringstelling die nu al in artikel 59b van de Vreemdelingenwet 2000 is opgenomen.<sup>29</sup> Het wetsvoorstel licht nog niet toe hoe aan de hand van de omstandigheden vastgelegd in het vreemdelingenbesluit 2000 moet worden getoetst of aan dit vereiste is voldaan. Dit is met name van belang omdat het niet voldoen aan vrijheidsbeperkende maatregelen ook nu al een omstandigheid is die in de beoordeling van het bestaan van een onttrekkingsrisico kan worden

<sup>23</sup> Arrest van het EHRM van 28 maart 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0328JUD002835895 (*Baranowski t. Polen*), punten 50 tot en met 52.

<sup>24</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 15 maart 2017, ECLI:EU:C:2017:213 (*Al Chodor*), punt 45.

<sup>25</sup> ABRvS 13 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1528, onder 6 e.v.. De vreemdelingencirculaire is geen algemeen verbindend voorschrift, dus daar kunnen geen gronden voor inbewaringstelling in worden neergelegd of uitgewerkt.

<sup>26</sup> Artikel 8, derde lid, van de [Opvangrichtlijn \(2013/33\)](#). In aanvulling op de genoemde gronden kan een asielzoeker in bewaring worden gehouden om een beslissing op zijn verzoek om toelating tot het grondgebied te nemen (artikel 6 Vw 2000) of om bij een afwijzing op de asielaanvraag de terugkeerprocedure te kunnen voorbereiden. De verzoeker kan ook in bewaring worden gesteld wanneer dit noodzakelijk is om de nationale veiligheid of de openbare orde te beschermen. In het nationale recht zijn deze gronden geïmplementeerd in artikel 59b, eerste lid, Vw 2000.

<sup>27</sup> Artikelen 5.1a – 5.1c van het Vb 2000.

<sup>28</sup> Artikel 10, vierde lid, onder c, van de [herschikte Opvangrichtlijn \(2024/1346\)](#).

<sup>29</sup> MvT, p. 44.

meegewogen.<sup>30</sup> Door de wetswijziging wordt het niet voldoen aan een dergelijke maatregel dus verheven van een mee te wegen omstandigheid naar een zelfstandige mogelijkheid voor inbewaringstelling. Het is niet evident dat dit vereiste op dezelfde manier kan worden getoetst als het bestaande vereiste dat een onttrekkingsrisico bestaat. De daarvoor relevante omstandigheden staan op dit moment immers op gelijke voet als het niet voldoen aan een maatregel tot het beperken van de bewegingsvrijheid van de vreemdeling. De vraag hoe de toetsing hiervan concreet moet worden ingevuld vereist daarom nadere toelichting. De implementatie van de herschikte Opvangrichtlijn moet op dit punt nog worden aangevuld.

**Aanbeveling 4:**

*Motiveer in de toelichting bij het wetsvoorstel hoe getoetst wordt onder welke omstandigheden een asielzoeker die zich niet aan een vrijheidsbeperkende maatregel heeft gehouden als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn, in bewaring kan worden gesteld.*

Het belang dat de belangrijkste vereisten voor inbewaringstelling in een formele wet moeten worden neergelegd en dat goed over de uitwerking daarvan wordt nagedacht is niet beperkt tot de situatie van asielzoekers. Na de inwerkingtreding van het pact verandert de situatie ook voor asielzoekers die worden overgedragen naar een andere lidstaat omdat die voor het asielverzoek verantwoordelijk is (Dublinclaimanten). Onder het huidige recht kunnen zij alleen in bewaring worden gesteld als er een 'significant' risico op onttrekking is.<sup>31</sup> Dit is een zwaardere eis dan een 'gewoon' risico op onttrekking. Na de inwerkingtreding van het pact, vervalt het 'significantie-vereiste' en worden de voorwaarden voor inbewaringstelling voor alle asielzoekers gelijkgesteld.<sup>32</sup> De regering onderkent deze verandering, maar in de voorgestelde wettekst is de verandering (nog) niet opgenomen.<sup>33</sup>

Bij het wegvallen van het vereiste dat het onttrekkingsrisico 'significant' moet zijn, stelt de adviesraad de vraag op welke manier wordt omgegaan met de samenloop hiervan met het automatische verlies van het recht op opvangvoorzieningen nadat een overdrachtsbesluit is genomen.<sup>34</sup> Aangezien het ontbreken van een vaste woon- of verblijfplaats één van de omstandigheden is die kan worden meegewogen bij de vraag of een onttrekkingsrisico bestaat, zal deze omstandigheid bij over te dragen Dublinclaimanten eigenlijk altijd bestaan.<sup>35</sup> Omdat de lat voor inbewaringstelling is verlaagd, zal het relatief gemakkelijk zijn om aanvullende omstandigheden te vinden die samen met het ontbreken van een woon- en

<sup>30</sup> Artikel 5.1b, vierde lid, onder a, van het Vb 2000 j° artikel 4.29, eerste lid, onder d, van het Vb 2000.

<sup>31</sup> Artikel 28, tweede lid, van de [Dublinverordening \(604/2013\)](#); Artikel 5.1a, vijfde lid, j° 5.1b, tweede lid, van het Vb 2000.

<sup>32</sup> Artikel 44, tweede lid, van de [herschikte Opvangrichtlijn \(2024/1346\)](#).

<sup>33</sup> MvT, p. 40; Wetsvoorstel, p. 15.

<sup>34</sup> Artikelen 17-20 van de [Asiel- en Migratiebeheerverordening \(2024/1351\)](#).

