

Gezamenlijke reactie online consultatie Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026

14 februari 2025

Inleiding

Met deze brief reageren wij, als organisaties die zich inzetten voor- en hulpverlening bieden aan ongedocumenteerden en personen in vreemdelingenbewaring, op de internetconsultatie over de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026. Vanuit onze praktijkervaring zien wij de impact van beleid en regelgeving op de levens van mensen zonder rechtmatig verblijf. In het kader van de uitvoering en implementatie van het nieuwe Asiel- en Migratiepact wensen ondergetekenden een reactie te geven op aspecten die ongedocumenteerden in Nederland zullen raken.

1. Waarborgen asielprocedure

Allereerst wensen wij de implicaties van een aantal voorgenomen wijzigingen ten aanzien van de asielprocedure zoals benoemd in de Memorie van Toelichting te benadrukken. Zo staat er dat de ‘nationale processtappen’, inclusief het aanmeldgehoor, de rust- en voorbereidingstermijn, en de voornemenprocedure, zullen worden geschrapt. Daarnaast zal er gebruik worden gemaakt van ‘versnelde procedures’ voor specifieke gevallen (inclusief minder kansrijke zaken, zaken van openbare orde en veiligheid, en opvolgende aanvragen waarbij reeds (in een ander EU-lidstaat) een besluit is genomen). In deze versnelde procedures gelden minder waarborgen, zoals het ontbreken van schorsende werking bij beroep. Ook biedt de Procedureverordening (artikel 17) de mogelijkheid om geen kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging te bieden in de beroepsprocedure indien wordt ingeschat dat deze geen reële kans van slagen heeft. In aanvulling daarop worden facultatieve bevoegdheden benoemd voor het afdoen van een verzoek om internationale bescherming als kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk.

Bovengenoemde maatregelen resulteren in een inperking van verschillende procedurele waarborgen en processtappen voor asielzoekers. Ondergetekenden vrezen dat dit een negatieve impact zal hebben op besluitvorming en de mogelijkheden van asielzoeker om zijn of haar asielrelaas zo goed mogelijk over te brengen, tegen een besluit in te gaan, en eventuele kwetsbaarheden of bijzondere behoeften kenbaar te maken. Dit kan mogelijk resulteren in een hoger aantal (onterecht) afgewezen asielzoekers. Wanneer veilige terugkeer niet kan plaatsvinden zullen zij zich in een kwetsbare positie bevinden in de Nederlandse maatschappij met specifieke zorgbehoeften. Er dient in hun basisbehoeften te worden voorzien terwijl er naar een duurzame oplossing wordt gezocht.

- Ondergetekenden roepen op om de bovengenoemde inperkingen van procedurele waarborgen en processtappen zoveel mogelijk te beperken en waar mogelijk niet te implementeren. Een zorgvuldige asielprocedure voorkomt noodzakelijk doorprocederen, het starten van nieuwe procedures, en obstakels voor een duurzame en veilige terugkeer.
- In het geval van feitelijke en juridische elementen die te complex zijn om te onderzoeken in het kader van de versnelde procedure dient deze te worden voortgezet in de reguliere procedure (artikel 42, lid 2, Procedureverordening). Wij raden dit in specifiek aan bijvoorbeeld in het geval van staatloosheid.

2. Bewaring

2.1 Grensprocedure

Volgens het Migratiepact moeten bepaalde asielaanvragen verplicht binnen de grensprocedure worden behandeld. Dit betreft mensen die aan de buitengrens arriveren en onder een van de drie situaties vallen zoals beschreven in artikel 45 van de Asielprocedureverordening. Daarnaast kan de grensprocedure worden toegepast wanneer er redenen zijn voor een versnelde asielprocedure. Deze grensprocedure hoeft echter *niet* in *grensdetentie* plaats te vinden. De grensprocedure vindt op een aangewezen locatie plaats (artikel 54 Procedureverordening met verwijzing naar artikelen 9 en 10 Opvangrichtlijn) zonder noodzaak voor grensdetentie. Bewaring kan slechts plaatsvinden in noodzakelijke gevallen, op grond van een individuele beoordeling, en wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast (artikel 10, lid 2, Opvangrichtlijn). Daarnaast dient er rekening te worden gehouden met de bijzondere opvangbehoeften van asielzoekers en mag bewaring hun lichamelijke en geestelijke gezondheid niet ernstig in gevaar brengen (artikel 13, lid 1, Opvangrichtlijn). Minderjarigen worden in de regel niet in bewaring gesteld en dienen te worden overgebracht naar voor hen geschikte accommodatie (artikel 13, lid 2, Opvangrichtlijn). In uitzonderlijke omstandigheden kunnen minderjarigen echter in laatste instantie in bewaring worden gehouden, nadat is gebleken dat alternatieven niet doeltreffend kunnen worden toegepast en indien bewaring in hun belang is overeenkomstig artikel 26 Opvangrichtlijn.

Grensdetentie is bedoeld als administratieve maatregel en niet als punitieve sanctie. Het regime mag daarom geen punitief karakter hebben. Het huidige regime onderscheidt zich te weinig van strafdetentie om te fungeren als grensdetentie, oordeelden rechters afgelopen maanden. De huidige voorziening in het Justitieel Complex Schiphol is een cellencomplex met isoleercellen, met amper recreatiemogelijkheid, nauwelijks contactmogelijkheden met de buitenwereld (de mobiele telefoon wordt ingenomen) en minimale interne vrijheden. De afgelopen maanden is tevens gebleken dat er onvoldoende capaciteit is om grensdetentie op een humane wijze uit te voeren. Het hogere aantal asielzoekers dat eind 2024 arriveerde heeft voor problemen in de gehele migratieketen gezorgd. Er was en zijn onvoldoende DJI-medewerkers, asieladvocaten en IND-medewerkers beschikbaar, en asielzoekers worden ongeoorloofd lang achter een gesloten celdeur opgesloten.

- Ondergetekenden benadrukken de schadelijke impact van detentie en de noodzaak om een dergelijk ingrijpende maatregel te allen tijde te voorkomen. In lijn met de herziene Opvangrichtlijn, en vaste jurisprudentie van het EHRM, mag dit alleen worden toegepast als laatste middel. Het aanvragen van asiel aan de grens is in deze geen rechtvaardiging voor detentie.
- Een specifieke waarborg die ziet op de nadrukkelijke uitsluiting van kinderen in grensdetentie dient te worden opgenomen. De detentie van kinderen is in strijd met het belang van het kind zoals uiteengezet in het VN-Kinderrechtenverdrag.
- Kinderen en andere personen met bijzondere opvangbehoeften dienen tevens te worden uitgezonderd van de grensprocedure en overgeplaatst te worden naar reguliere opvanglocaties, zodat in hun bijzondere opvangbehoeften kan worden voorzien. Een (kindvriendelijke) screening en kwetsbaarheidsbeoordeling dient dusdanig tijdig uitgevoerd te

worden dat er direct kan worden doorgeplaatst naar geschikte locaties (in lijn met staande praktijk).

- De screening dient te worden uitgevoerd op een kindvriendelijke locatie met voldoende voorzieningen. De lounge op de luchthaven is geen geschikte ruimte om mensen in bewaring te houden gezien hier geen faciliteiten beschikbaar zijn die een menswaardige leefomgeving kunnen waarborgen.
- Veel is nog onduidelijk over de nieuwe Screeningsautoriteit en het daarbij horende toezichtsmechanisme. Het is belangrijk dat deze autoriteit en de verantwoordelijke toezichthouder zorgvuldig samengesteld worden, onafhankelijk zijn, en voldoende slagkracht krijgen om snel te handelen.