<sup>35</sup> Artikel 5.1b, vierde lid, onder c, van het Vb 2000.

verblijfplaats voldoende grond vormen voor de inbewaringstelling. De vraag is of het karakter van de inbewaringstelling als 'laatste redmiddel' hiermee niet in het gedrang komt. De adviesraad beveelt aan om de toelichting bij het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen. Wellicht is het mogelijk de gronden in het Vreemdelingenbesluit 2000 op dit punt te herzien, zodat de proportionaliteit van de oplegging van bewaringsmaatregelen beter wordt geborgd, in het bijzonder als het recht op opvang is komen te vervallen.

#### **Aanbeveling 5:**

*Motiveer in de toelichting bij het wetsvoorstel onder welke omstandigheden het onttrekkingsrisico bij Dublinclaimanten wordt beoordeeld nadat het recht op opvangvoorzieningen is komen te vervallen, omdat ten aanzien van hen een overdrachtsbesluit is genomen.*

In de Migratiebeheerverordening is wel een andere nieuwe mogelijkheid voor inbewaringstelling van Dublinclaimanten toegevoegd, wanneer dat noodzakelijk is voor bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde.<sup>36</sup> Die extra mogelijkheid is niet in de Uitvoerings- en implementatiewet opgenomen en zou hierin juist wel nog kunnen worden toegevoegd. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door overeenkomstige toepassing van artikel 5.1a, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000, waarin dit criterium wel is genoemd. Dit artikel is van toepassing op vreemdelingen die in bewaring worden geplaatst met het oog op uitzetting.<sup>37</sup>

### **3.3 'Proportionele dwang'**

De adviesraad wijst verder op artikel 14, eerste lid, van de Eurodac-verordening. Hierin is vastgelegd dat geen enkele vorm van geweld tegen minderjarigen mag worden gebruikt om ervoor te zorgen dat zij voldoen aan de verplichting om biometrische gegevens te verstrekken. Desalniettemin kunnen minderjarigen, indien dit op grond van het toepasselijke Unie- of nationale recht is toegestaan, als uiterste redmiddel aan proportionele dwang worden onderworpen om ervoor te zorgen dat zij wel aan die verplichting voldoen. Bij het uitoefenen van die proportionele dwang moeten de lidstaten de waardigheid en fysieke integriteit van de minderjarige eerbiedigen. Net als 'onderduikrisico' is 'proportionele dwang' een norm die niet zonder nadere inkadering in de uitvoeringspraktijk kan worden toegepast. Ook hier is duiding van de norm noodzakelijk om te waarborgen dat grondrechten niet worden geschonden. Ook lichte dwang tot medewerking aan de verstrekking van biometrische gegevens kan inbreuk maken op de menselijke waardigheid en fysieke integriteit van personen.<sup>38</sup> In overeenstemming met de voorwaarden die gelden om een inbreuk op deze rechten te kunnen maken,

<sup>36</sup> Artikel 44, tweede lid, van de [Asiel- en Migratiebeheerverordening \(2024/1351\)](#).

<sup>37</sup> Artikel 59, eerste lid, van de Vw 2000.

<sup>38</sup> Het recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer en onaantastbaarheid van het lichaam. Deze rechten zijn neergelegd in artikelen 10 en 11 van de Grondwet en artikel 3 van het EU-Handvest.

adviseert de adviesraad om de norm 'proportionele dwang' vast te leggen in de Vreemdelingenwet 2000 en in te kaderen in het Vreemdelingenbesluit 2000. Hierin moet worden uitgewerkt wanneer er sprake is van proportionele dwang en welke grenzen daaraan worden gesteld. Alleen op die manier kan beter worden voldaan aan (internationaal)rechtelijke normen dat beperking van vrijheden kenbaar, voorzienbaar en proportioneel moet zijn om een inbreuk op grondrechten te kunnen rechtvaardigen.

**Aanbeveling 6:**

*Leg de norm 'proportionele dwang' vast in de Vreemdelingenwet 2000 en werk in het Vreemdelingenbesluit 2000 uit welke grenzen daaraan worden gesteld.*

### **3.4 Rechtsbijstand in de administratieve fase**

In het pact, de uitvoeringswet en aanverwante regelgeving zijn verschillende maatregelen opgenomen die het recht op rechtsbijstand van asielzoekers beperken. De adviesraad is bezorgd over de cumulatie van deze beperkingen en benadrukt het belang om te waarborgen dat de asielprocedure, ook in de administratieve fase, voldoende zorgvuldig en efficiënt is. Dat vereist dat voldoende correctiemechanismes zijn ingebouwd om ervoor te zorgen dat kleine onzorgvuldigheden in een vroeg stadium worden ondervangen en niet onnodig extra werk opleveren.

Afdeling III van de Procedureverordening en artikel 21 van de Asiel- en managementbeheerverordening hebben betrekking op juridische counseling, rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging. Op grond van de Procedureverordening heeft een asielzoeker in de administratieve fase van de asielprocedure recht op kosteloze juridische counseling, maar geen recht op rechtsbijstand. Het recht op kosteloze rechtsbijstand is beperkt tot de beroepsfase van de asielprocedure.

De verordening bepaalt dat kosteloze juridische counseling, rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging verstrekt wordt door juridisch adviseurs of andere counselors. Zij moeten krachtens het nationale recht zijn erkend of toegelaten om asielzoekers counseling te verstrekken, bij te staan of te vertegenwoordigen. De counseling kan ook worden verleend door niet-gouvernementele organisaties die krachtens het nationale recht zijn geaccrediteerd om juridische diensten of vertegenwoordiging aan asielzoekers te bieden. Juridische counseling kan bestaan uit groeps counseling voor meerdere asielzoekers tegelijkertijd. Dat is een aanmerkelijke verschraving ten opzichte van de individuele rechtsbijstandverlening waar asielzoekers nu recht op hebben. In het geval van groeps counseling is er geen sprake meer van individuele belangenbehartiging.

Asielzoekers worden nu in de administratieve- en in de beroepsfase van de asielprocedure bijgestaan door een advocaat. Het huidige EU-recht verplicht daar



niet toe. Het pact biedt de mogelijkheid om bijstand aan asielzoekers in de administratieve fase te beperken tot de hierboven beschreven juridische counseling door juridisch adviseurs, niet zijnde advocaten.

Het tweede lid van artikel 36 van de Vreemdelingenwet 2000 van het wetsvoorstel biedt een delegatiegrondslag voor de minister van Asiel en Migratie om regels te stellen over de erkenning en toelating van juridisch adviseurs of andere counselors. In het regeerprogramma heeft de regering aangekondigd rechtsbijstand bij asielaanvragen zo veel mogelijk te willen beperken.<sup>39</sup> Op welke manier de regering dit wil doen en in hoeverre kosteloze rechtsbijstand in de administratieve fase daadwerkelijk wordt beperkt wordt pas op een later moment uitgewerkt. **Op grond van het pact mag de regering deze rechtsbijstand vergaand beperken en volstaan met een voorziening voor juridische counseling. De adviesraad wijst op de risico's<sup>40</sup> die zo'n vergaande beperking met zich meebrengt, met name als die tegelijkertijd met andere maatregelen wordt ingevoerd die de rechtsbescherming van asielzoekers beperken.**

Het schrappen van de voornemenprocedure maakt zowel onderdeel uit van het voorliggende wetsvoorstel als van het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet. Met het afschaffen van de voornemenprocedure verliest de asielzoeker de mogelijkheid om te reageren op het voornemen van de IND om het asielverzoek af te wijzen. Afschaffing van de voornemenprocedure betekent dat een correctiemechanisme voor de zorgvuldigheid van de asielbeoordeling wegvalt. De adviesraad is van oordeel dat dit moet worden gecompenseerd, omdat de werklast van de bestuursrechter en de advocatuur in de beroepsfase hierdoor worden verzwaard.<sup>41</sup> Het afschalen van de rechtsbijstand staat hier juist haaks op.

Samenvattend zal door de cumulatie van maatregelen de asielzoeker minder goed voorbereid zijn en begeleid worden tijdens de procedure. Bovendien vervalt met de afschaffing van de voornemenprocedure een belangrijk correctiemoment. De adviesraad beveelt aan om af te zien van deze samenloop van maatregelen en te investeren in de rechterlijke macht en de bestuursrechter om een eventuele lastenverschuiving naar de beroepsfase als gevolg van de afschaffing van de voornemenprocedure en/of het afschalen van rechtsbijstand te compenseren.

**Aanbeveling 7:**

*Laat de rechtsbijstandverlening door advocaten in de administratieve fase van de asielprocedure in stand.*

<sup>39</sup> [Regeerprogramma](#), 13 september 2024, p. 21.

<sup>40</sup> In het advies over de Asielnoodmaatregelenwet is de adviesraad daar nader op ingegaan. De vreemdeling heeft in de administratieve fase niet meer de gelegenheid om te reageren op de geloofwaardigheidsbeoordeling en de weging van het asielrelaas. Hetgeen de vreemdeling daar tegenin brengt kan in beroep pas worden beoordeeld.

<sup>41</sup> [Advies over Asielnoodmaatregelenwet](#) | [Advies](#) | [Adviesraad Migratie](#), p. 19 e.v.

### 3.5 Termijnen voor het indienen van een beroepschrift

In het bestuursrecht is de algemene termijn voor het indienen van een bezwaar- en beroepschrift zes weken.<sup>42</sup> In het vreemdelingenrecht wordt een afwijkende termijn gehanteerd van vier weken.<sup>43</sup> In het licht van de doelstelling van het pact om de asielprocedure korter en efficiënter te maken, wordt die beroepstermijn in sommige situaties nog verder verkort. In artikel 69, tweede en vierde lid, Vw 2000 van het wetsvoorstel worden situaties genoemd waarin de termijn voor het indienen van een beroepschrift in de asielprocedure voortaan één week bedraagt. De regering geeft hiermee uitvoering aan de aangepaste termijnen in de Procedureverordening. Daarnaast is het streven van de regering om door korte termijnen de duur van asielprocedures te verkorten.

In de Procedureverordening wordt onderscheid gemaakt tussen een korte en een lange beroepstermijn. Een korte beroepstermijn bedraagt minimaal vijf en maximaal tien dagen.<sup>44</sup> Lidstaten *moeten* een korte beroepstermijn hanteren als (I) een asielverzoek niet in behandeling is genomen omdat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, (II) het asielverzoek niet-ontvankelijk is verklaard, (III) het asielverzoek kennelijk ongegrond is verklaard in een versnelde asielprocedure, of (IV) buiten behandeling is gesteld omdat het asielverzoek expliciet of impliciet is ingetrokken. Uit artikel 43, tweede lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening volgt dat de termijn voor het instellen van beroep tegen een overdrachtsbesluit moet worden vastgesteld op ten minste één week, maar niet meer dan drie weken. In alle andere gevallen geldt een termijn van minimaal twee weken tot maximaal één maand.<sup>45</sup>

De regering heeft de korte termijn vastgesteld op één week.<sup>46</sup> In het wetsvoorstel is niet gemotiveerd waarom bij de keuze voor een termijn tussen minimaal vijf en maximaal tien dagen de keuze is gemaakt voor een termijn van één week. De adviesraad beveelt aan om deze keuze van een motivering te voorzien. De duur van de beroepstermijn is niet zonder belang en kan gevolgen hebben voor de wijze waarop namens de asielzoeker wordt geprocedeerd. Hoe korter de termijn, hoe ingewikkelder het voor een rechtshulpverlener is om zijn cliënt te spreken voordat de beroepstermijn verstrijkt. Het gesprek met de asielzoeker behoeft enige voorbereiding. Er moet ruimte in de agenda worden gevonden, meestal moet er een tolk worden geregeld en er moet een ruimte voor het gesprek worden gereserveerd. Een complicerende factor hierbij is dat de opvang van de asielzoeker op grond van artikel 21 van de herziene Opvangrichtlijn wordt beëindigd vanaf het moment dat de asielzoeker in kennis is gesteld van een overdrachtsbesluit.<sup>47</sup> De omstandigheid dat de asielzoeker zelf moet zorgen voor ander onderdak kan het onderhouden van contact met zijn advocaat ernstig belemmeren. Als de rechtshulpverlener door de korte termijnen gedwongen is een pro forma-beroep

<sup>42</sup> Artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht.