2.2 Terugkeergrensprocedure

Asielzoekers die in de grensprocedure worden afgewezen dienen binnen de terugkeergrensprocedure uitvoering te geven aan het terugkeerbesluit op een daarvoor aangewezen locatie aan of in de buurt van de buitengrens of transitzones (artikel 4 Terugkeergrensprocedureverordening). Ook in dit geval hoeft de terugkeergrensprocedure in beginsel niet in bewaring plaats te vinden. Indien terugkeer niet plaats kan vinden binnen 12 weken wordt het terugkeerproces voortgezet overeenkomstig de Terugkeerrichtlijn. De Memorie van Toelichting op de wet geeft aan dat de ‘operationalisatie’ van de terugkeergrensprocedureverordening nader zal worden gezien tijdens de consultatie. Er is dus nog veel onduidelijk over hoe de Nederlandse overheid verder uitvoering zal geven aan de verordening en de terugkeer van asielzoekers die zijn afgewezen in de grensprocedure. Hierbij benadrukken ondergetekenden om rekening te houden met het volgende.

- Ook in de terugkeergrensprocedure mag bewaring slechts als laatste middel worden opgelegd, op basis van individuele beoordeling, en indien minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast (artikel 5, lid 1, Terugkeergrensprocedureverordening). Hetzelfde geldt voor de voortzetting van het terugkeerproces overeenkomstig de Terugkeerrichtlijn (artikel 15).
- Indien bewaring toch wordt opgelegd dient deze zo kort mogelijk te zijn en alleen zo lang er sprake is van een redelijk zicht op uitzetting (artikel 5, lid 4, Terugkeerprocedureverordening). In dit verband willen wij nadrukkelijk wijzen op de noodzaak om persoonlijke omstandigheden mee te wegen bij de beoordeling van het zicht op uitzetting. Het ontbreken van reisdocumenten, en medewerking van land van herkomst in het afgeven van nieuwe reisdocumenten, is vaak een groot obstakel. Dit geldt onder andere voor staatloze personen, die niet beschikken over een nationaliteit en land waarnaar zij kunnen terugkeren. Wij pleiten er dan ook voor om hen toegang te geven tot het grondgebied. Het ontbreken van een terugkeeroptie mag niet leiden tot langdurige detentie of een voortdurende situatie in limbo.
- Daarnaast onderstrepen ondergetekenden het belang van vrijwillige terugkeer als voorkeursoptie. In lijn met artikel 4, lid 5, van de Terugkeergrensprocedureverordening verzoeken wij dan ook om ruimhartig om te gaan met verzoeken voor een termijn voor vrijwillig vertrek, zodat betrokkenen de mogelijkheid krijgen hun vertrek op een humane wijze voor te

bereiden. Hierbij is het essentieel dat voldoende en passende ondersteuning wordt geboden om een duurzame terugkeer te bevorderen, inclusief toekomstperspectief in het land van herkomst.

3. Vrijheidsbeperking met het oog op terugkeer

In het kader van terugkeer kan bewaring worden toegepast op basis van de Terugkeerrichtlijn. Daarbij wordt een vrijheidsbeperkende maatregel, zoals bepaald in artikel 56 van de Vreemdelingenwet 2000, voorgesteld als een minder ingrijpend alternatief voor bewaring, met name wanneer sprake is van een onderduikrisico. Op het niveau van algemene maatregel van bestuur wordt nadere uitwerking gegeven aan de beoogde harmonisatie van de regelgeving ter zake van vrijheidsbeperking van asielzoekers die onder de Opvangrichtlijn vallen en zij die onder de Terugkeerrichtlijn vallen in het geval waarin sprake is van een risico op onderduiken, inclusief objectieve criteria gedefinieerd voor het vaststellen van een onderduikrisico. In de Memorie van Toelichting wordt tevens gerefereerd naar de mogelijkheid tot overige maatregelen van toezicht zoals reeds bepaald in artikel 54, eerste lid, onder f, van de Vw 2000.