<sup>43</sup> Artikel 69, eerste lid, Vw 2000.

<sup>44</sup> Artikel 67, zevende lid, onder a, van de [Procedureverordening \(2024/1348\)](#).

<sup>45</sup> Artikel 67, zevende lid, onder b, van de [Procedureverordening \(2024/1348\)](#).

<sup>46</sup> Artikel 69, tweede lid, onder a en vierde lid, Vw 2000.

<sup>47</sup> Artikel 42 [Asiel- en Migratiebeheerverordening \(2024/1351\)](#).

(een beroep op nader aan te voeren gronden) in te stellen voordat het gesprek plaatsvindt, is de kans groot dat na het gesprek door de rechtshulpverlener gronden van beroep worden ingediend. Indien het gesprek eerst plaatsvindt en de beslissing om wel of geen beroep in te stellen daarna pas wordt genomen, kan de rechtshulpverlener in overleg met de asielzoeker besluiten geen beroep in te stellen. Hoewel een beroepstermijn van tien dagen ook betrekkelijk kort is, kan verlenging van de beroepstermijn met drie dagen tot gevolg hebben dat minder beroepen worden ingesteld. Dit zorgt voor een efficiënter gebruik van de beschikbare ruimte.

**Aanbeveling 8:**

*Heroverweeg de duur van de beroepstermijn in de situaties genoemd in artikel 69, tweede lid, onderdeel a, en het vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 en motiveer de gemaakte keuze nader.*

## **4 Wat moet er nog gebeuren?**

### **4.1 Inleiding**

De uitvoerings- en implementatiewet is een eerste stap in de operationalisering van het pact, maar zeker niet de enige. Er is ook nog veel aanvullende regelgeving en afstemming met aanverwante regelgeving nodig. De adviesraad vraagt daarom ook aandacht voor de vervolgstappen na de indiening van deze eerste versie van de uitvoeringswet en de verschillende soorten aanvullende regelgeving waarmee de regering nog aan de slag moet. Het gaat in de eerste plaats om specifieke regelingen waarvan de regering zelf al benoemt dat die nog nadere uitwerking behoeven, waaronder bijvoorbeeld de screeningsprocedure en het recht op rechtsbijstand (aan de orde gekomen in paragraaf 3.4).

Daarnaast zijn er onderwerpen waarvoor het noodzakelijk is dat regelgeving wordt aangepast, maar die niet in het wetsvoorstel zijn benoemd. Voorbeelden hiervan komen aan de orde in de komende paragrafen, waaronder de noodzaak van een afwegingskader voor het belang van het kind en aanpassing van de inburgeringswet om de verplichte gratis inburgering van asielzoekers mogelijk te maken.

Een derde punt van aandacht is de samenloop van wijzigingen in het pact met andere regelgeving die de regering aanpast of wijzigt. Een ander voorbeeld, waarop wordt ingegaan in paragraaf 4.5, is de samenloop van de nieuwe regel dat een asielzoeker het recht op opvang verliest bij de vaststelling dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor het asielverzoek met afschaffing van de Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV's). Als laatste wijst de adviesraad op enkele aandachtspunten voor de uitvoering, waaronder de invulling van de samenwerkingsplicht en de methode voor leeftijdsbeoordeling van asielzoekers.

## 4.2 Voorbehoud voor nadere regelingen

De memorie van toelichting noemt verschillende specifieke regelingen die (op een lager niveau) nog nader worden uitgewerkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het ontwerpen van de ministeriële regeling voor juridische advisering en mogelijke afschaffing van de individuele rechtsbijstand tijdens de administratieve fase van de asielprocedure.<sup>48</sup> Hetzelfde geldt voor invoering van de screeningsprocedure en het mechanisme om daar toezicht op te houden.<sup>49</sup> Daarnaast moeten er keuzes worden gemaakt over de verschillende opties die het nieuwe solidariteitsmechanisme onder de asiel- en migratiebeheerverordening in het leven roept.<sup>50</sup>

Omdat de nadere regelingen nog niet zijn uitgewerkt, kunnen we er nog niet over adviseren. We behouden ons het recht voor om dat later alsnog te doen. Wij vragen de regering om deze onderdelen, zodra zij zijn uitgewerkt, aan ons voor te leggen.

## 4.3 Afwegingskader belang van het kind

Het belang van het kind moet op grond van het IVRK en het EU-Handvest een eerste overweging zijn bij beslissingen die (mede) betrekking hebben op kinderen.<sup>51</sup> Het belang van het kind wordt op verschillende plaatsen in de verordeningen genoemd, maar is nergens uitgewerkt. De adviesraad beveelt aan om de algemene norm dat de belangen van het kind een eerste overweging vormen bij alle maatregelen betreffende kinderen op te nemen in de Vreemdelingenwet 2000. Deze algemene norm kan in het Vreemdelingenbesluit 2000 nader worden uitgewerkt in een afwegingskader. Hierdoor wordt het gemakkelijker om het belang van het kind in de uitvoering toe te passen en wordt dit ook beter toetsbaar.<sup>52</sup>

De adviesraad heeft al eerder geadviseerd om het belang van het kind een prominentere plaats te geven in wetgeving en beleid.<sup>53</sup> De invoering van het pact geeft dit advies een hernieuwde urgentie, omdat hiermee ingrijpende veranderingen worden geïntroduceerd ten aanzien van kinderen, waaronder niet-begeleide minderjarigen. Zo bepaalt de herziene Opvangrichtlijn dat minderjarigen alleen als het in hun belang is in bewaring worden gesteld.<sup>54</sup> De adviesraad gaat ervan uit dat dit uitgangspunt met zich meebrengt dat bewaring van minderjarigen hoogst zelden voorkomt en goed gemotiveerd wordt waarom vrijheidsontneming in het belang van de minderjarige wordt geacht. Een afwegingskader waarin staat welke elementen bij de beoordeling worden betrokken en op welke wijze, kan in

<sup>48</sup> Artikelen 15-19 van de [Procedureverordening \(2024/1348\)](#); artikel 21 van de [Asiel- en Migratiebeheerverordening \(2024/1351\)](#); artikel 35 van de Vw 2000; MvT, p. 34. Zie ook: hierboven het hoofdstuk over rechtsbijstand.

<sup>49</sup> Artikelen 8 en 10 van de [Screeningsverordening \(2024/1356\)](#); artikelen 2ff en 2gg van de Vw 2000; MvT, p. 51-52.

<sup>50</sup> COM(2020)610 def; MvT, p. 35.

<sup>51</sup> Artikel 3 IVRK en artikel 24 EU-Handvest.

<sup>52</sup> Zie ook: ABRvS 15 december 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4685](#), pt. 3-4.

<sup>53</sup> [Position paper 'Kinderen zonder verblijfsvergunning in Nederland' - Rondetafelgesprek TK | Publicatie | Adviesraad Migratie](#).

<sup>54</sup> Artikel 13, tweede lid, van de [herschikte Opvangrichtlijn \(EU\) 2024/1346](#).

de uitvoering zeer behulpzaam zijn. In de herziene Opvangrichtlijn<sup>55</sup> worden elementen genoemd waarmee lidstaten rekening dienen te houden bij de beoordeling van het belang van het kind: de mogelijkheid van gezinshereniging, het welzijn en de sociale ontwikkeling van de minderjarige, veiligheids- en beveiligingsoverwegingen en het standpunt van de minderjarige. Uit dat laatste element volgt dat de minderjarige in beginsel gehoord moet worden over beslissingen die op hem betrekking hebben. Het belang van het kind moet ook in het kader van de Procedureverordening worden beoordeeld. In artikel 22, tweede lid, van de Procedureverordening wordt verwezen naar artikel 26, tweede lid, van de herziene Opvangrichtlijn. Het belang van het kind wordt nog in een groot aantal andere bepalingen in de verordeningen genoemd.<sup>56</sup> Het introduceren van een afwegingskader is volgens ons een noodzakelijke stap om in de praktijk te kunnen voldoen aan de verplichting om het belang van het kind meer te prioriteren.

**Aanbeveling 9:**

*Leg het belang van het kind geformuleerd in artikel 3, eerste lid, van het IVRK en artikel 24 EU-Handvest vast in de Vreemdelingenwet 2000 en voorzie deze norm van een afwegingskader in het Vreemdelingenbesluit 2000.*

#### 4.4 Herziening Nederlands inburgeringsstelsel

Artikel 35, tweede lid, van de Kwalificatieverordening bepaalt dat integratiemaatregelen toegankelijk en gratis zijn.<sup>57</sup> In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt niet aangegeven hoe hieraan invulling gaat worden gegeven. In de bijgevoegde transponeringstabel staat vermeld dat dit 'nog nader wordt bepaald'.

Het Europese Hof van Justitie heeft in een uitspraak van 4 februari 2025 geoordeeld over het Nederlandse inburgeringsstelsel, neergelegd in de Wet inburgering 2013. Het Hof oordeelde dat de verplichting dat een inburgeringsplichtige in beginsel alle kosten van cursussen en examens van het integratieprogramma moet dragen, afbreuk doet aan de doelstelling om de effectieve integratie van die persoon in de samenleving van de gastlidstaat te verzekeren. Artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn<sup>58</sup> verzet zich ertegen dat het niet met succes afleggen van een inburgeringsexamen stelselmatig wordt bestraft met een geldboete en dat deze boete zo hoog kan zijn dat zij, gelet op de persoonlijke en gezinssituatie van de betrokken persoon, een onredelijke financiële last voor

<sup>55</sup> Artikel 26, tweede lid, van de [herschikte Opvangrichtlijn \(EU\) 2024/1346](#).

<sup>56</sup> Zie: artikelen 2, 33 en 54 van de [Procedureverordening \(2024/1348\)](#), artikel 20 van de [Kwalificatieverordening \(2024/1347\)](#), artikelen 10 en 13 [Screeningsverordening \(2024/1356\)](#), artikelen 2, 23, 25, 36 t/m 39, en 48 van de [Asiel- en Migratiebeheerverordening \(2024/1351\)](#).

<sup>57</sup> ECRE heeft in 2016 de volgende aanbeveling gedaan: "Article 38(1): In order to facilitate the integration of beneficiaries of international protection into society, beneficiaries of international protection shall have access to integration measures provided by the Member States, in particular language courses, civic orientation and integration programs and vocational training, which are free of charge, easily accessible and take into account their specific needs.", [ECRE Comments QR.pdf](#), p. 20.

<sup>58</sup> [Richtlijn 2011/95/EU](#).

hem vormt.<sup>59</sup> Op 9 juli 2025 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan in de nationale procedure.<sup>60</sup> De Afdeling heeft in lijn met het arrest van het Hof geoordeeld dat het feit dat een asielstatushouder het inburgeringsexamen niet met succes heeft afgelegd, niet stelselmatig mag worden bestraft met een geldboete. Het Nederlandse systeem waarbij een asielstatushouder zelf de volledige kosten van inburgeringscursussen en -examens moet dragen, is in strijd met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn.