- Ondergetekenden pleiten voor een stapsgewijze aanpak waarbij alternatieven voor een vrijheidsbeperkende maatregel eerst worden onderzocht en toegepast. Zoals een periodieke melding, borgsom, garantstelling of het voorleggen van documenten, en vervolgens periodiek te rapporteren over de inzet van deze alternatieve maatregelen. Gezien de hoge kosten van vrijheidsbeperking, zoals tevens benoemd in het implementatieplan, is dit ook financieel gunstiger.
- Het voorkomen van de vrijheidsbeperkende maatregel draagt bij aan een menswaardige en proportionele benadering in het vinden van een duurzame oplossing voor personen zonder rechtmatig verblijf. In een vrije setting, en onder zorgvuldige begeleiding, zelfstandig werken aan terugkeerperspectief draagt bij aan een meer duurzame oplossing. In dit kader functioneren de LVV- en BBB-voorzieningen reeds als een passend programma waarin alle mogelijke opties besproken worden.
- Tot slot dienen de objectieve criteria voor het vaststellen van een onderduikrisico worden vastgelegd in een procedure die voldoende zorgvuldig en transparant is, zodat willekeur en brede interpretaties van een 'onderduikrisico' worden voorkomen.

4. Staatloosheid

Als organisaties met specifieke expertise op staatloosheid wensen wij tenslotte de situatie van- en waarborgen voor staatlozen uit te lichten. *In aanvulling op het meenemen van staatloosheid in het zicht op uitzetting en het voorkomen van de versnelde procedure in het geval van complexe feitelijke of juridische elementen*, zoals hierboven benoemd, doen wij de volgende aanbevelingen.

- In het kader van een voorlopige beoordeling van kwetsbaarheid gedurende de screening, voorziet artikel 12, lid 3, van de Screeningsverordening op de beoordeling van mogelijke staatloosheid. Wij benadrukken dat ten behoeve van deze beoordeling er voldoende capaciteit en expertise dient te zijn om indicaties van staatloosheid, en de specifieke behoeften en omstandigheden van staatloze aanvragers, te identificeren en vast te leggen. Deze informatie

dient te worden gedeeld ten behoeve van overige procedures, inclusief de asielprocedure en verwijzing naar een vaststellingsprocedure staatloosheid.

- Artikel 27, lid 2, van de Procedureverordening ziet erop toe dat wanneer een persoon geen nationaliteit beweert te hebben, dit feit duidelijk wordt geregistreerd in afwachting van vaststelling van staatloosheid. Wij benadrukken dat deze vaststelling dient te geschieden in een speciale procedure met procedurele waarborgen op een passend moment in de procedure. Ondergetekenden maken zich zorgen over de huidige regelgeving rondom de vaststelling van staatloosheid in Nederland, waarbij er slechts ná het doorlopen van een asielprocedure de vaststellingsprocedure staatloosheid kan worden gestart. Alleen in het geval van evidente staatloosheid kan vaststelling plaatsvinden gedurende de asielprocedure. Deze beperking mag geen nadelige impact hebben op de behoeften van de staatloze en het meenemen van zijn of haar staatloosheid en speciale omstandigheden in de asielprocedure.
- In het kader van juridisch advies, counseling en rechtsbijstand pleiten ondergetekenden voor de beschikking over voldoende capaciteit en kennis om advies te geven over de specifieke rechten en procedures voor staatlozen, en het aanbieden van training waar nodig. Ook dient informatiemateriaal voor asielzoekers specifieke informatie te bevatten voor staatloze aanvragers.

Conclusie

Ondergetekenden hopen dat met deze aanbevelingen, in het kader van de uitvoering en implementatie van het Asiel- en Migratiepact, onzorgvuldige afwijzingen van asielaanvragen zoveel mogelijk voorkomen worden, grens- en terugkeerprocedures buiten detentie worden ingericht, en speciale waarborgen en behoeften van staatlozen worden meegenomen.

Namens:

Stichting LOS, Rotterdam

INLIA, Groningen

Huize Agnes, Utrecht

STEK, den Haag

VidK, Eindhoven

STIL, Utrecht

Stichting Vluchtelingkansen, Zeist

Villa Vrede, Utrecht

Mr Geertshuis, Deventer

ASKV, Amsterdam

Stichting ROS, Rotterdam

Stem in de Stad, Haarlem

Human Rights Initiatives, Amsterdam

SNDVU Seguro, Utrecht

Pauluskerk, Rotterdam

Wereldvrouwenhuis, Nijmegen

Vluchteling Onder Dak, Wageningen

VluchtelingenWerk Nederland