Op 1 januari 2022 is de nieuwe Inburgeringswet 2021 in werking getreden, die van toepassing is op personen die op of na 1 januari 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden. De uitspraken van het Europese Hof van Justitie en de Afdeling zijn ook van belang voor dit nieuwe stelsel. Daarin hoeven asielstatushouders de inburgeringscursussen en -examens niet meer zelf te betalen en hoeven zij dus hiervoor ook geen lening af te sluiten. Deze wijziging is een stap in de goede richting om het Nederlandse stelsel in overeenstemming te brengen met het EU-recht. Wel blijft de inburgeringsplicht bestaan en kunnen asielstatushouders op verschillende momenten boetes krijgen. Voor zover sprake is van het stelselmatig opleggen van boetes die bovendien een onevenredige financiële last vormen voor de individuele inburgeringsplichtige, kan dit boetesysteem in het nieuwe stelsel strijd opleveren met het EU-recht.

Personen die voor 1 januari 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden blijven onder het oude recht vallen. Vooralsnog betekent dit dat zij de kosten van hun cursus wel nog zelf moeten betalen en dat zij onderworpen zijn aan het boetesysteem van de Wet inburgering 2013. Het oordeel van het Hof van Justitie en de Afdeling laten niet toe dat dit systeem ongewijzigd blijft voortbestaan. Op dit punt moet de wet dus ook aangepast worden.

De jurisprudentie van het Hof en de Afdeling heeft tot gevolg dat het Nederlandse inburgeringsstelsel ingrijpend moet worden herzien.

**Aanbeveling 10:**

*Herzie het inburgeringsstelsel in overeenstemming met het EU-recht.*

#### **4.5 Beëindiging opvang na overdrachtsbesluit**

Artikel 21 van de herziene Opvangrichtlijn bepaalt dat de opvang van een asielzoeker die in kennis is gesteld van een overdrachtsbesluit, wordt beëindigd. Een overdrachtsbesluit kan worden genomen nadat een andere lidstaat een kennisgeving van terugname ontvangt in overeenstemming met de vereisten die zijn opgenomen in de Asiel- en migratiebeheerverordening. Het onmiddellijke gevolg is dat de asielzoeker alleen nog recht op opvang heeft in de lidstaat die de

<sup>59</sup> Arrest van het Hof van Justitie C-158/23 van 4 februari 2025, C-158/23, [ECLI:EU:C:2025:52](#) (*T.G. tegen Nederland*), *JV* 2025/55, m.n. H. Verbaten.

<sup>60</sup> Uitspraak AbRVS 9 juli 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:3087](#).

kennisgeving heeft ontvangen. Totdat de overdracht wordt geëffectueerd, verblijft de asielzoeker zonder opvang in Nederland. Hoewel de verwachtingen zijn dat het nieuwe migratiebeheersysteem beter gaat werken dan het huidige GEAS, bestaan daarvoor geen garanties. Het aantal overdrachten in het kader van de Dublin III-verordening is bijzonder laag.<sup>61</sup> Als de realisatie van overdrachten onder het pact niet aanmerkelijk succesvoller wordt, bestaat de kans dat grote aantallen asielzoekers in Nederland zullen verblijven zonder opvang, met alle risico's voor de openbare orde. Dit vormt een belasting voor gemeenten die samenvalt met het wegvallen van de rijksbijdrage aan de LVV's. De LVV's vangen een relatief kleine groep mensen op met complexe casussen voor wie het huidige nationale beleid geen sluitende oplossingen biedt.<sup>62</sup> Ook deze groep migranten komt bij beëindiging van LVV's op straat te staan. De regering wordt aangeraden na inwerkingtreding van het pact in goed overleg met lokale overheden de ontwikkeling met betrekking tot migranten die zonder opvang in Nederland verblijven te monitoren.

**Aanbeveling 11:**

*Monitor in overleg met gemeenten het verblijf van migranten zonder opvang in Nederland.*

#### 4.6 Samenwerkingsplicht

Verordeningen staan niet op zichzelf. Het EU-recht dient uitgelegd te worden binnen de internationale rechtsorde die wordt gevormd door internationale en Europese verdragen, waaronder het Vluchtelingenverdrag, het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest). Dit betekent dat de toepassing van het EU-asielrecht in overeenstemming moet zijn met het internationaalrechtelijk kader.

Lidstaten hebben bij de beoordeling van asielverzoeken de verplichting om samen te werken met asielzoekers. Die samenwerkingsplicht staat expliciet vermeld in artikel 4, eerste lid, van de Kwalificatierichtlijn,<sup>63</sup> maar komt niet terug in de Kwalificatieverordening. De samenwerkingsplicht is vastgelegd in artikel 31, tweede lid, van de Vw 2000. Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van artikel 31, waarmee de verplichting tot samenwerking uit de Vreemdelingenwet wordt geschrapt. Maar de samenwerkingsplicht als internationaalrechtelijke norm blijft bestaan, zoals de regering recentelijk ook zelf nog heeft bevestigd.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Zie: [Leidt het nieuwe EU-solidariteitsmechanisme tot een eerlijkere verdeling van asielverzoeken? | Blogs | Adviesraad Migratie](#).

<sup>62</sup> Zie: *GOED GEREGLD, Asielopvang als maatschappelijke opgave*, advies Adviesraad Migratie en ROB, 26 maart 2025, [Asielopvang als maatschappelijke opgave | Advies | Adviesraad Migratie](#).

<sup>63</sup> [Richtlijn 2011/95/EU](#).

<sup>64</sup> Zie beantwoording van een vraag van GroenLinks-PvdA over de Asielnoodmaatregelenwet, *Kamerstukken 2024/25*, 36 704, nr. 16 (ongenummerd).

Lidstaten die in overeenstemming met internationaalrechtelijke standaarden invulling geven aan de samenwerkingsplicht voldoen aan de eisen van redelijkheid en billijkheid en aan het zorgvuldigheidsbeginsel. Zo volgt uit het Vluchtelingenverdrag en het UNHCR-handboek dat staten bij het beoordelen van asielverzoeken de verplichting hebben om samen te werken met asielzoekers. Het belang van de samenwerkingsplicht is met name gelegen in de zwakke bewijspositie van asielzoekers. Het is in eerste instantie aan de asielzoeker om zijn asielverzoek zo goed mogelijk te onderbouwen, indien mogelijk met documentatie. Het is echter een gedeelde verantwoordelijkheid voor asielzoeker en beoordelende instantie om bewijs te verzamelen, zodat de IND alle relevante elementen van het asielverzoek in onderlinge samenhang kan beoordelen.<sup>65</sup> Bij de uiteindelijke boordeling van het asielverzoek dient de asielzoeker, indien hij een oprechte poging heeft gedaan zijn asielrelaas te onderbouwen, het voordeel van de twijfel te krijgen. Dit voordeel van de twijfel geldt als het bewijs niet volledig sluitend is, maar het relaas van de asielzoeker met de aangebrachte bewijzen wel aannemelijk wordt geacht. Het enkel ontbreken van bewijs mag er niet toe leiden dat een asielverzoek wordt afgewezen, als er andere omstandigheden zijn die het relaas ondersteunen.<sup>66</sup>

Om te waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de samenwerkingsplicht beveelt de adviesraad aan om de samenwerkingsplicht zoals nu het geval is, expliciet te blijven vermelden in de Vreemdelingenwet 2000.<sup>67</sup>

**Aanbeveling 12:**

*Handhaaf de bepaling over de samenwerkingsplicht in de Vreemdelingenwet 2000.*

Overigens beoordeelt de IND sinds 1 juli 2024 de geloofwaardigheid van een asielverzoek op grond van werkinstructie 2024/6. De rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond, heeft in een uitspraak van 7 januari 2025 prejudiciële vragen gesteld aan het Europese Hof van Justitie over deze geloofwaardigheidsbeoordeling.<sup>68</sup> De kern van de vragen heeft betrekking op artikel 4, vijfde lid, van de Kwalificatierichtlijn. De rechtbank overweegt in de uitspraak dat met de wijze waarop de IND deze bepaling uitlegt het nuttig effect aan de samenwerkingsplicht wordt ontnomen. In de werkinstructie wordt te veel

<sup>65</sup> Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status, p. 38: ...'Thus, while the burden of proof in principle rests on the applicant, the duty to ascertain and evaluate all the relevant facts is shared between the applicant and the examiner. Indeed, in some cases, it may be for the examiner to use all the means at his disposal to produce the necessary evidence in support of the application. Even such independent research may not, however, always be successful and there may also be statements that are not susceptible of proof. In such cases, if the applicant's account appears credible, he should, unless there are good reasons to the contrary, be given the benefit of the doubt.'

<sup>66</sup> Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection, paragrafen 203 en 204.

<sup>67</sup> [WI 2024/6 Geloofwaardigheidsbeoordeling \(asiel\) - Immigratie- en Naturalisatiedienst](#).

<sup>68</sup> Uitspraak rechtbank Den Haag, Zittingsplaats Roermond, 7 januari 2025, zaak C-7/25, [ECLI:NL:RBDHA:2025:136](#).



de nadruk gelegd op de onderbouwing van een asielverzoek met documenten, terwijl het EU-recht de bredere term 'bewijsmateriaal' hanteert. De Procedure-richtlijn schrijft voor dat de beslissingen van beslissingsautoriteiten over asielverzoeken zijn gebaseerd op deugdelijk onderzoek. Daartoe zorgen lidstaten er onder meer voor dat nauwkeurige en actuele informatie wordt verzameld uit verschillende bronnen, zoals het EUAA en de UNHCR, en relevante internationale mensenrechtenorganisaties, over de algemene situatie in de landen van herkomst.<sup>69</sup> De geloofwaardigheidsbeoordeling die de IND nu hanteert lijkt zich te veel te richten op de beoordeling van documenten die door de asielzoeker zijn overgelegd ter staving van zijn asielrelaas. Door deze werkwijze wordt onvoldoende invulling gegeven aan de samenwerkingsplicht.

#### 4.7 Leeftijdsbeoordeling

Artikel 25, eerste lid, van de Procedureverordening bepaalt dat als gevolg van de verklaringen van de asielzoeker, beschikbare documentaire bewijsstukken of andere aanwijzingen twijfel bestaat over de vraag of een asielzoeker al dan niet minderjarig is, de beslissingsautoriteit een multidisciplinaire beoordeling kan verrichten. Een psychosociale beoordeling uitgevoerd door gekwalificeerde beroepsbeoefenaars kan hiervan onderdeel uitmaken. De beoordeling van de leeftijd mag niet uitsluitend gebaseerd zijn op het fysieke voorkomen of het gedrag van de asielzoeker. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat het nationale rechtskader voorziet in bepalingen om de doeltreffende toepassing van de nieuwe multidisciplinaire leeftijdsbeoordeling te waarborgen.<sup>70</sup> Op grond van het huidige beleid bestaat een leeftijdsbeoordeling uit een schouw door medewerkers van de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Dienst Identificatie en Screening Asielzoekers (DISA), die daarvoor zijn opgeleid.<sup>71</sup> Tijdens de schouw worden vragen gesteld om de leeftijd te kunnen bepalen zoals vragen over de gezinssamenstelling, leefomgeving, onderwijs en/of werkervaring. Ook kijken de medewerkers naar gedrag en uiterlijke kenmerken.<sup>72</sup> In een uitspraak van 25 juni 2024 is de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond, uitgebreid ingegaan op de vraag of de Nederlandse leeftijdsschouw is aan te merken als een multidisciplinair onderzoek. De rechtbank komt na een uitgebreid onderzoek en motivering tot het oordeel dat de schouw zoals die nu plaatsvindt in de nationale rechtspraak géén multidisciplinair onderzoek is:

*"Een multidisciplinair onderzoek veronderstelt immers dat degenen die belast zijn met het schouwen afkomstig zijn uit verschillende (wetenschappelijke) disciplines. Anders dan verweerder ter zitting heeft aangegeven is het tweemaal schouwen*

<sup>69</sup> Artikel 10, derde lid, onder b, van de [Procedurerichtlijn \(2013/32\)](#).

<sup>70</sup> Common Implementation Plan, COM(2024) 251 final, p. 42, [resource.html](#).

<sup>71</sup> Tot 1 januari 2025 werd er ook geschouwd door medewerkers van de Vreemdelingenpolitie (AVIM). Met ingang van 1 januari 2025 is de AVIM vervangen door DISA, [stcrt-2024-41600.pdf](#).

<sup>72</sup> De leeftijdsschouw is uitvoerig beschreven in de signalering 'Nadeel van de twijfel, leeftijdsbepaling amv's', *Adviesraad Migratie*, 30 oktober 2020, [Signalering: Nadeel van de twijfel | Publicatie | Adviesraad Migratie](#).

*door verweerder enerzijds en door AVIM/KMar anderzijds niet een dergelijk multidisciplinair onderzoek.*<sup>73</sup>

De adviesraad beveelt de regering aan om de leeftijdsbeoordeling in overeenstemming te brengen met de vereisten die zijn opgenomen in het *Common Implementation Plan* en daarbij rekening te houden met de aanbevelingen in de General Comments van het Comité voor de Rechten van het Kind.<sup>74</sup>

**Aanbeveling 13:**

*Breng de leeftijdsbeoordeling in overeenstemming met het Common Implementation Plan door er multidisciplinair onderzoek aan ten grondslag te leggen.*

<sup>73</sup> Uitspraak rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond, 25 juni 2024, [ECLI:NL:RBDHA:2024:9885](#), p. 18.

<sup>74</sup> [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 | Refworld](#), par. 4. Leeftijdsbepaling komt ook aan bod in General Comment nr. 6. In General Comments geeft het Comité uitleg over de interpretatie van artikelen uit het IVRK. In General Comment nr. 6, dat specifiek ingaat op de behandeling van niet-begeleide kinderen buiten hun land van herkomst, stelt het Comité dat bij blijvende onzekerheid over de leeftijd, het individu het voordeel van de twijfel moet krijgen. Als er een mogelijkheid is dat iemand een kind is, moet hij of zij ook als kind worden behandeld. [General Comment nr. 6 van het VN Kinderrechtencomité](#). Voor een bespreking van de rechten van het kind in een nationale context, zie ABRvS 9 oktober 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3992](#), pt. 6-7.

## BIJLAGE 1: Het huidige GEAS en het Asiel- en migratiepact 2026

### Huidig GEAS

### Het Asiel- en migratiepact 2026

|                        |               |                                                                            |                |
|------------------------|---------------|----------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Opvangrichtlijn        | 2013/33/EU    | Herziene Opvangrichtlijn                                                   | (EU) 2024/1346 |
| Kwalificatierichtlijn  | 2011/95/EU    | Kwalificatieverordening                                                    | (EU) 2024/1347 |
| Procedurerichtlijn     | 2013/32/EU    | Procedureverordening                                                       | (EU) 2024/1348 |
| -                      | -             | Terugkeergrensprocedure-verordening                                        | (EU) 2024/1349 |
| Dublin III-verordening | (EU) 604/2013 | Asiel- en migratiebeheerverordening                                        | (EU) 2024/1351 |
| -                      | -             | Screeningsverordening                                                      | (EU) 2024/1356 |
| Eurodac-verordening    | (EU) 603/2013 | Herziene Eurodac-verordening                                               | (EU) 2024/1358 |
| -                      | -             | Uniekaderverordening voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden | (EU) 2024/1350 |
| -                      | -             | Verordening consistentiewijzigingen met betrekking tot de screening        | (EU) 2024/1352 |
| -                      | -             | Crisis- en overmachtsverordening                                           | (EU) 2024/1359 |

De Adviesraad Migratie is een onafhankelijk adviesorgaan, ingesteld bij wet. De Raad adviseert regering en parlement in brede zin over migratie. De advies- en kennisproducten gaan over wetgeving, beleid en strategie.

Als Adviesraad Migratie dragen we bij aan een realistisch en robuust migratiebeleid. Een migratiebeleid dat samenhangt met ontwikkelingen op andere beleidsterreinen (arbeidsmarkt, zorg etc.) zowel in Nederland als daarbuiten. Om de kwaliteit van het migratiebeleid verder te verbeteren geven wij gevraagd en op eigen initiatief advies aan het kabinet en parlement. Vanuit onze onafhankelijkheid combineren wij wetenschappelijke inzichten en praktijkervaringen uit Nederland en Europa. We kijken daarbij naar zowel kansen en risico's van migratie en hebben oog voor langetermijnontwikkelingen. Op deze manier dragen we bij aan de verdieping van het maatschappelijk debat over migratie.

'Advies over het voorstel tot wijziging van Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de uitvoering en implementatie van het EU-Asiel- en migratiepact 2026 (Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026)'

Adviesraad Migratie  
Koningskade 4  
2596 AA Den Haag